



23.049

**Message  
concernant la révision partielle de la loi fédérale  
sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques  
(Loi sur les produits du tabac, LPTab)**

du 24 mai 2023

---

Monsieur le Président,  
Madame la Présidente,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une révision de la loi sur les produits du tabac, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

24 mai 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

## Condensé

*À la suite de l'acceptation de l'initiative populaire «Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac (enfants et jeunes sans publicité pour le tabac)» le 13 février 2022, des restrictions supplémentaires à la publicité, à la promotion et au parrainage relatifs aux produits du tabac et aux cigarettes électroniques sont introduites dans la nouvelle loi sur les produits du tabac (LPTab). Il s'agit d'interdire toute publicité pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques qui peut atteindre les mineurs. La publicité sur Internet restera admise pour autant qu'un système de contrôle de l'âge garantisse que les mineurs ne puissent consulter les pages qui en contiennent. En outre, le présent projet prévoit d'ajouter à la LPTab des dispositions visant à instaurer un système de contrôle de l'âge pour la vente sur Internet ou au moyen d'automates. Par ailleurs, il introduit un complément requis par la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, à savoir l'obligation pour l'industrie du tabac et de la cigarette électronique de déclarer ses dépenses publicitaires.*

### Contexte

*Le 13 février 2022, le peuple et les cantons ont accepté l'initiative populaire «Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac (enfants et jeunes sans publicité pour le tabac)». Cette initiative demandait que toute publicité pour le tabac qui peut atteindre les enfants et les jeunes soit interdite.*

### Contenu du projet

*Avec le présent projet, le Conseil fédéral propose d'introduire les dispositions législatives de mise en œuvre de l'initiative dans la nouvelle loi sur les produits du tabac du 1<sup>er</sup> octobre 2021. Il s'agit d'y ajouter des restrictions supplémentaires à la publicité, à la promotion et au parrainage relatifs aux produits du tabac et aux cigarettes électroniques.*

*La publicité devrait désormais être interdite dès lors qu'elle peut atteindre les mineurs. Aucune publicité ne sera admise dans les lieux accessibles au public pouvant être fréquentés par des mineurs, comme les points de vente ou les festivals. Il est également prévu d'interdire le personnel de vente mobile dans ces lieux. La publicité dans la presse sera totalement interdite, tandis que celle sur Internet ne restera admise que si un système de contrôle de l'âge garantit que les mineurs ne peuvent consulter les pages qui en contiennent. En outre, l'industrie du tabac et de la cigarette électronique ne pourra plus parrainer d'événements auxquels des mineurs ont accès. Un système de contrôle de l'âge sera également exigé des personnes qui remettent des produits du tabac ou des cigarettes électroniques sur Internet ou au moyen d'automates. La compétence de contrôler le respect des restrictions de la publicité et de la mise en place d'un système de contrôle de l'âge pour la remise aux mineurs sur Internet sera attribuée à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP).*

*Par ailleurs, le présent projet comporte un article prévoyant l'obligation pour l'industrie du tabac et de la cigarette électronique de déclarer le montant global de ses dépenses de publicité, de promotion et de parrainage à l'OFSP. Les entreprises pour-*

*ront choisir de transmettre leurs données sous forme agrégée. Cet article représente un complément indiqué en vue d'une éventuelle ratification de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Contexte</b>	<b>6</b>
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	6
1.1.1 Acceptation de l’initiative	6
1.1.2 Loi sur les produits du tabac	7
1.1.3 Convention-cadre de l’OMS pour la lutte antitabac	7
1.1.4 Activités de la Confédération en matière de promotion de la santé des enfants et des jeunes	8
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	9
1.2.1 Interdiction de la publicité dans les publications de la presse écrite	10
1.2.2 Interdiction de la publicité sur Internet, sur les applications et les autres médias électroniques	11
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	11
1.4 Classement d’interventions parlementaires	12
<b>2 Procédure préliminaire, consultation comprise</b>	<b>12</b>
2.1 Résumé des résultats de la consultation	12
2.2 Évaluation des résultats de la procédure de consultation	14
<b>3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen</b>	<b>16</b>
3.1 Droit des pays voisins en matière de publicité	16
3.2 Droit de l’Union européenne en matière de publicité	17
3.3 Déclaration des dépenses publicitaires	17
<b>4 Présentation du projet</b>	<b>19</b>
4.1 Réglementation proposée	19
4.2 Publicité, promotion et parrainage	19
4.3 Système de contrôle de l’âge	20
4.4 Déclaration des dépenses publicitaires	22
4.5 Contrôle du respect des restrictions de la publicité et de l’interdiction de remise aux mineurs sur Internet	23
4.6 Adéquation des moyens requis	23
4.7 Mise en œuvre	24
<b>5 Commentaire des dispositions</b>	<b>24</b>
<b>6 Conséquences</b>	<b>29</b>
6.1 Conséquences pour la Confédération	30
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	31
6.3 Conséquences économiques, sanitaires et sociales	32

---

6.3.1	Publicité, promotion et parrainage	32
	Conséquences du projet LPTab de 2015	32
	Conséquences du présent projet	32
6.3.2	Système de contrôle de l'âge	35
6.3.3	Déclaration des dépenses publicitaires	35
6.4	Conséquences environnementales	36
<b>7</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>37</b>
7.1	Constitutionnalité	37
7.1.1	Publicité, promotion et parrainage	37
7.1.2	Système de contrôle de l'âge	37
7.1.3	Déclaration des dépenses publicitaires	38
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	38
7.3	Forme de l'acte à adopter	39
7.4	Frein aux dépenses	39
7.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	39
7.6	Délégation de compétences législatives	40
7.7	Protection des données et principe de la transparence	40
	<b>Liste des abréviations utilisées</b>	<b>42</b>
	<b>Loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (Loi sur les produits du tabac, LPTab) (Projet)</b>	<b>FF 2023 1479</b>

## Message

### 1 Contexte

#### 1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

##### 1.1.1 Acceptation de l'initiative

Le 13 février 2022, le peuple et les cantons ont accepté l'initiative populaire «Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac (enfants et jeunes sans publicité pour le tabac)». La Constitution<sup>1</sup> a ainsi été modifiée comme suit:

*Art. 41, al. 1, let. g*

<sup>1</sup> La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que:

- g. les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique et à ce que leur santé soit promue.

*Art. 118, al. 2, let. b*

<sup>2</sup> Elle légifère sur:

- b. la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux; elle interdit notamment, pour les produits du tabac, toute forme de publicité qui atteint les enfants et les jeunes;

*Art. 197, ch. 14*

*14. Disposition transitoire ad art. 118, al. 2, let. b (Protection de la santé)*

L'Assemblée fédérale adopte les dispositions législatives d'exécution dans les trois ans qui suivent l'acceptation de l'art. 118, al. 2, let. b, par le peuple et les cantons.

Les nouvelles dispositions constitutionnelles prévoient l'interdiction de toute publicité pour le tabac qui atteint les enfants et les jeunes (art. 118, al. 2, let. b, Cst.) et la promotion de la santé des enfants et des jeunes par la Confédération et les cantons (art. 41, al. 1, let. g, Cst.).

Le Parlement dispose de trois ans au maximum après l'acceptation de l'initiative, soit jusqu'au 13 février 2025, pour adopter les dispositions législatives d'exécution (art. 197, ch. 14, Cst.).

<sup>1</sup> RS 101

### 1.1.2 Loi sur les produits du tabac

Le 1<sup>er</sup> octobre 2021, le Parlement a adopté une nouvelle loi sur les produits du tabac (LPTab)<sup>2</sup>. Cette loi prévoit déjà certaines restrictions en matière de publicité, de promotion et de parrainage. Elle interdit notamment la publicité pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques lorsque celle-ci s'adresse aux mineurs. Elle exclut également la publicité sur les affiches et au cinéma ainsi que la distribution gratuite de ces produits et le parrainage par l'industrie du tabac et de la cigarette électronique de manifestations à caractère international. En revanche, la loi n'interdit pas la publicité dans les points de vente, dans la presse et sur Internet (sauf si elle devait cibler les mineurs), ni le parrainage de manifestations nationales.

Cette loi n'est pas encore entrée en vigueur et doit déjà être partiellement révisée en raison de l'acceptation de l'initiative. Il s'agit en particulier d'interdire la publicité là où elle peut atteindre les mineurs, notamment dans la presse, sur Internet, dans les points de vente et autres lieux pouvant être fréquentés par les mineurs. La publicité sur Internet restera toutefois autorisée si un système de contrôle de l'âge permet d'exclure que des mineurs aient accès aux pages contenant de la publicité. Un tel système de contrôle de l'âge est également prévu pour la remise aux consommateurs de produits du tabac et de cigarettes électroniques sur Internet ou au moyen d'automates, afin que l'interdiction de remise aux mineurs soit respectée. En outre, le présent projet propose de restreindre la promotion et d'interdire le parrainage par l'industrie du tabac et de la cigarette électronique d'événements qui peuvent être fréquentés par des mineurs.

### 1.1.3 Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac

La Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT)<sup>3</sup> a été élaborée à la suite de la forte augmentation des maladies et décès liés à la consommation de tabac dans le monde. Elle énonce les principes fondamentaux qui s'appliquent mondialement à la gestion du tabac et des produits du tabac. La Convention exige des parties l'instauration de mesures contraignantes de prévention du tabagisme. Elle oblige notamment les États membres à interdire ou à restreindre la publicité pour le tabac ainsi que la promotion et le parrainage en faveur du tabac dans leur législation.

La Convention a été adoptée en 2003 par l'Assemblée mondiale de la santé et est entrée en vigueur le 27 février 2005. Elle a été ratifiée par 182 parties<sup>4</sup>, dont l'Union européenne (UE). La Suisse a signé la CCLAT le 25 juin 2004, exprimant ainsi la volonté du Conseil fédéral de la ratifier.

La loi telle qu'elle a été adoptée par le Parlement le 1<sup>er</sup> octobre 2021 ne permet pas la ratification de cette Convention.

<sup>2</sup> FF 2021 2327

<sup>3</sup> OMS (2003). *Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, FCTC*. Document disponible sous: <https://fctc.who.int/fr/who-fctc/overview>. Consulté le 23 mars 2023.

<sup>4</sup> État mars 2023.

### 1.1.4 Activités de la Confédération en matière de promotion de la santé des enfants et des jeunes

Le nouvel art. 41, al. 1, let. g, Cst. exige de la Confédération et des cantons qu'ils s'engagent pour la promotion de la santé des enfants et des jeunes. Il fournit un mandat d'action renforcé à la Confédération et aux cantons dans le cadre de leurs tâches de promotion de la santé des enfants et des jeunes. Le présent projet de révision se fonde sur l'art. 118, al. 2, let. b, Cst. pour protéger efficacement les jeunes contre la publicité pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques et contre la remise de ces produits aux mineurs sur Internet ou au moyen d'automates. Ce faisant, il met également en œuvre la promotion de la santé des enfants et des jeunes conformément à l'art. 41, Cst.

Hormis sa mise en œuvre dans le cadre du présent projet, le complément de l'art. 41, al. 1, let. g, Cst. est immédiatement et directement applicable à toutes les activités actuelles et futures de la Confédération et des cantons en matière de promotion de la santé. Il peut notamment être concrétisé par des projets législatifs.

En matière de politique de santé, la Confédération joue en principe un rôle subsidiaire. La compétence en la matière relève avant tout des cantons. La Confédération est toutefois active dans de nombreux domaines en faveur de la prévention et la promotion de la santé des enfants et des jeunes. Dans le domaine scolaire, elle est responsable d'éducation+santé Réseau Suisse, un réseau national qui s'engage pour la prévention et la promotion de la santé dans le contexte scolaire ainsi que pour la mise en réseau et la coordination des différents acteurs. Elle soutient de plus le Réseau d'écoles<sup>21</sup> et la fondation éducation<sup>21</sup> qui aident les écoles à mettre en place des conditions favorables à la santé (par ex. en définissant l'établissement comme zone sans fumée) et fournissent du matériel pédagogique et des formations aux enseignants sur diverses thématiques dont la promotion de la santé à l'école. La Confédération est également active dans le domaine extrascolaire. Elle soutient les associations faitières comme le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ) et l'Association faitière suisse pour l'animation socioculturelle enfance et jeunesse (AFAJ) qui forment les animateurs et travailleurs sociaux à l'intervention précoce et sensibilisent les jeunes aux risques liés à la consommation de substances psychoactives. Dans le domaine du sport, la Confédération encourage la prévention des dépendances au travers de son programme Jeunesse+Sport (J+S) et recommande aux moniteurs et entraîneurs travaillant avec de jeunes sportifs le programme de prévention «Cool and clean» qui leur fournit des outils pour les sensibiliser à des thèmes tels que le tabac et l'alcool. En collaboration avec les cantons, elle met en outre à disposition une offre de consultations en ligne sur les dépendances par le biais de la plateforme safezone.ch. Gratuites et anonymes, ces consultations sont accessibles à tout un chacun et offrent des informations et conseils adaptés aux personnes concernées et notamment aux jeunes. Par ailleurs, la ligne stop-tabac actuelle sera transformée en un centre de conseil plus complet pour l'arrêt du tabac et de la nicotine. Les canaux en ligne permettront à l'avenir de s'adresser davantage à des groupes cibles plus jeunes. Enfin, la Confédération organise depuis 2011 des activités dans le cadre de la plateforme Jeunes et médias pour la protection de la jeunesse dans les médias et la promotion des compétences médiatiques.

Le Fonds de prévention du tabagisme finance pour sa part le programme national pour l'enfance et la jeunesse «Free. Fair. Future.», qui prévoit la mise en place de mesures de prévention dans les domaines des loisirs, de l'école, du sport, du travail et de la famille. Il soutient également les programmes cantonaux de prévention du tabagisme et des dépendances par des contributions forfaitaires. Avec ces contributions, les cantons mettent en œuvre de leur côté des mesures de prévention qui s'adressent en majorité aux enfants et aux jeunes et qui aident à prévenir la consommation de tabac ou de nicotine.

Enfin, la fondation Promotion Santé Suisse soutient la mise en œuvre de nombreux projets destinés à promouvoir la santé et à prévenir les maladies. Ces activités sont financées par le prélèvement d'un supplément sur les primes de l'assurance obligatoire des soins conformément aux dispositions de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal)<sup>5</sup>. Nombre d'entre elles ont pour public cible les enfants et adolescents, comme les mesures mises en œuvre dans le cadre des programmes d'action cantonaux qui visent à ce que ceux-ci se nourrissent de manière équilibrée, pratiquent plus d'activité physique et restent en bonne santé psychique. 25 cantons participent actuellement aux programmes d'action cantonaux.

Le champ d'application du nouvel art. 41, al. 1, let. g, Cst. ne se limite pas au domaine du tabac. Dans son rapport en réponse au postulat Rechsteiner 17.4076 «Avenir de la politique suisse en matière de drogue», le Conseil fédéral indiquait que le renforcement des mesures de promotion de la santé durant la petite enfance ainsi que les mesures d'intervention précoce chez les jeunes nécessiteraient une base légale. Il a par conséquent confié au Département fédéral de l'intérieur (DFI) le mandat d'examiner s'il y avait lieu de créer une base légale pour la prévention couvrant toutes les substances et formes de dépendance. La concrétisation de l'art. 41, al. 1, let. g, Cst. sera examinée plus en détail dans le cadre de ce mandat.

## 1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Le nouvel art. 118, al. 2, let. b, Cst. interdit désormais toute forme de publicité pour les produits du tabac qui atteint les enfants et les jeunes. Il s'agit d'une interdiction presque totale de la publicité, car les lieux ou médias auxquels les mineurs n'ont pas accès sont rares.

Afin de mettre en œuvre cet article, le présent projet prévoit notamment une interdiction générale de la publicité dans la presse écrite et une interdiction de publicité sur Internet, sauf si un système de contrôle de l'âge garantit que seuls des adultes ont accès à ce contenu. La Suisse se rapproche ainsi des standards européens en la matière (cf. ch. 3.1 et 3.2).

<sup>5</sup> RS 832.10

## 1.2.1 Interdiction de la publicité dans les publications de la presse écrite

Concernant la publicité dans la presse écrite, la solution retenue consiste à interdire la publicité dans tous les journaux, revues ou autres publications. Seules les publications destinées aux professionnels de la branche et celles de la presse étrangère n'étant pas principalement destinées au marché suisse ne sont pas soumises à cette interdiction.

Cette interdiction globale de la publicité dans la presse fait suite au constat qu'il n'existe pas de mesures adéquates qui garantissent que seuls des adultes ont accès à des journaux imprimés contenant de la publicité pour les produits du tabac ou les cigarettes électroniques. Même si la vente de journaux imprimés était réservée aux adultes, rien ne pourrait empêcher les mineurs d'être atteints par ces publicités par exemple sur la table familiale ou dans des lieux publics.

Une solution envisagée consistait à définir la part de lectorat adulte nécessaire afin que la publicité soit admise dans les publications de la presse écrite. L'accord entre l'association Swiss Cigarette et la Commission suisse pour la loyauté<sup>6</sup> fixe par exemple cette part à 80 % du lectorat. Une autre solution envisagée était de traiter de manière différente la presse gratuite et la presse payante, c'est-à-dire d'interdire la publicité dans les journaux gratuits et d'autoriser la publicité à l'intérieur des journaux ou des publications payants vendus en majorité à des adultes avec une formule d'abonnement.

Ces solutions n'ont pas été retenues, car elles ne répondent pas à l'exigence fixée dans l'article constitutionnel. L'interdiction vise en effet la publicité qui peut atteindre les mineurs et un seuil de tolérance ne peut pas en être déduit. Seul un lectorat constitué uniquement d'adultes permettrait de répondre à cette exigence. De même, distinguer entre presse payante et gratuite n'est pas pertinent, car la plupart des journaux payants ont un lectorat composé en partie de mineurs. Par exemple, tous les journaux figurant dans la liste des publications autorisées selon l'accord susmentionné publiée par Swiss Cigarette<sup>7</sup> disposent d'une part de lecteurs âgés entre 14 et 17 ans, y compris les journaux payants tels que 24 Heures (lecteurs mineurs: 2,6 %), BZ/Bund (4,3 %) ou la NZZ (3,7 %). La part de mineurs lisant les journaux gratuits n'est que très légèrement supérieure (par ex. 5,4 % pour le 20 Minutes). La part de lectorat âgé de moins de 18 ans du Blick (payant) se situe même à 9,6 %.

De plus, les dépenses publicitaires liées aux produits du tabac dans la presse écrite payante ont augmenté ces dernières années et sont majoritaires (93 % des dépenses dans la presse en 2021)<sup>8</sup> alors qu'elles sont en recul dans la presse gratuite (7 % des dépenses).

<sup>6</sup> Swiss Cigarette (2018). *Accord avec la Commission de loyauté*. Document disponible sous: [www.swiss-cigarette.ch](http://www.swiss-cigarette.ch) > thèmes > autorégulation > Commission suisse pour la loyauté. Consulté le 22 mars 2023.

<sup>7</sup> Swiss Cigarette (2022). *Liste des publications autorisées. État: 20 décembre 2022*. Document disponible sous: [www.swiss-cigarette.ch](http://www.swiss-cigarette.ch) > thèmes > autorégulation > Commission suisse pour la loyauté. Consulté le 23 mars 2023.

<sup>8</sup> OFSP (2022). *Recettes publicitaires liées aux produits du tabac dans les médias en 2021*. Document disponible sous: <https://www.ofsp.admin.ch> > Stratégie & politique > Mandats politiques & plans d'action > Prévention du tabagisme: mandats politiques > Politique suisse > Restrictions publicitaires. Consulté le 23 mars 2023.

### 1.2.2 Interdiction de la publicité sur Internet, sur les applications et les autres médias électroniques

Afin de concrétiser l'interdiction prévue par le nouvel article constitutionnel, plusieurs solutions ont été envisagées concernant la publicité sur Internet.

Une solution envisagée consistait en une interdiction générale de la publicité sur Internet, les applications et les autres médias électroniques, telle que celle qui est en vigueur dans l'UE. Elle offre l'avantage de protéger les mineurs contre la publicité même dans le cadre familial où le partage d'abonnements à des journaux ou à d'autres services numériques en ligne n'est pas impossible.

Cette solution a fait l'objet de nombreuses critiques dans le cadre de la consultation, dont l'argument principal était qu'elle ne prenait pas en compte les technologies existantes et futures qui permettent de vérifier l'âge de l'utilisateur.

La solution retenue consiste à interdire la publicité sur tous ces supports électroniques, excepté si un contrôle de l'âge garantit que seuls des adultes peuvent y avoir accès. Elle revient à autoriser par exemple la publicité dans les journaux en ligne ou sur des sites de vente en ligne pour autant que l'âge de l'utilisateur ait été auparavant contrôlé et prouve la majorité de ce dernier. Une telle solution est actuellement en vigueur pour les jeux d'argent en ligne dont l'accès est interdit aux mineurs selon l'art. 72 de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent<sup>9</sup>. Dans ce domaine, l'accès à une offre d'argent en ligne est subordonné à l'existence d'un compte joueur auprès de l'exploitant. Celui-ci a l'obligation de vérifier l'exactitude des informations fournies dans ce cadre, notamment la date de naissance (art. 47, al. 1 et 49 de l'ordonnance sur les jeux d'argent<sup>10</sup>). L'art. 8 de la nouvelle loi fédérale sur la protection des mineurs dans les secteurs du film et du jeu vidéo (LPMFJ)<sup>11</sup> oblige également les prestataires de service à prendre des mesures appropriées pour que les mineurs n'aient pas accès aux contenus qui ne sont pas adaptés à leur âge.

### 1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a pas été annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature de 2019 à 2023<sup>12</sup> ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature de 2019 à 2023<sup>13</sup>. Cependant, conformément à l'art. 197, ch. 14, Cst. soumis au vote et accepté par le peuple et les cantons le 13 février 2022, le Parlement dispose de trois ans au maximum, soit jusqu'au 13 février 2025, pour adopter les dispositions législatives de mise en œuvre de l'initiative. Afin de répondre à ce mandat constitutionnel, il est donc indiqué de procéder à la révision partielle de la LPTab.

<sup>9</sup> RS 935.51

<sup>10</sup> RS 935.511

<sup>11</sup> FF 2022 2406

<sup>12</sup> FF 2020 1709

<sup>13</sup> FF 2020 8087

Le présent projet vise notamment à renforcer les restrictions en matière de publicité, de promotion et de parrainage pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques. Ce renforcement permettra de mieux protéger les jeunes contre les moyens déployés pour encourager la consommation de produits du tabac et de cigarettes électroniques et par conséquent de réduire la prévalence de fumeurs et de consommateurs de ces produits. Le présent projet contribuera ainsi aux stratégies nationales Prévention des maladies non transmissibles 2017–2024 et Addictions 2017–2024<sup>14</sup>, qui ont été adoptées par le Conseil fédéral le 6 avril 2016 et le 11 novembre 2015. Celles-ci s’inscrivent dans le cadre de la stratégie Santé2030<sup>15</sup> du Conseil fédéral qui comporte plusieurs axes, dont le renforcement de la prévention des maladies non transmissibles.

#### 1.4 Classement d’interventions parlementaires

Le présent projet ne donne lieu au classement d’aucune intervention parlementaire.

## 2 Procédure préliminaire, consultation comprise

### 2.1 Résumé des résultats de la consultation

La consultation du projet de révision de la LPTab a suscité un grand intérêt et a montré une fois de plus que le sujet est très controversé. Les 369 prises de position reçues dans le cadre de la consultation peuvent être classées globalement en deux groupes.

Le Parti socialiste suisse (PS), Les VERT-E-S suisses (Vert-e-s), le Parti évangélique suisse (PEV), la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), 22 cantons, plusieurs associations cantonales, la Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladies non transmissibles (CFANT) et des organisations de santé saluent le projet sur le fond et demandent certains compléments ou durcissements.

Les Libéraux-Radicaux (PLR), le Centre et le canton de Vaud ainsi que quelques représentants de l’économie se montrent également favorables au projet, mais émettent des réserves et aimeraient notamment des règles moins strictes dans certains domaines.

Au contraire, l’Union démocratique du Centre (UDC), le canton de Neuchâtel, ainsi que des représentants de l’économie, de l’industrie du tabac et de la cigarette électronique se montrent critiques, voire très critiques, à l’égard du projet et considèrent que certaines de ses dispositions vont trop loin.

<sup>14</sup> OFSP et CDS (2016). *Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) 2017–2024*. Document disponible sous: [www.ofsp.admin.ch](http://www.ofsp.admin.ch) > Stratégie & politique > Stratégies nationales en matière de santé > Maladies non transmissibles. Consulté le 23 mars 2023 et OFSP (2015). *Stratégie nationale Addiction 2017–2024*. Document disponible sous: [www.ofsp.admin.ch](http://www.ofsp.admin.ch) > Stratégie & politique > Stratégies nationales en matière de santé > Addictions. Consulté le 23 mars 2023.

<sup>15</sup> Confédération suisse (2019). *Stratégie du Conseil fédéral 2020–2030*. Document disponible sous: [www.ofsp.admin.ch](http://www.ofsp.admin.ch) > Stratégie & politique > Santé2030 > Politique de la santé: stratégie du Conseil fédéral 2020–2030. Consulté le 23 mars 2023.

Dans l'ensemble, un grand nombre de participants à la consultation souhaitent des précisions et des modifications, dont les plus importantes sont brièvement présentées ci-dessous.

La CDS, 19 cantons<sup>16</sup>, le PEV, les Vert-e-s, le PS, la CFANT, la Fédération des médecins suisses (FMH), la Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions (CDCA) et l'Association des médecins cantonaux de Suisse (AMCS) notamment approuvent explicitement les restrictions de la publicité inscrites à l'art. 18. Certains participants souhaitent une interdiction complète de la publicité ou un renforcement voire une extension des restrictions prévues. Le PEV, quatre cantons et des organisations de santé demandent par exemple des emballages neutres pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques. Au contraire, selon l'UDC, le Centre, le PLR et les cantons de Vaud et Neuchâtel ainsi que des organisations économiques et des représentants de la branche de la cigarette électronique, la limitation de la publicité prévue dans le projet de loi va au-delà de la volonté populaire. L'UDC et des organisations économiques estiment ainsi que la publicité doit rester autorisée dans les journaux, les magazines et autres publications, sur Internet ainsi que dans les points de vente et autres lieux ou manifestations, pour autant que des mesures appropriées permettent de garantir qu'elle ne touche que les adultes. Le PLR et les cantons de Vaud et Neuchâtel saluent les mesures de protection des mineurs, mais remettent notamment en question l'interdiction totale de publicité sur Internet en mentionnant les innovations technologiques qui permettent de contrôler l'âge de l'utilisateur en ligne.

La limitation de la promotion des produits du tabac et des cigarettes électroniques est saluée par la CDS, 17 cantons, le PEV, les Vert-e-s, le PS, ainsi que la FMH et la CDCA. Certains acteurs souhaitent parfois même davantage de restrictions. L'UDC, les organisations économiques et les représentants de la branche des cigarettes électroniques demandent que les activités de promotion des ventes qui s'adressent exclusivement aux adultes restent autorisées. La promotion directe des ventes au moyen de mailings personnels et de la distribution de flyers aux consommateurs adultes devrait également rester possible. Quelques participants, dont le canton de Genève, souhaitent une interdiction complète de promotion ou que les restrictions soient précisées ou complétées de manière ponctuelle. Les cantons de Bâle-Ville et Genève ainsi que les organisations de santé demandent en outre l'interdiction (ou, dans le cas du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, une limitation) des distributeurs automatiques de produits du tabac et de cigarettes électroniques dans les lieux publics fréquentés par des mineurs. Pour les cantons de Bâle-Campagne et Soleure, de tels distributeurs devraient être exempts de publicité.

Les restrictions du parrainage de manifestations en Suisse rencontrent une large approbation. L'UDC et des organisations économiques demandent toutefois que les restrictions ne s'appliquent pas si des mesures appropriées permettent de garantir que la publicité n'est ni visible par les mineurs sur place ni accessible à ces derniers.

La déclaration des dépenses de publicité, de promotion et de parrainage, nouvellement prévue par la LPTab, est clairement saluée d'un côté et clairement rejetée de l'autre. Le PEV, les Vert-e-s, le PS, la majorité des cantons, la CFANT et des organisations de santé saluent la déclaration des dépenses prévue, dans l'optique d'une ratification

<sup>16</sup> AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, GL, LU, NW, OW, SG, SO, TG, TI, VS, ZH, ZG.

de la CCLAT par la Suisse. Cela permettra également de contrôler l'effet des nouvelles prescriptions et d'identifier d'éventuelles lacunes à l'avenir. Plusieurs demandes de renforcement ou de précision de cette réglementation ont également été formulées. L'UDC, le PLR, le Centre, les cantons de Neuchâtel et Thurgovie, des organisations économiques et les représentants de la branche des cigarettes électroniques demandent la suppression de cet article, car le sujet ne fait pas partie de l'initiative populaire ou n'a pas été discuté dans ce contexte et a déjà été rejeté par le Parlement lors de délibérations précédentes.

En ce qui concerne le contrôle de l'interdiction de la publicité sur Internet, dans les applications et les autres médias électroniques par la Confédération, le PEV, le PS, la CDS et quinze cantons, la CFANT et d'autres acteurs saluent cette nouvelle répartition des tâches. Selon l'UDC et quelques organisations économiques, il ne faut pas prévoir le transfert de cette tâche à la Confédération, car cela générerait un surcroît de travail disproportionné pour l'administration.

Enfin, quatre cantons, le PEV et un grand nombre d'organisations de santé considèrent que l'amende maximale prévue en cas d'infraction à l'obligation de déclarer prévue à l'art. 27a est trop faible et que le montant de l'amende devrait par exemple être calculé en pourcentage du bénéfice et du chiffre d'affaires de l'entreprise fautive. Selon plusieurs organisations économiques, cet alinéa devrait être entièrement supprimé.

## 2.2 Évaluation des résultats de la procédure de consultation

Sur la base des prises de position reçues lors de la consultation, les adaptations suivantes ont été apportées au texte de loi:

- Publicité sur Internet (art. 18, al. 1, let. b): la publicité est autorisée lorsqu'il existe un système de contrôle de l'âge (par ex. avec contrôle de la carte d'identité). Conformément à la réponse donnée à l'interpellation Kutter 22.4321 «Systèmes de vérification de l'âge sur Internet», le Conseil fédéral a ainsi pris en compte les avis exprimés dans le cadre de la consultation publique.
- Extension de marque (le *brand stretching* consiste à utiliser une marque établie de produits du tabac ou de cigarettes électroniques pour d'autres catégories de produits, par ex. le parfum *Davidoff Cool Water* ou les chaussures *Camel Boots*): la FMH et des cantons ont critiqué l'absence d'une réglementation claire. La loi prévoit désormais une exception (art. 18, al. 3): si la nouvelle marque n'a pas pour but de promouvoir des produits du tabac ou des cigarettes électroniques, une telle utilisation de marque n'est pas considérée comme de la publicité interdite par la présente loi.
- Interdiction de remise aux mineurs sur Internet (art. 23 et 23a): il n'est à ce jour pas possible de procéder à des achats tests avec des mineurs pour la vente en ligne, car leur anonymat n'est pas garanti. Il est donc difficile de contrôler le respect de l'interdiction de vente sur Internet. Cette lacune de la loi a été critiquée et doit être comblée. Comme pour la publicité, un système de contrôle de l'âge doit être exigé, à l'instar de la LPMFJ. Par souci de cohérence,

un tel système doit également être requis pour la vente au moyen d'automates. Avec l'introduction de l'identification électronique (e-ID) étatique, il pourrait éventuellement être également possible à l'avenir de faire participer des mineurs à des achats tests en ligne. En effet, l'e-ID devrait être conçue de telle sorte qu'elle puisse également être utilisée pour vérifier une limite d'âge (par ex. 18 ans) lors d'un achat en ligne, sans qu'aucune donnée personnelle ne soit transmise. Le mineur ne devrait toutefois pas donner son nom et son adresse.

- Déclaration des dépenses de publicité, de promotion et de parrainage (art. 27a, al. 3): la possibilité de soustraire les déclarations individuelles au champ d'application de la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans) a été supprimée<sup>17</sup>. L'art. 7, al. 1, let. g LTrans permet en effet déjà de refuser l'accès à un document lorsque des secrets professionnels ou d'affaires risqueraient d'être révélés.
- Contrôle de la conformité aux exigences du système de contrôle de l'âge pour la remise sur Internet: cette tâche doit être exécutée par l'OFSP, comme pour la publicité sur Internet (art. 30, al. 4). En revanche, d'éventuels futurs achats tests en ligne avec la participation de mineurs resteraient de la compétence des cantons et des organisations spécialisées mandatées pour cette tâche.

En revanche, les mesures suivantes sont maintenues malgré des retours parfois contradictoires:

- Publicité dans la presse (art. 18, al. 1, let. a): la publicité dans la presse doit être interdite avec un minimum d'exceptions. Des exceptions sont prévues pour les publications qui s'adressent au marché étranger ou au secteur du tabac. Cette solution est maintenue afin de garantir que la publicité n'atteigne effectivement pas les mineurs. La plupart des journaux ont un certain pourcentage de lecteurs mineurs, aussi faible soit-il.
- Déclaration des dépenses publicitaires (art. 27a): l'acceptation de l'initiative populaire entraîne un renforcement des restrictions en matière de publicité pour le tabac. Dans ce contexte, l'ajout de l'obligation de déclaration des dépenses semble être un complément indiqué en vue d'une éventuelle ratification de la CCLAT. Les montants peuvent être agrégés et déclarés de manière groupée pour plusieurs entreprises. Une telle mesure permet également de suivre l'évolution des dépenses publicitaires dans le temps.
- Contrôle des restrictions de publicité sur Internet par l'OFSP (art. 30, al. 4): cette solution doit être maintenue car la publicité sur les sites étrangers ne peut être attribuée à aucune autorité cantonale. Il est nécessaire qu'une autorité fédérale soit compétente.
- Mise en œuvre de l'art. 41, al. 1, let. g, Cst. sur la promotion de la santé: lors de la consultation, différents acteurs dont, entre autres, la CDS, ont demandé des dispositions légales de mise en œuvre sur la promotion de la santé des jeunes. Cet article sur les buts sociaux n'octroie toutefois pas de nouvelles

compétences, mais renforce celles qui existent. En prévoyant des restrictions de publicité pour protéger les jeunes, le présent projet concrétise également ce but. Aucune autre adaptation légale n'est prévue dans le cadre de ce projet. Le DFI est par ailleurs actif dans ce domaine, puisqu'il examine actuellement, dans le cadre d'un mandat de clarification, dans quelle mesure il convient de créer des bases légales pour la prévention multifactorielle. Ceci fait suite au rapport en réponse au postulat Rechsteiner 17.4076.

### **3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen**

#### **3.1 Droit des pays voisins en matière de publicité**

Les pays voisins de la Suisse sont tous membres de l'UE ou de l'Espace économique européen (EEE). À ce titre, ils réglementent la fabrication, la publicité et la mise en vente des produits du tabac et des cigarettes électroniques conformément aux exigences de la directive 2014/40/UE, qui est la directive UE sur les produits du tabac<sup>18</sup> et de la directive 2003/33/CE, qui est la directive UE sur la publicité et le parrainage<sup>19</sup>. La réglementation de l'UE est présentée ci-après (cf. ch. 3.2). En particulier, les États 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 impliquant plusieurs États membres. Les États membres restent compétents pour réglementer les éléments non harmonisés par la législation de l'UE, notamment la publicité au niveau national. De ce fait, la plupart d'entre eux vont nettement plus loin. La France, l'Italie et l'Autriche interdisent en plus la publicité par affichage, dans les cinémas ainsi que les concours et les envois directs de publicité adressés à des particuliers. L'Italie ne l'autorise pas non plus dans les points de vente. En Allemagne, la publicité extérieure ou sur des panneaux d'affichage ainsi qu'au cinéma, dans des films accessibles aux mineurs, de même que la distribution gratuite de cigarettes sont interdites depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Ces restrictions s'appliquent également au tabac à chauffer depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et s'appliqueront aux cigarettes électroniques dès le 1<sup>er</sup> janvier 2024. Le parrainage d'événements est en outre prohibé en France et en Autriche.

<sup>18</sup> 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 avril 2014, p. 1; modifiée en dernier lieu par la Directive Déléguée 2014/109/UE de la Commission, JO L 360 du 17 décembre 2014, p. 22.

<sup>19</sup> Directive 2003/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac, JO L 152 du 20 juin 2003, p. 16.

### 3.2 Droit de l'Union européenne en matière de publicité

La législation européenne comprend principalement la directive UE sur les produits du tabac (directive 2014/40/UE) et la directive UE sur la publicité et le parrainage (directive 2003/33/CE). La législation est complétée par plusieurs actes non contraignants. Par ailleurs, tous les États membres de l'Union ont ratifié la CCLAT. Il en va de même de l'UE, qui a approuvé la Convention le 2 juin 2004<sup>20</sup>.

La directive de l'UE 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 États membres. La publicité et le parrainage du tabac à la télévision sont réglementés par la directive UE sur les services de médias audiovisuels<sup>21</sup>. Toute forme de communication commerciale audiovisuelle pour les cigarettes et les autres produits du tabac est interdite<sup>22</sup>. Ces restrictions valent également pour les cigarettes électroniques avec nicotine et les flacons de recharge, conformément à la directive UE sur les produits du tabac. Dans le respect du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (art. 36 et 114 TFUE)<sup>23</sup>, les États 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 des États membres de l'UE (cf. ch. 3.1).

### 3.3 Déclaration des dépenses publicitaires

D'après les données de l'OMS de 2020<sup>24</sup>, 128 parties à la CCLAT (70 %) ont notifié avoir introduit une interdiction globale de la publicité, de la promotion et du parrainage en faveur du tabac, et 37 parties ont déclaré ne pas l'avoir fait. Pour les pays prévoyant une interdiction globale, la déclaration des dépenses de publicité n'a pas de raison d'être. Parmi les États parties qui, comme la Suisse, n'ont pas mis en place une

<sup>20</sup> 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 juin 2004, p. 8.

<sup>21</sup> 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 États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive Services de médias audiovisuels), JO L 95 du 15 avril 2010, p. 1; modifiée en dernier lieu par la Directive 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018, JO L 303 du 28 novembre 2018, p. 69.

<sup>22</sup> Art. 9, ch. 1, let. d, directive UE Services de médias audiovisuels.

<sup>23</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), JO C 326 du 26 octobre 2012, p. 47.

<sup>24</sup> Secrétariat de la Convention-cadre de l'OMS. Base de données en ligne pour la mise en application de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT; FCTC Implementation Database). Document disponible sous: [www.untobaccocontrol.org](http://www.untobaccocontrol.org) > Implementation databases > Reports (Treaty provisions) > Show all > Article 13 Tobacco advertising, promotion and sponsorship > C279 – Disclosure of advertising expenditures required. Consulté le 23 mars 2023.

interdiction globale, l'Allemagne et le Japon en particulier exigent de l'industrie du tabac qu'elle fasse connaître aux autorités gouvernementales compétentes les dépenses consacrées à la publicité, à la promotion et au parrainage encore autorisés.

Ainsi, en Allemagne, selon le rapport annuel 2021<sup>25</sup> des délégués du gouvernement fédéral en matière de drogues, les dépenses de l'industrie du tabac pour la publicité directe en Allemagne<sup>26</sup> se sont élevées à environ 54 millions d'euros en 2019. Par rapport à la même période de l'année précédente, cela représente une baisse d'environ 9,4 millions d'euros. Au Japon, le gouvernement exige des trois compagnies de tabac nationales de lui communiquer les dépenses de la publicité, de la promotion et du parrainage effectuées au Japon, mais ne publie pas ces données. Japan Tobacco (JT) publie cependant ces chiffres pour le groupe JT dans son rapport sur les résultats<sup>27</sup>.

Aux États-Unis, qui n'ont pas encore ratifié la CCLAT, les dépenses publicitaires sont déclarées depuis 1967 pour les cigarettes, depuis 1987 pour les produits du tabac sans fumée<sup>28</sup> et depuis 2015 pour les cigarettes électroniques<sup>29</sup> à la Commission fédérale du commerce (*Federal Trade Commission*). Celle-ci publie régulièrement des rapports sur le résultat de ces déclarations. Les derniers rapports<sup>30</sup> distinguent plus de 25 formes de publicité, dont la publicité sur le lieu de vente, la promotion des ventes et le parrainage.

25 Délégué du gouvernement fédéral allemand en matière de drogues. Ministère fédéral allemand de la santé (*Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung. Bundesministerium für Gesundheit*) (2021). *Jahresbericht 2021*, p. 10. Document disponible sous: [www.bundesdrogenbeauftragter.de](http://www.bundesdrogenbeauftragter.de) > Service > Broschüre bestellen > Publikationen > Publikationen der Drogenbeauftragten. Consulté le 23 mars 2023.

26 En 2019, 144 millions d'euros ont par ailleurs été dépensés par l'industrie du tabac pour la promotion et 11 millions d'euros pour le parrainage.

27 Japan Tobacco Group (2022). *2021 Earnings Report*, p. 22. Document disponible sous: [www.jti.com](http://www.jti.com) > News & Views > Press releases > JT Group 2021 Financial Results & 2022 Forecast. Consulté le 23 mars 2023.

28 Communiqué de presse du 30 mars 2021 de la Commission fédérale du commerce des États-Unis (*Federal Trade Commission*). *FTC Releases Reports on Cigarette and Smokeless Tobacco Sales and Marketing Expenditures for 2019*. Document disponible sous: [www.ftc.gov](http://www.ftc.gov) > News and Events > News > Press Releases. Consulté le 23 mars 2023.

29 Communiqué de presse du 17 mars 2022 de la Commission fédérale du commerce des États-Unis (Federal Trade Commission). *The Federal Trade Commission's First Report on E-Cigarette Sales and Advertising Reveals Disturbing Trends Affecting the Health of Young Americans*. Document disponible sous: [www.ftc.com](http://www.ftc.com) > News and Events > News > Press Releases. Consulté le 23 mars 2023.

30 Commission fédérale du commerce des États-Unis (*Federal Trade Commission*). *Cigarette Report for 2020* et *Smokeless Tobacco Report for 2020*. Accessibles sous: [www.ftc.gov](http://www.ftc.gov) > Policy > Reports > Commission and Staff Reports > Federal Trade Commission Cigarette Report for 2020 and Smokeless Tobacco Report for 2020. Consulté le 23 mars 2023.

## 4 Présentation du projet

### 4.1 Réglementation proposée

Afin de concrétiser les nouvelles dispositions constitutionnelles, le Conseil fédéral propose de compléter le chapitre de la LPTab relatif à la publicité, à la promotion et au parrainage par de nouvelles restrictions applicables aux produits du tabac et aux cigarettes électroniques. Les produits du tabac sont définis à l'art. 3, let. a, LPTab. Les produits à fumer à base de plantes, dont font notamment partie les produits à fumer à base de chanvre à moins de 1 % de THC avec CBD, sont donc également concernés par ces modifications.

Le présent projet propose également l'obligation de mettre en place un système de contrôle de l'âge pour la remise aux consommateurs de produits du tabac et de cigarettes électroniques sur Internet ou au moyen d'automates. La compétence de contrôler sur Internet le respect des restrictions de la publicité ainsi que la conformité aux exigences du système de contrôle de l'âge pour la vente sur Internet est attribuée à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP).

Par ailleurs, il est proposé d'introduire un article prévoyant l'obligation pour l'industrie du tabac et de la cigarette électronique de déclarer ses dépenses de publicité, de promotion et de parrainage à l'OFSP.

### 4.2 Publicité, promotion et parrainage

L'art. 18, tel qu'adopté par le Parlement en octobre 2021, interdit la publicité lorsqu'elle s'adresse aux mineurs. Les supports et lieux énumérés dans cette disposition se limitent par conséquent à ceux qui ont pour public cible les mineurs, comme les jouets ou les revues pour enfants. Cet alinéa a en grande partie été repris du droit actuel. Lors des débats, le Parlement a également intégré de nouvelles interdictions de publicité qui touchent l'ensemble de la population par exemple dans l'espace public, les cinémas ou lors de manifestations sportives. Il a cependant prévu une exception pour les points de vente où la publicité reste admise.

Afin que la publicité soit également interdite partout où elle peut atteindre les mineurs, il est nécessaire de compléter l'art. 18. Les nouvelles restrictions concernent notamment la publicité dans la presse, sur Internet et tous les médias électroniques ainsi que dans les envois postaux. Par ailleurs, aucune publicité n'est admise dans les lieux accessibles au public pouvant être fréquentés par des mineurs, comme les points de vente ou les festivals. Les stands ou tentes VIP à l'effigie d'une marque de produits ou d'un fabricant de produits du tabac ou de cigarettes électroniques ne sont en particulier plus admis.

Pour intégrer ces nouvelles interdictions, la structure de l'article a été modifiée. Les supports et les lieux auxquels l'interdiction de publicité s'applique sont regroupés à l'al. 1. Certaines interdictions générales figurant dans la version adoptée par le Parlement 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'al. 1, let. e, par exemple dans les bâtiments et transports publics.

Les prescriptions en matière de promotion ont également été revues (art. 19). La version adoptée par le Parlement interdit uniquement la promotion faite par le biais d'une distribution gratuite ou d'une distribution de cadeaux ou de prix. Cet article est modifié afin d'interdire une autre forme de promotion dans les lieux accessibles au public pouvant être fréquentés par des mineurs: celle faite par des vendeurs mobiles, car une telle promotion est visible par les mineurs. Par vendeurs mobiles, on entend le personnel de vente en général muni d'accessoires dans les couleurs ou à l'effigie d'une marque de produits et faisant par exemple la tournée des restaurants et bars afin de promouvoir et vendre les produits de cette marque. Une précision est également apportée concernant l'exception prévue pour les cigares et cigarillos: la promotion directe et personnelle de ces produits n'est pas autorisée dans les lieux accessibles au public pouvant être fréquentés par des mineurs.

Depuis la révision de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)<sup>31</sup> en 2010, le principe du Cassis de Dijon s'applique en Suisse aux produits légalement commercialisés dans l'UE. Ceux-ci peuvent être mis sur le marché suisse, même s'ils ne respectent pas les exigences de la législation suisse. Dans la LETC, la remise de produits à titre gratuit est assimilée à une mise sur le marché (art. 3, let. d, LETC). Or, la LPTab prévoit une interdiction de la remise de produits du tabac et de cigarettes électroniques à titre gratuit. Comme le principe du Cassis de Dijon prime la LPTab, il serait possible de remettre gratuitement aux consommateurs suisses des produits qui ne répondent pas aux prescriptions techniques suisses et qui sont légalement commercialisés dans l'UE. Afin d'éviter un contournement de l'interdiction de la promotion prévue par le présent projet (art. 19, al. 1, let. a), le Conseil fédéral proposera dans le cadre de la rédaction de l'ordonnance d'application de la LPTab une exception au principe du Cassis de Dijon conformément à l'art. 16a, al. 2, let. e, LETC. Il s'agira d'une modification de l'ordonnance sur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions étrangères (OPPEtr)<sup>32</sup>.

Concernant le parrainage (art. 20), le présent projet complète les restrictions décidées par le Parlement (interdiction de parrainer des événements qui présentent un caractère international ou qui ont pour public cible des mineurs) en interdisant également le parrainage des événements auxquels les mineurs ont accès, comme les festivals.

### 4.3 Système de contrôle de l'âge

La LPTab interdit la remise aux mineurs de produits du tabac et de cigarettes électroniques (art. 23, al. 1). Afin de contrôler le respect de cette interdiction lorsque la vente a lieu sur Internet, le présent projet propose d'ajouter un nouvel article afin d'obliger celui qui remet de tels produits par Internet de mettre en place un système de contrôle de l'âge (art. 23a, al. 1, let. a). Cet ajout est important, car la réglementation des achats tests de la LPTab ne permet pas de contrôler la remise de produits sur Internet. Les achats tests tels que définis dans la loi doivent être effectués par des mineurs et leur anonymat doit être garanti. Cette exigence d'anonymat est indispensable pour proté-

<sup>31</sup> RS 946.51

<sup>32</sup> RS 946.513.8

ger les mineurs et il n'est pas envisageable d'y renoncer. Or, ceci n'est pas possible pour l'heure lors d'achats sur Internet, car l'acheteur doit fournir certaines informations relatives à son identité.

L'interpellation Feri 22.3733 «Que faire contre le taux d'infraction élevé constaté lors d'achats tests d'alcool par des mineurs sur Internet?» déposée le 16 juin 2022 demandait au Conseil fédéral de chercher une solution contre l'accès trop facile pour les mineurs à l'alcool et au tabac sur Internet. Le Conseil fédéral a indiqué dans sa réponse qu'il prendrait cette thématique en compte dans le message au Parlement concernant la présente révision de la LPTab si des participants à la procédure de consultation formulaient des demandes à ce propos. Tel ayant été le cas, le Conseil fédéral propose d'introduire une mesure permettant de remédier à ce problème.

La mise en place d'un système de contrôle de l'âge est une mesure qui peut être contrôlée facilement et qui n'implique pas la participation d'un mineur. La tâche de contrôle peut ainsi être confiée à un adulte qui vérifiera qu'un système de contrôle de l'âge conforme aux exigences légales a été mis en place. L'absence de système de contrôle sera considérée comme une infraction qui sera poursuivie par l'OFSP et d'éventuelles autres autorités d'exécution. De plus, cette mesure correspond à la solution retenue dans le cadre de la nouvelle LPMFJ<sup>33</sup> qui requiert un système de contrôle de l'âge ainsi qu'un système de contrôle parental.

Différents systèmes sont envisageables, notamment l'analyse d'un document d'identité fourni par l'acheteur, éventuellement combinée avec une prise de photographie (autoportrait, *selfie*) au moment de la commande afin de pouvoir les comparer. Grâce aux évolutions technologiques, d'autres systèmes automatisés sont développés, par exemple sur la base de contrôle de certains chiffres de la pièce d'identité ou d'une analyse faciale.

Le choix du système doit se faire dans le respect des exigences fixées par la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)<sup>34</sup>. En particulier, le traitement de données doit être conforme aux principes de proportionnalité et de finalité. Le principe de proportionnalité exige que la solution la plus respectueuse de la sphère privée soit choisie et qu'aucun traitement de données inutile ne soit effectué. Ainsi, aucune donnée superflue ne doit être collectée. Le responsable du traitement, c'est-à-dire celui qui a l'obligation de mettre en place ce système, doit en premier lieu établir une analyse d'impact relative à la protection des données personnelles conformément à l'art. 22 LPD. Par ailleurs, le principe de finalité interdit que des données collectées dans un but précis soient traitées ultérieurement à d'autres fins, notamment commerciales, sans motif justificatif. De plus, le responsable du traitement doit garantir la sécurité des données.

La future identité électronique (e-ID) émise par la Confédération devrait permettre de prouver son identité de manière simple et rapide aussi bien sur Internet que dans le monde réel. Cette identité numérique offrira éventuellement également la possibilité de procéder à des achats tests sur Internet en ne dévoilant que son âge. Effectuer des achats tests sur Internet, en plus de la vérification de la présence d'un système de

<sup>33</sup> FF 2022 2406

<sup>34</sup> FF 2020 7397

contrôle de l'âge, permettra de vérifier que le système mis en place fonctionne et bloque effectivement les commandes passées par des mineurs. Ainsi, les deux mesures seront complémentaires, car la vérification seule de la présence d'un système de contrôle de l'âge ne permet pas de tester l'efficacité du système puisqu'il n'y a pas de tentative d'un mineur de se faire livrer un produit.

L'exigence de la mise en place d'un système de contrôle de l'âge s'applique également à la vente de produits du tabac ou de cigarettes électroniques au moyen d'automate. L'art. 23, al. 3 prévoit déjà que la vente au moyen d'automates n'est permise que si les produits ne sont pas accessibles aux mineurs. Cette disposition peut être abrogée car le nouvel art. 23a, al. 1, let. a la rend désormais redondante (cf. explications relatives à l'art. 23, al. 3).

#### 4.4 Déclaration des dépenses publicitaires

Le nouvel art. 27a oblige l'industrie du tabac et de la cigarette électronique à déclarer ses dépenses de publicité, de promotion et de parrainage à l'OFSP. Cet article représente un complément indiqué en vue d'une éventuelle ratification de la CCLAT.

La CCLAT prévoit en effet à l'art. 13, al. 4, let. d, que les parties n'ayant pas imposé d'interdiction globale en matière de publicité, de promotion et de parrainage exigent au moins de l'industrie du tabac de faire connaître aux autorités sanitaires les dépenses qu'elles consacrent à cet effet. Cette déclaration devrait permettre d'améliorer la transparence sur l'ampleur des dépenses publicitaires et aider à identifier toute activité de publicité, de promotion ou de parrainage qui n'est pas couverte par les restrictions ou à laquelle s'adonnerait l'industrie du tabac en violation des restrictions. Le montant des dépenses publicitaires est un indicateur important. Celui-ci devrait en principe diminuer si les nouvelles interdictions de publicité sont bien respectées.

En Suisse, des données sur les dépenses publicitaires sont disponibles auprès de Media Focus pour différents produits y compris les produits du tabac et les cigarettes électroniques. Ces données sont toutefois lacunaires, car des domaines publicitaires importants comme la promotion et le parrainage, la publicité aux points de vente ou sur les réseaux sociaux ne sont pas recensés.

L'obligation pour l'industrie d'annoncer ses dépenses a déjà fait l'objet de discussions lors des débats sur la LPTab au Parlement. L'article en question a finalement été rejeté par crainte de voir des secrets d'affaires divulgués dans le cadre de cette déclaration.

La possibilité pour les entreprises de déclarer ensemble leurs dépenses a été reprise de la version soumise au Parlement. Un seul montant global pour toutes les catégories de produits et pour toutes les formes de publicité suffit et peut être additionné pour plusieurs entreprises. Ces montants globaux devront être rendus publics en cas de demande fondée sur la LTrans. Pour les entreprises qui choisissent de déclarer leurs dépenses de façon individuelle, l'art. 7, al. 1, let. g LTrans permet de refuser l'accès à un document si cet accès peut révéler des secrets professionnels ou d'affaires. Les aspects juridiques relatifs à la constitutionnalité de cette obligation (atteinte à la liberté économique) sont traités au ch. 7.1.3.

Les modalités de la déclaration seront fixées par le Conseil fédéral. Afin de faciliter l'annonce des dépenses par les entreprises concernées et le traitement de ces données par l'OFSP, il est prévu de mettre en place un système de déclaration électronique.

En mettant en œuvre cette exigence, la pratique de la Suisse ne se distinguerait en rien de celle d'autres États. Ainsi, parmi les pays qui, comme la Suisse, ne connaissent pas d'interdiction globale de la publicité en faveur du tabac, l'Allemagne et le Japon exigent de l'industrie du tabac qu'elle fasse connaître aux autorités gouvernementales compétentes les dépenses consacrées à la publicité, à la promotion et au parrainage encore autorisés. De même, aux États-Unis, qui n'ont pas encore ratifié la CCLAT, les dépenses publicitaires sont déclarées depuis 1967 pour les cigarettes, depuis 1987 pour les produits du tabac sans fumée et depuis 2015 pour les cigarettes électroniques à la Commission fédérale du commerce.

#### **4.5                    Contrôle du respect des restrictions de la publicité et de l'interdiction de remise aux mineurs sur Internet**

Les cantons sont chargés de l'exécution de la loi dans la mesure où elle n'incombe pas à la Confédération (art. 35, al. 1). Cette règle vaut également pour le contrôle du respect des interdictions de publicité et de l'interdiction de remise aux mineurs qui sont en principe du ressort des cantons. Cependant, pour le contrôle des restrictions publicitaires et de la conformité aux exigences du système de contrôle de l'âge sur Internet, le nouvel art. 30, al. 4 prévoit d'attribuer cette compétence à l'OFSP. La publicité et la remise de produits sur Internet proviennent d'entreprises suisses, mais également étrangères. Dans ce dernier cas, la compétence n'est pas clairement attribuée à un canton. Charger l'OFSP de cette tâche, sous la forme de contrôles aléatoires, devrait ainsi permettre une mise en œuvre efficace des contrôles qui ne devront être effectués qu'une seule fois et non par chaque canton. Si l'entreprise contrôlée a son siège en Suisse, l'OFSP pourra charger le canton concerné de la suite de la procédure. Le canton aura notamment la possibilité de dénoncer auprès de l'autorité de poursuite pénale cantonale compétente les infractions constatées. Dans les cas d'infractions commises par des entreprises étrangères, l'OFSP se chargera d'intervenir auprès d'elles. Les mesures contraignantes dont dispose l'OFSP dans un tel cas sont toutefois limitées.

#### **4.6                    Adéquation des moyens requis**

Comme indiqué dans le chapitre précédent, le présent projet attribue une nouvelle tâche à la Confédération: le contrôle du respect des restrictions de publicité sur Internet ainsi que de la conformité aux exigences du système de contrôle de l'âge (art. 30, al. 4). Les coûts occasionnés par cette nouvelle tâche sont justifiés compte tenu des bénéfices découlant du respect de ces dispositions. En effet, Internet représente un canal important tant pour la publicité que pour la vente de produits du tabac et de cigarettes électroniques. Comme le montre l'exemple de l'alcool, les mineurs se pro-

curent actuellement facilement sur Internet des produits qui leur sont pourtant interdits<sup>35</sup>. Investir dans ces contrôles est donc important.

La tâche de contrôle de la publicité des cantons est étendue à de nouveaux lieux, par exemple les lieux de vente et les festivals. Cela devrait pouvoir se faire avec les ressources existantes. Les conséquences financières du projet sont présentées au ch. 6.

## 4.7 Mise en œuvre

L'exécution de la LPTab appartient en grande partie aux cantons (art. 35). Les nouveautés contenues dans le présent projet ne modifient pas la répartition des compétences entre cantons et Confédération.

L'OFSP se voit toutefois attribuer la compétence de contrôler, sur Internet, le respect des restrictions de publicité ainsi que la conformité des exigences du système de contrôle de l'âge (art. 30, al. 4).

## 5 Commentaire des dispositions

### Art. 18 Restrictions de la publicité

L'al. 1 énumère les supports et les lieux auxquels l'interdiction de publicité s'applique. L'al. 2 interdit une forme spécifique de publicité: celle faite au moyen de comparaisons de prix ou de promesses de cadeau. Afin d'éviter que les fabricants et vendeurs de produits du tabac et de cigarettes électroniques ne fassent de la publicité par le biais d'indications de promotion et de parrainage, la phrase introductive de ces deux alinéas a été complétée. Avec cette modification, toutes les interdictions prévues aux al. 1 et 2, par exemple l'interdiction de publicité dans la presse, sont également valables pour les indications de promotion et de parrainage. En effet, les annonces de promotion et de parrainage contribuent à rendre visibles les produits et les entreprises. Les indications de parrainage se font souvent par le placement d'un logo, qu'il s'agisse de celui d'une entreprise, d'un produit ou d'une marque créée en vue de faire la promotion de produits du tabac ou de cigarettes électroniques.

La publicité est interdite dans les publications de la presse écrite (al. 1, let. a). Afin de garantir qu'aucune publicité n'atteint les mineurs, il est nécessaire de l'interdire de façon générale (cf. ch. 1.2.1). Tous les journaux, revues ou autres publications sont concernés à l'exception des publications de la presse étrangère qui ne sont pas destinées principalement au marché suisse ainsi que celles qui sont destinées aux professionnels de la branche du tabac et des cigarettes électroniques. Cette exception vaut également pour les publications d'entreprises qui ne vendent pas exclusivement des produits du tabac et des cigarettes électroniques (par. ex. publications de grossistes destinées à leur clientèle d'entreprises).

<sup>35</sup> Notari L., Jaunin C. (2022). *Achats tests d'alcool en 2021. Rapport national sur la vente d'alcool aux mineur-e-s*. Addiction Suisse, Lausanne, Suisse.

La publicité est également interdite sur Internet (let. b), les applications (*apps* en anglais) et les autres médias électroniques sauf si un système de contrôle de l'âge permet de limiter l'accès à la publicité aux adultes. Sont concernées notamment les publicités figurant sur le site web d'un fabricant, dans des journaux en ligne, sur des sites de vente en ligne, sous forme de publication sur les réseaux sociaux (*post* en anglais) ou encore dans les jeux vidéo. Les messages électroniques publicitaires (par ex. courriels, SMS, WhatsApp) tombent également sous cette interdiction, sauf s'ils sont adressés directement à des adultes. Les entreprises présentes sur Internet sont tenues de prendre les mesures appropriées afin que la publicité n'atteigne pas les mineurs. Le Conseil fédéral définira les exigences que doivent remplir de tels systèmes de contrôle de l'âge. Les données concernant les mineurs récoltées dans le cadre du contrôle de l'âge ne doivent pas être utilisées à d'autres fins (art. 23a, al. 2).

L'interdiction concerne toutes les communications faites dans un but commercial, y compris celles faites par des influenceurs, c'est-à-dire toute personne mettant en ligne une publicité en échange d'une contre-prestation d'une entreprise active dans le domaine des produits du tabac ou des cigarettes électroniques. N'est en revanche pas considérée comme de la publicité le fait de mettre en ligne une vidéo d'une soirée privée où des produits du tabac ou cigarettes électroniques sont visibles sans aucune contrepartie financière. L'interdiction de publicité n'empêche pas non plus l'entreprise qui vend ses produits en ligne de publier une photo et une description du produit. Si la description est exclusivement informative, elle n'est pas considérée comme de la publicité.

L'interdiction concerne non seulement les entreprises ayant leur siège en Suisse, mais également des acteurs étrangers dans la mesure où leurs publicités s'adressent entre autres au marché suisse. Il n'est pas nécessaire qu'elles visent exclusivement le marché suisse. Le Conseil fédéral fixera les critères permettant de déterminer si une publicité ou une indication d'une promotion ou d'un parrainage est considérée comme visant le marché suisse. Pour cela, il se basera sur l'art. 6 du règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2004/42/CE et les règlements (CE) n° 765/2008 et (UE) n° 305/2011<sup>36</sup> selon lequel les produits vendus en ligne sont réputés être mis à disposition sur le marché si l'offre cible des utilisateurs finaux dans l'UE. Une offre de vente est considérée comme ciblant des utilisateurs finaux dans l'UE dès lors que l'opérateur économique concerné oriente ses activités, par quelque moyen que ce soit, vers un État membre. Les critères suivants doivent être pris en considération: les zones géographiques dans lesquelles l'expédition est possible, les langues utilisées pour l'offre ou la commande, ou les moyens de paiement.

La let. c interdit la publicité dans les cinémas. Cette interdiction a déjà été décidée par le Parlement en octobre 2021 et concerne également les films réservés aux plus de 18 ans.

<sup>36</sup> Règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2004/42/CE et les règlements (CE) n° 765/2008 et (UE) n° 305/2011, JO L 169 du 25 juin 2019, p. 1.

La let. d vise à interdire la publicité sur tout support par lequel elle peut atteindre les mineurs. L'interdiction de publicité par affichage prévue au ch. 1 est reprise de la version adoptée par le Parlement. Elle est élargie à toutes les autres formes d'affichage, telles que les écrans numériques. Le ch. 2 interdit les envois de publicité par la poste. Cette disposition vise aussi la distribution de flyers publicitaires dans les boîtes aux lettres. Les catalogues publicitaires (par ex. de supermarchés) ne peuvent pas contenir des indications de promotion pour des produits du tabac ou des cigarettes électroniques. Une exception est toutefois prévue pour les envois publicitaires adressés personnellement à des adultes dans une enveloppe neutre.

Afin de faciliter la lecture de l'article, différentes interdictions adoptées par le Parlement sont regroupées sous la formulation «lieux accessibles au public pouvant être fréquentés par des mineurs» (al. 1, let. e). Il s'agit des 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.

L'exception prévue dans la version adoptée par le Parlement qui permet de faire de la publicité dans les points de vente n'a plus de raison d'être. En effet, les kiosques et les magasins sont des lieux fréquentés par des mineurs et toute publicité doit donc en être bannie.

La formulation de la let. e permet 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»). Seuls des points de vente sans publicité proposant divers produits du tabac ou cigarettes électroniques restent autorisés dans les festivals ou les manifestations. Des affiches concernant des promotions, par exemple concernant une action «trois paquets pour le prix de deux» sont également interdites. Toutefois, des indications figurant directement sur les produits ou à proximité de ceux-ci concernant un changement de prix ou une action promotionnelle restent permises. La taille de l'indication ne doit toutefois pas spécialement attirer l'attention sur le produit concerné.

Lorsque l'entrée à une manifestation ou à un lieu n'est pas réservée à un public majeur avec un contrôle de l'âge, la publicité pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques y est interdite. Cela comprend par exemple la distribution de flyers, la publicité sur des objets tels que des cendriers, des parasols ou des automates à cigarettes. L'interdiction de la publicité sur le matériel scolaire ou sur les jouets, votée par le Parlement n'est plus mentionnée explicitement, mais est couverte par cette disposition. La publicité reste autorisée dans les lieux réservés aux adultes (par ex. discothèques réservées aux plus de 18 ans).

L'al. 2 reprend l'interdiction de la publicité si elle est faite au moyen de comparaisons de prix ou de promesses de cadeaux telle qu'adoptée par le Parlement.

L'al. 3 concerne l'extension de marque (*brand stretching*), c'est-à-dire l'utilisation d'une marque ou d'un ou plusieurs éléments distinctifs d'une marque de produits du tabac ou de cigarettes électroniques pour d'autres gammes de produits, par exemple les chaussures *Camel Boots* et le parfum *Davidoff Cool Water*. Une telle utilisation de marque n'est pas considérée comme de la publicité et n'est donc pas interdite à condition de ne pas avoir pour objectif de promouvoir les produits du tabac ou les cigarettes électroniques. La vente de produits du tabac de la marque d'origine dans un magasin de la nouvelle marque n'est par exemple pas autorisée.

L'al. 4 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.

#### *Art. 19* Restrictions de la promotion

L'al. 1 définit les formes interdites de promotion. Les let. a et b figuraient déjà dans la version de loi adoptée par le Parlement et concernent la distribution gratuite de produits ainsi que la distribution de cadeaux ou de prix, par exemple lors d'achat de plusieurs paquets de cigarettes ou de participation à un concours. Cet alinéa est complété afin que la promotion soit interdite lorsqu'elle est faite par des vendeurs mobiles dans des lieux accessibles au public pouvant être fréquentés par des mineurs, comme les festivals (let. c). Par vendeurs mobiles, il faut entendre le personnel de vente en général muni d'accessoires dans les couleurs ou à l'effigie d'une marque de produits qui abordent directement les passants ou les clients d'un établissement public. La présence de vendeurs mobiles ne permet pas uniquement la vente de produits du tabac et de cigarettes électroniques, mais est également un moyen de promouvoir cette consommation, car les potentiels clients sont activement approchés. Cette forme de promotion étant visible par les mineurs, elle doit être interdite dans tous les lieux auxquels ceux-ci ont accès.

L'al. 2 indique les exceptions à l'interdiction de la promotion. Celles-ci correspondent aux exceptions adoptées par le Parlement. La promotion destinée exclusivement aux professionnels de la branche reste ainsi autorisée (let. a). Concernant l'exception décidée par le Parlement pour la promotion de cigares et cigarillos, la let. b est complétée et précise que cette exception n'est valable que dans les lieux auxquels les mineurs n'ont pas accès.

#### *Art. 20, al. 1, let. b*

La version de l'al. 1, let. b telle qu'adoptée par le Parlement prévoyait l'interdiction de parrainage pour les événements nationaux ayant pour public cible des mineurs. Le présent projet propose de modifier cette disposition afin que seuls les événements nationaux auxquels les mineurs n'ont pas accès, par exemple une soirée dans une discothèque réservée aux plus de 18 ans avec un contrôle de l'âge, puissent faire l'objet d'un parrainage.

Dans les festivals ou manifestations auxquels des mineurs ont accès, les espaces VIP sponsorisés par l'industrie du tabac ou de la cigarette électronique, même réservés aux adultes, sont interdits. En effet, ces espaces privilégiés sont en principe visibles et attractifs pour les jeunes, même s'ils n'y ont pas accès.

*Art. 23, al. 3*

L'art. 23, al. 3 prévoit que les produits du tabac et les cigarettes électroniques ne peuvent être vendus au moyen d'automates que si ces produits ne sont pas accessibles aux mineurs. Cette disposition est désormais redondante avec le nouvel art. 23a, al. 1, let. a puisque celui qui remet de tels produits au moyen d'automates doit mettre en place un système de contrôle de l'âge. Elle peut donc être abrogée.

*Art. 23a*      Système de contrôle de l'âge

L'al. 1 introduit l'obligation de mettre en place un système de contrôle de l'âge pour les personnes physiques et morales qui souhaitent vendre des produits du tabac ou des cigarettes électroniques au moyen d'automates ou sur Internet, sur des applications ou d'autres médias électroniques ou diffuser de la publicité sur ces mêmes canaux. Ces personnes sont tenues d'exploiter un système permettant de vérifier l'âge de l'acheteur lors de la conclusion du contrat ou lors de la création d'un compte client. Le système devra être conforme aux exigences fixées par la LPD, notamment aux principes de proportionnalité et de finalité du traitement des données (cf. ch. 4.3).

L'al. 2 précise que les données recueillies dans le cadre du contrôle de l'âge sont des données personnelles dont le traitement doit être strictement limité à ce but. Ainsi, les vendeurs ont en particulier l'interdiction de les utiliser à des fins commerciales.

L'al. 3 délègue au Conseil fédéral la compétence de fixer les exigences applicables à ces systèmes de contrôle de l'âge. Le Conseil fédéral devra en particulier s'assurer que ceux-ci permettent de contrôler la véracité des données transmises.

*Art. 27a*      Déclaration des dépenses de publicité, de promotion et de parrainage

L'al. 1 instaure l'obligation pour les fabricants et importateurs de produits du tabac et de cigarettes électroniques de déclarer les dépenses qu'ils consacrent en Suisse à la publicité, à la promotion et au parrainage en faveur de ces produits. Un seul montant doit être déclaré: le montant investi pour l'ensemble des activités de marketing, c'est-à-dire pour la publicité, la promotion et le parrainage de tous les produits. Un fabricant ou importateur de plusieurs marques de cigarettes différentes ne sera ainsi pas dans l'obligation de déclarer les montants dépensés pour les activités de publicité, de promotion et de parrainage pour chaque marque, mais bien un montant global pour l'ensemble des produits. De même, un fabricant ou importateur de différentes catégories de produits, par exemple de cigarettes et de cigarettes électroniques, ne devra déclarer qu'un montant global et non un montant par catégorie de produit. Il n'est pas non plus prévu que la déclaration précise les différents supports publicitaires utilisés. Cette déclaration doit être transmise chaque année à l'OFSP.

L'al. 2 précise que les entreprises ou leurs associations faitières ont la possibilité de déclarer ensemble leurs données si elles le souhaitent. Elles peuvent, par exemple, mandater un tiers pour récolter les données de toute la branche et les transmettre à l'OFSP sous forme agrégée. Dans ce cas, les entreprises auxquelles le chiffre déclaré se réfère doivent être indiquées. Les montants globaux agrégés peuvent être rendus accessibles au public par l'OFSP dans le cadre d'une demande au sens de la LTrans. Une déclaration individuelle faite directement auprès de l'OFSP reste également pos-

sible afin que les entreprises ne soient pas contraintes de divulguer leurs données à un tiers pour les agréger. Dans ce cas, l'art. 7, al. 1, let. g LTrans permet de refuser l'accès à un document si cet accès peut révéler des secrets professionnels ou d'affaires.

L'al. 3 attribue au Conseil fédéral la compétence de déterminer les modalités de la déclaration. Il pourra ainsi fixer dans l'ordonnance la manière dont la déclaration doit être effectuée comme cela est le cas pour la déclaration des produits prévue à l'art. 26, al. 3 LPTab. Le contenu de la déclaration ne fait pas partie de la délégation.

#### *Art. 30, al. 4 et 5*

Le nouvel al. 4 propose d'attribuer à l'OFSP la compétence de contrôler, sur Internet, sur les applications et sur les autres médias électroniques, le respect des restrictions de la publicité et de la conformité aux exigences du système de contrôle de l'âge. Ceci concerne notamment le contrôle des publicités figurant sur des sites web, dans les journaux en ligne et sur les réseaux sociaux ainsi que le contrôle des sites de vente de produits du tabac et de cigarettes électroniques en ligne. Il s'agira en particulier de vérifier la présence d'un système de contrôle de l'âge et le respect des exigences requises. Une compétence fédérale unique dans ce domaine devrait permettre une exécution plus efficace, en particulier lorsqu'il s'agit d'entreprises basées à l'étranger. Les contrôles auront lieu de manière aléatoire. Un contrôle exhaustif n'est en effet pas réalisable et s'en rapprocher nécessiterait des ressources très importantes, ce qui serait disproportionné.

Lorsque l'OFSP constate une infraction commise par une entreprise ayant son siège en Suisse, il peut charger l'autorité cantonale compétente de la suite de la procédure (al. 5). Le canton décidera alors lui-même des mesures à prendre auprès de l'entreprise concernée. Il pourra également dénoncer le cas auprès de l'autorité de poursuite pénale cantonale compétente. Si l'infraction est commise par une entreprise étrangère, l'OFSP se chargera d'intervenir auprès d'elle. Les mesures contraignantes dont dispose l'OFSP dans un tel cas sont toutefois limitées.

#### *Art. 45, al. 1, let. e<sup>bis</sup> et f*

L'art. 45 est complété par une nouvelle let. e<sup>bis</sup> afin de pouvoir punir celui qui contrevient à l'obligation de mettre en place un système de contrôle de l'âge conformément à l'art. 23a.

La parenthèse de la let. f est complétée par la mention de l'art. 27a afin que les personnes responsables des entreprises qui ne se soumettent pas à l'obligation de déclarer leurs dépenses publicitaires puissent être poursuivies pénalement et faire l'objet d'une contravention.

## **6 Conséquences**

La révision partielle de la LPTab comprend:

- de nouvelles restrictions relatives à la publicité, à la promotion et au parrainage en faveur des produits du tabac et des cigarettes électroniques;

- l’obligation de mettre en place un système de contrôle de l’âge pour les personnes qui vendent des produits du tabac ou des cigarettes électroniques au moyen d’automates ou sur Internet ou qui font de la publicité par ce même canal.
- l’obligation pour l’industrie du tabac et de la cigarette électronique de déclarer ses dépenses de publicité, de promotion et de parrainage à l’OFSP, complètement indiqué en vue d’une éventuelle ratification de la CCLAT.

Les conséquences de ces nouvelles dispositions ont déjà été en partie énumérées dans le message relatif à l’initiative populaire fédérale «Où à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac (enfants et jeunes sans publicité pour le tabac)»<sup>37</sup>. Comme cela a déjà été expliqué dans ce message, les dispositions relatives à la publicité, à la promotion et au parrainage vont plus loin que les propositions faites par le Conseil fédéral dans le premier projet de loi qu’il avait soumis au Parlement en 2015<sup>38</sup>. La déclaration des dépenses de publicité pour le tabac figurait quant à elle déjà dans le message de 2015 et faisait partie de l’analyse d’impact de la réglementation (AIR)<sup>39</sup> élaborée pour ce projet. Les effets de la loi sur les produits du tabac de 2015 ayant déjà été évalués dans le cadre de cette AIR, celle-ci sert de base pour estimer les effets de la présente révision partielle en matière économique, sanitaire et sociale. Il faut également tenir compte à cette occasion du fait que les fabricants de cigarettes appliquent déjà, en ce qui concerne la publicité pour le tabac, des mécanismes d’autorégulation<sup>40</sup> qui vont au-delà des exigences légales actuelles. Les interdictions nouvellement introduites, mais déjà prévues par ces mécanismes d’autorégulation, n’auront donc que peu ou pas de conséquences pratiques pour cette catégorie de produits.

## 6.1 Conséquences pour la Confédération

Avec ce projet, la Confédération se voit confier le contrôle des restrictions de publicité pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques sur Internet et de la conformité aux exigences des systèmes de vérification de l’âge pour la vente de ces produits par ce même canal. Pour remplir ces tâches, on estime, selon les connaissances actuelles, que la charge de travail équivaut à un poste entre 40 et 60% (collaborateur administratif). Il s’agira par exemple de sensibiliser le public et les exploitants de réseaux sociaux ou de sites Internet à ces nouvelles dispositions, de procéder à des tests sur un échantillon de sites Internet et de réseaux sociaux et de créer un point de contact

<sup>37</sup> FF 2020 6837

<sup>38</sup> FF 2015 8645

<sup>39</sup> Gehrig M., Simion M., Abrassart A. & Künzi K. (*Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS* (2015). *Analyse d’impact de la loi sur les produits du tabac*. Document disponible sous: [www.ofsp.admin.ch](http://www.ofsp.admin.ch) > Stratégie & politique > Mandats politiques & plans d’action > Prévention du tabagisme: mandats politiques > Politique suisse > Nouvelle loi sur les produits du tabac > Documents Analyse d’impact de la réglementation (AIR) 2015 concernant la LPTab. Consulté le 23 mars 2023.

<sup>40</sup> Swiss Cigarette (2018). *Accord avec la Commission de loyauté*. Document disponible sous: [www.swiss-cigarette.ch](http://www.swiss-cigarette.ch) > thèmes > Commission suisse pour la loyauté. Consulté le 23 mars 2023.

pour le public destiné à la dénonciation des infractions. L'OFSP envisage actuellement d'acquérir un outil informatique permettant de contrôler la publicité de manière automatisée pour accomplir cette tâche de manière efficace en utilisant relativement peu de ressources. Le coût pour l'obtention d'un tel outil n'est pas connu, mais devrait s'élever à quelques dizaines de milliers de francs. En outre, il est envisageable que l'OFSP collabore également avec les exploitants de portails de vente ou de réseaux sociaux afin que ces derniers vérifient que leurs contenus ne contiennent pas de publicité illicite pour le tabac. Les tâches seront priorisées et concrétisées à l'issue de la phase parlementaire, lors de la révision de l'ordonnance correspondante.

La Confédération (l'OFSP) devra également gérer le traitement des déclarations des entreprises concernant leurs dépenses publicitaires. L'obligation de déclarer les dépenses publicitaires sera mise en œuvre par le biais du système de déclaration des produits déjà prévu aux art. 26 et 27. Ces articles, adoptés par le Parlement, prévoient que les produits du tabac et les cigarettes électroniques mis à disposition sur le marché doivent être déclarés à l'OFSP. La déclaration de produit comprend notamment le nom de l'entreprise et la composition du produit. Un processus de déclaration supplémentaire sera mis en place dans ce système afin que les dépenses publicitaires puissent également y être déclarées de manière groupée ou individuellement. Cela n'entraînera pas de coûts supplémentaires significatifs pour la Confédération.

Toutes ressources additionnelles nécessaires, financières et en personnel, liées à la présente révision selon les connaissances actuelles seront compensées à l'interne de l'OFSP.

## **6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Cette adaptation de la loi n'entraîne pas de nouvelles tâches pour les cantons, car la réglementation de la publicité pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques figure déjà dans la LPTab adoptée le 1<sup>er</sup> octobre 2021 par le Parlement. De plus, de nombreux cantons connaissent des interdictions cantonales de publicité. Les restrictions prévues dans ce projet vont toutefois plus loin que les restrictions actuelles en vigueur dans les cantons et s'appliqueront dans tous les cantons. Les cantons devront donc contrôler le respect des interdictions de publicité dans plus d'endroits que jusqu'à présent, mais ce contrôle devrait pouvoir être effectué avec les ressources existantes.

## **6.3 Conséquences économiques, sanitaires et sociales**

### **6.3.1 Publicité, promotion et parrainage**

#### **Conséquences du projet LPTab de 2015**

L'AIR de 2015 avait évalué les conséquences sur la santé et l'économie du premier projet LPTab, qui comprenait déjà de larges restrictions publicitaires. Pour l'essentiel, il s'agissait des nouvelles interdictions suivantes :

- la publicité (dans la presse, sur Internet, par voie d'affichage, dans les cinémas, sur les places de sport et lors de manifestations sportives);
- la distribution de cadeaux;
- l'octroi de rabais limités dans le temps et l'espace;
- la remise de produits à titre gratuit;
- le parrainage d'événements à caractère international.

L'AIR était arrivée à la conclusion que les restrictions publicitaires prévues se traduiraient à long terme par une réduction de la prévalence de fumeurs se situant entre 5,4 % et 9,9 %, ce qui correspond, sur l'ensemble de la population, à une réduction de 10 % du nombre de fumeurs d'ici 2060, soit une baisse de la prévalence de fumeurs de 27,1 % (2017) à 24,3 %. Le coût social annuel du tabagisme se serait ainsi réduit, selon la méthode de calcul employée, de 229 à 407 millions de francs. L'AIR prévoyait également que le projet de loi aurait pour effet une diminution du chiffre d'affaires pour le secteur du tabac, estimée entre 111 et 170 millions de francs en moyenne par année, et aurait ainsi conduit au transfert de 340 à 540 places de travail du secteur du tabac vers d'autres secteurs. Selon les estimations de l'OFSP fondées sur les chiffres de l'AIR de 2015, sur ces 340 à 540 places de travail transférées vers d'autres secteurs, 240 à 450 pourraient être attribuées à l'effet des restrictions à la publicité, à la promotion et au parrainage. Le transfert des autres places de travail serait quant à lui principalement dû à l'introduction sur le marché de cigarettes électroniques (transfert interne au secteur), parce qu'une partie des consommateurs de tabac aurait privilégié les cigarettes électroniques. Le transfert de places de travail vers d'autres secteurs s'explique par le fait que les personnes qui ne dépensent pas leur argent pour les produits du tabac ou les cigarettes électroniques le consacrent à d'autres biens et services (par ex. les activités de loisirs), ce qui génère un chiffre d'affaires correspondant, et donc des places de travail, dans les secteurs en question.

#### **Conséquences du présent projet**

En comparaison avec le projet LPTab de 2015, les règles proposées dans le présent projet prévoient les interdictions supplémentaires suivantes :

- la publicité qui peut atteindre les mineurs :
  - dans les lieux de vente,
  - lors de manifestations;
- la promotion sous forme de vente directe par des vendeurs mobiles;

- le parrainage d'événements accessibles aux mineurs (sans portée internationale).

Les dispositions du présent projet devraient entraîner des restrictions plus importantes de la publicité pour les produits du tabac que celles prévues par celui du Conseil fédéral de 2015, notamment du fait de l'interdiction de publicité dans les lieux de vente ainsi que de l'interdiction de parrainage d'événements accessibles aux mineurs (par ex. les festivals).

L'AIR<sup>41</sup> a examiné et évalué les effets d'une interdiction par support publicitaire (l'ordre et la formulation ont été adaptés pour correspondre à ceux du présent projet et les réglementations cantonales actuelles ont été prises en compte):

- publications de la presse écrite: effets significatifs;
- Internet, applications et autres médias électroniques: effets limités, car l'autorégulation restreint déjà la publicité sur Internet;
- cinéma: effets dans les 20 cantons<sup>42</sup> qui n'interdisent pas déjà la publicité pour les produits du tabac au cinéma;
- affiches dans l'espace public et sur les terrains privés visibles depuis l'espace public: effets significatifs dans les neuf cantons<sup>43</sup> qui n'interdisent pas déjà la publicité par voie d'affichage et dans les cantons d'Obwald et de Zurich, qui ne l'interdisent que de manière partielle (affiches autorisées dans le domaine privé);
- envois postaux et messages électroniques publicitaires: effets limités, car l'autorégulation restreint déjà la publicité aux adultes;
- lieux accessibles au public pouvant être fréquentés par des mineurs:
  - dans et sur les véhicules des transports publics: ne concerne pas les fabricants suisses de cigarettes, qui y renoncent déjà conformément à l'autorégulation;
  - manifestations: point non traité dans l'AIR, mais effets importants, car toutes les manifestations dont l'accès n'est pas réservé aux adultes sont désormais concernées (par ex. les festivals);
  - dans et sur les bâtiments ou parties de bâtiments destinés à des usages publics et l'aire qui en dépend: effets limités, car ces endroits sont déjà en partie couverts par les mécanismes d'autorégulation;
  - places de sport et manifestations sportives: effets limités, car les lieux principalement fréquentés par des mineurs sont déjà actuellement réglementés; nouvellement toutes les places de sport;

<sup>41</sup> Gehrig M, Simion M, Abrassart A & Künzi K (*Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS*) (2015). *Regulierungsfolgenabschätzung zum Tabakproduktegesetz*, pp. 74–77. Document disponible sous: [www.ofsp.admin.ch](http://www.ofsp.admin.ch) > Stratégie & politique > Mandats politiques & plans d'action > Prévention du tabagisme: mandats politiques > Politique suisse > Nouvelle loi sur les produits du tabac > Documents Analysed'impact de la réglementation (AIR) 2015 concernant la LPTab. Consulté le 23 mars 2023.

<sup>42</sup> Tous les cantons à l'exception de GE, OW, SG, SO, VS et ZH.

<sup>43</sup> AG, AI, GL, JU, LU, NE, NW, SH, SZ.

- points de vente: effets significatifs (estimation faite pour les kiosques en lien avec les bâtiments à usages publics, même si pas compris dans le projet de 2015).
- radio et télévision: aucun effet, car la publicité pour les produits du tabac est déjà interdite.

Concernant les supports pour lesquels une interdiction aurait un effet significatif, les chiffres des dépenses de publicité sur ces supports sont les suivants: en 2021, 10,4 millions de francs ont été dépensés pour la publicité en faveur des produits du tabac, y compris les cigarettes électroniques, principalement dans des revues et des journaux (7,03 millions), pour l’affichage électronique et imprimé (2,14 millions) et dans les médias électroniques (1,24 million). Cela représente 0,2 % des dépenses publicitaires totales en Suisse. La publicité pour le tabac est surtout importante dans le cas de l’affichage électronique, où elle représente 0,9 % de toutes les dépenses publicitaires, et dans la presse imprimée, où la part de la publicité pour le tabac est de 0,5 %. Pour le cinéma, les dépenses publicitaires sont passées de 10 millions de francs en 2000 à zéro depuis 2015<sup>44</sup>.

En ce qui concerne les effets de l’interdiction du parrainage des festivals, la Ligue pulmonaire suisse a déterminé en 2014<sup>45</sup> que l’abandon des recettes de parrainage par l’industrie du tabac renchérirait le prix des billets de festival de 2 francs par unité. Ce montant devrait être répercuté sur les festivaliers si aucun autre parrainage n’est trouvé. Selon la même étude, 71 % des festivaliers seraient prêts à assumer ce montant, tandis que 22 % ne le seraient pas.

Il n’existe pas de chiffres pour la Suisse concernant la publicité pour le tabac dans les lieux de vente, dans les médias sociaux, ainsi qu’en ce qui concerne la promotion et le parrainage de manifestations.

Pour estimer l’ordre de grandeur des différents secteurs publicitaires, il est utile d’indiquer les chiffres disponibles pour l’Allemagne<sup>46</sup>. En 2019, le poste le plus important du budget de la publicité pour le tabac a été investi dans la promotion (144 millions d’euros). Pour ce qui est de la publicité, les dépenses pour l’affichage (publicité extérieure) s’élèvent à environ 52 millions d’euros. Enfin, environ 11 millions d’euros ont été consacrés au parrainage de manifestations.

Si l’on considère l’évolution des dépenses publicitaires dans le temps, on constate que les budgets publicitaires en Allemagne sont restés plus ou moins constants entre 2008 et 2019, soit autour de 200 millions d’euros par an, avec un minimum de 192 millions d’euros en 2008 et un maximum de 247 millions en 2017.

<sup>44</sup> Media Focus Schweiz GmbH. *Données 2021 sur les dépenses publicitaires pour le tabac en Suisse*. Document obtenu sur Mediafocus.ch. Données payantes, non publiées.

<sup>45</sup> Communiqué de presse du 24 juillet 2014 de la Ligue pulmonaire suisse. *Sponsoring de cigarettiers: les festivaliers sont prêts à payer 2.– de plus par billet*. Document disponible sous: [www.liguepulmonaire.ch](http://www.liguepulmonaire.ch) > Médias > Archive des communiqués de presse. Consulté le 23 mars 2023.

<sup>46</sup> Délégué du gouvernement fédéral allemand en matière de drogues. Ministère fédéral allemand de la santé (*Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung. Bundesministerium für Gesundheit*) (2021). *Jahresbericht 2021*, p. 10. Document disponible sous: [www.bundesdrogenbeauftragter.de](http://www.bundesdrogenbeauftragter.de) > Service > Broschüre bestellen > Publikationen > Publikationen der Drogenbeauftragten. Consulté le 23 mars 2023.

En conclusion, on constate que l'initiative réduit fortement les possibilités de faire de la publicité pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques. On peut donc raisonnablement s'attendre à une diminution du coût social de la consommation de tabac plus importante que celle qui avait été calculée dans l'AIR de 2015 (entre 229 et 407 millions de francs par année).

Le tableau est plus nuancé en ce qui concerne l'économie. La plupart des entreprises profiteront de cette réduction du coût social, car le nombre de personnes souffrant ou décédant d'une maladie consécutive à la consommation de tabac diminuera. Les pertes de productivité s'en trouveront réduites. Par contre, le secteur du tabac subira des pertes en raison de la baisse de la consommation de tabac. S'agissant de la publicité, on part de l'hypothèse que l'activité publicitaire se déplacera vers les domaines encore autorisés de la publicité pour adultes, mais que les pertes ne pourront vraisemblablement pas être entièrement compensées. Cela signifie que les recettes publicitaires diminueront pour la plupart des médias.

### **6.3.2                    Système de contrôle de l'âge**

Le présent projet prévoit l'obligation pour les entreprises qui vendent des produits du tabac et des cigarettes électroniques sur Internet ou au moyen d'automates de se doter d'un système de contrôle de l'âge. Cette obligation concerne également les entreprises qui font de la publicité sur Internet. La mise en place d'un tel système devrait générer des coûts pour les entreprises. Cette obligation ne faisait pas partie du projet de 2015 et ne faisait donc pas partie de l'AIR. Une estimation des coûts pour les entreprises concernées n'est donc pas disponible.

### **6.3.3                    Déclaration des dépenses publicitaires**

Pour les entreprises actives dans l'industrie du tabac ou de la cigarette électronique, la déclaration annuelle des dépenses publicitaires entraînera une augmentation des frais administratifs. Ceux-ci seront évidemment plus élevés pour les entreprises qui font de la publicité pour leurs produits que pour celles qui n'en font pas. Sur la base d'une enquête menée auprès d'entreprises actives dans le domaine du tabac, l'AIR a indiqué que la charge liée à la déclaration des dépenses pour une entreprise qui fait de la publicité s'élève à 16 heures de travail par année. Selon l'AIR, 36 entreprises faisaient de la publicité en 2015. Pour les quelque 260 autres entreprises qui ne faisaient pas de publicité pour leurs produits, une charge de travail de deux heures a été prise en considération (déclaration de l'absence de dépenses). L'AIR 2015 a calculé un total de frais administratifs pour la branche de 133 957 francs par an pour la mise en œuvre de l'obligation de déclarer les dépenses publicitaires.

L'OFSP part du principe que le nombre d'entreprises soumises à l'obligation de déclarer a augmenté en raison de la diversification de l'offre de produits. Par ailleurs, le temps nécessaire à la déclaration des entreprises qui ne font pas de publicité pour leurs produits devrait être de quinze minutes au maximum et non de deux heures. Selon

l'estimation de l'OFSP, l'ordre de grandeur des coûts estimés dans l'AIR devrait donc rester valable.

Avec le présent projet, les entreprises pourraient déclarer leurs données à une association ou à une société fiduciaire, par exemple. Cette organisation agréerait les données et communiquerait à l'OFSP un chiffre global ainsi que la liste de toutes les entreprises qui auraient ainsi rempli leur obligation de déclaration. L'OFSP estime que la collecte des données des entreprises et la rédaction de la déclaration consolidée pour l'OFSP représentent environ 24 heures de travail par an pour une association ou une société fiduciaire. Ces coûts des associations ou sociétés fiduciaires seront répercutés sur les entreprises soumises à l'obligation de déclarer.

## 6.4 Conséquences environnementales

L'impact environnemental de l'industrie du tabac a été abordé dans le cadre des débats parlementaires sur la LPTab et présenté dans un rapport à la commission de la santé<sup>47</sup>.

Ce rapport indique que les effets négatifs sur l'environnement résultent principalement de la culture et du séchage du tabac, des moyens de production utilisés à cet effet et des émissions en résultant. La fabrication de cigarettes et leur distribution ont également un impact qui est déterminé principalement par les eaux usées et les besoins en énergie. Le rapport thématise également l'impact des mégots de cigarettes qui représente un des déchets les plus souvent rejetés dans l'environnement en Suisse.

Composées de plastique et de batteries (avec métaux lourds), les cigarettes électroniques, dont certaines sont à usage unique, ont également un impact sur l'environnement, notamment en raison de la quantité de déchet générée et de leur mauvaise élimination<sup>48</sup>.

Avec les nouvelles interdictions de publicité, le présent projet devrait permettre de diminuer la consommation de tabac et de cigarettes électroniques. Des effets positifs sur l'environnement devraient s'en suivre, tant dans les pays producteurs (réduction de la consommation d'eau) qu'en Suisse (réduction des coûts de nettoyage dus au *littering* de mégots de cigarettes et composés de cigarettes électroniques), ainsi qu'au niveau mondial en raison de la réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à la fabrication.

<sup>47</sup> OFSP (2020). *Rapport 10: Impact environnemental et coûts de l'industrie du tabac*. Document disponible sous: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft-weiterfuehrende-links?AffairId=20150075>

<sup>48</sup> Hendlin YH. «Alert: Public Health Implications of Electronic Cigarette Waste». *Am J Public Health*. 2018 Nov;108(11):1489–1490. doi: 10.2105/AJPH.2018.304699. PMID: 30303735; PMCID: PMC6187764.

## **7 Aspects juridiques**

### **7.1 Constitutionnalité**

#### **7.1.1 Publicité, promotion et parrainage**

Le présent projet de révision partielle de la LPTab est fondé sur l'art. 118, al. 2, let. b, Cst., modifié à la suite de l'acceptation de l'initiative populaire «Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac (enfants et jeunes sans publicité pour le tabac)».

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.

L'ajout consécutif à l'acceptation de l'initiative mentionne explicitement dans une seconde phrase que la Confédération «interdit notamment, pour les produits du tabac, toute forme de publicité qui atteint les enfants et les jeunes». Toute forme de publicité est à interpréter de manière large et comprend également la promotion et le parrainage. La base légale est claire et la Confédération est tenue de la mettre en œuvre.

Le terme «notamment» dans cette seconde phrase permet d'appliquer cette interdiction de publicité aussi aux cigarettes électroniques. En outre, celles-ci entrent également dans les «objets qui peuvent présenter un danger pour la santé» de l'art. 118, al. 2, let. a, Cst. pour l'utilisation desquels la Confédération a également une compétence de légiférer afin de protéger la santé de la population.

#### **7.1.2 Système de contrôle de l'âge**

La mise en place et l'utilisation d'un système de contrôle de l'âge créent un léger obstacle à la liberté économique des entreprises qui souhaitent vendre leurs produits sur Internet ou au moyen d'automates ou faire de la publicité sur Internet. Au vu de la protection efficace de la santé des mineurs qu'une telle mesure permet d'atteindre, cette légère atteinte semble justifiée et respecte le principe de proportionnalité.

Un traitement différent de la presse écrite, dans laquelle l'interdiction de publicité est générale, et d'Internet, où la publicité reste autorisée s'il existe un système de contrôle de l'âge, se justifie du point de vue des possibilités techniques. Les moyens techniques permettent de protéger les mineurs de la publicité sur Internet, ce qui n'est pas possible dans la presse écrite (cf. ch. 1.2.1).

### 7.1.3 Déclaration des dépenses publicitaires

L'obligation pour l'industrie du tabac et de la cigarette électronique de déclarer ses dépenses de publicité, de promotion et de parrainage (art. 27a) pourrait dans certains cas porter atteinte à la liberté économique de l'art. 27 Cst. Si une entreprise devait dévoiler le montant de ses dépenses publicitaires annuelles par catégorie ou marque de produit et pour chaque domaine (publicité, promotion et parrainage), cela pourrait être considéré comme une atteinte à ses secrets d'affaires qu'elle a en principe le droit de ne pas divulguer. Afin de minimiser cette possible atteinte, seul le montant *global* des dépenses pour toutes les catégories de produits et marques et pour tous les domaines publicitaires est demandé. De plus, les entreprises peuvent faire une déclaration groupée qui rend impossible l'attribution d'un montant à une entreprise en particulier. Dans ces conditions, il n'y aurait pas d'atteinte à la liberté économique.

La question d'une éventuelle atteinte ne se pose plus que pour les entreprises choisissant de déclarer individuellement. Or, l'art. 7, al. 1, let. g LTrans prévoit déjà une exception au droit d'accès si cet accès peut révéler des secrets d'affaire. Une telle déclaration des dépenses est par ailleurs justifiée par le fait que les autorités ont un intérêt à connaître les dépenses de l'industrie en matière de publicité, de promotion et de parrainage. Une vue d'ensemble sur les montants investis leur serait utile pour leurs activités de prévention et d'exécution. Le montant des dépenses publicitaires est un indicateur important. S'il baisse, cela signifie que les interdictions de publicité sont mises en œuvre. L'obligation de communication des dépenses peut avoir l'avantage supplémentaire de dissuader l'industrie du tabac de s'adonner à des activités de publicité, de promotion ou de parrainage qu'elle aurait pu entreprendre sans cela. Les autorités ont un intérêt public prépondérant par rapport à l'intérêt privé de l'industrie à garder ces montants secrets. Le principe de proportionnalité semble ainsi respecté.

## 7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Avec ses nouvelles restrictions de publicité, de promotion et de parrainage ainsi que l'obligation d'annonce des dépenses publicitaires, le présent projet est compatible avec les obligations de la Suisse résultant des accords internationaux. Il ne contrevient pas non plus aux engagements de la Suisse à l'égard de l'UE ni aux objectifs visés par sa politique européenne. Il n'existe en particulier aucun accord bilatéral entre la Suisse et l'UE impliquant des engagements dans ce domaine.

Le présent projet est en particulier compatible avec la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, conclue à New York le 20 novembre 1989 et approuvée par l'Assemblée fédérale le 13 décembre 1996. Cette convention a été ratifiée par la Suisse le 24 février 1997 et est entrée en vigueur le 26 mars 1997<sup>49</sup>. La convention ne mentionne pas explicitement la protection des enfants contre la publicité pour le tabac. Toutefois, elle charge les États parties de favoriser l'élaboration de principes directeurs appropriés destinés à protéger l'enfant contre l'information et les matériels qui

<sup>49</sup> RS 0.107

nuisent à son bien-être (art. 17, let. e) et de reconnaître le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation (art. 24). Les restrictions supplémentaires introduites en matière de publicité sont ainsi conformes aux buts visés par la convention et les dispositions précitées.

La Suisse n'ayant pas ratifié la CCLAT, cette dernière ne lui impose donc pas d'obligations à l'heure actuelle. Le droit suisse satisfait néanmoins à de nombreuses exigences de cette convention, notamment en matière de protection contre la fumée passive, d'imposition ou de mises en garde sur les paquets de cigarettes. La LPTab interdit en outre la vente de produits du tabac et de cigarettes électroniques aux mineurs. Les nouvelles restrictions introduites dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative remplissent une condition requise par la convention pour les pays n'ayant pas imposé une interdiction globale en matière de publicité, de promotion et de parrainage. Il s'agit de la condition de l'art. 13, al. 4, let. e, CCLAT qui exige des parties qu'elles prévoient une «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 médias tels qu'Internet». En proposant également une obligation d'annonce des dépenses publicitaires pour l'industrie du tabac, prévue par l'art. 13, al. 4, let. d, CCLAT, le présent projet propose un dernier complément indiqué en vue d'une éventuelle ratification de la CCLAT.

### **7.3 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 des dispositions importantes sur les droits et obligations des fabricants et vendeurs de produits du tabac et de cigarettes électroniques. Ceux-ci ont en particulier des droits qui se trouvent restreints en matière de publicité, de promotion et de parrainage. En cas de vente ou de publicité sur Internet ou encore de vente au moyen d'automates, ils ont l'obligation de mettre en place un système de contrôle de l'âge.

### **7.4 Frein aux dépenses**

Le projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

### **7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale**

La réglementation fédérale proposée repose sur le principe de subsidiarité (art. 5a et 43a, al. 1, Cst.). La répartition des compétences entre cantons et Confédération n'est pas modifiée avec ce projet. La Confédération se voit toutefois confier une nouvelle compétence. Le contrôle du respect des restrictions de publicité sur Internet et de la

conformité aux exigences du système de contrôle de l'âge pour la vente et la publicité sur Internet revient ainsi à l'OFSP. Il n'est en effet pas judicieux de confier ces tâches d'exécution aux cantons, car contrairement à ces mêmes contrôles effectués dans le monde physique, la responsabilité du contrôle sur Internet, les applications et les autres médias électroniques ne peut pas être clairement attribuée à un canton.

Les fabricants et importateurs de produits du tabac et de cigarettes électroniques, la Confédération et les cantons supportent chacun dans leur domaine de compétence les coûts engendrés par l'application de la loi. Ils contribuent ensemble à la protection des mineurs contre la publicité pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques et contre l'accès à ces produits. Ainsi, le principe d'équivalence fiscale (art. 43a, al. 2 et 3, Cst.) est respecté.

## **7.6 Délégation de compétences législatives**

Le présent projet prévoit trois nouvelles délégations de compétences législatives au Conseil fédéral.

L'art. 18, al. 1, let. b permet au Conseil fédéral de fixer les critères pertinents pour déterminer si une publicité ou une indication d'une promotion ou d'un parrainage sur Internet, sur les applications et les autres médias électroniques vise le marché suisse.

L'art. 23a, al. 3 confère au Conseil fédéral la compétence de définir les exigences que doit remplir le système de contrôle de l'âge nouvellement requis. Un tel système sera désormais obligatoire pour celui qui fait de la publicité pour les produits du tabac ou les cigarettes électroniques sur Internet, sur des applications ou sur d'autres médias électroniques ainsi que pour celui qui remet de tels produits par Internet ou au moyen d'automates. La délégation de cette compétence est motivée par le fait que de tels systèmes, pour être efficaces, doivent remplir des critères qui s'appliquent de manière uniforme à tous les acteurs.

L'art. 27, al. 3 charge le Conseil fédéral de déterminer les modalités de la déclaration des dépenses de publicité, de promotion et de parrainage.

## **7.7 Protection des données et principe de la transparence**

L'utilisation de systèmes de contrôle de l'âge peut soulever des questions liées au droit de la protection des données pour les détenteurs de sites Internet qui proposent la vente de produits du tabac ou de cigarettes électroniques et pour les détenteurs de sites où apparaît de la publicité pour ces produits. Les dispositions de la LPD sont toutefois suffisantes pour assurer la protection des données dans le domaine du contrôle de l'âge. En outre, le présent projet prévoit que les données concernant des mineurs recueillies dans le cadre du contrôle de l'âge ne peuvent être utilisées qu'à cette fin (art. 23a, al. 2).

La déclaration des dépenses de publicité, de promotion et de parrainage par les entreprises se fera au moyen du système d'information qui sera mis en place pour la déclaration des produits. En principe, un chiffre global pour plusieurs entreprises sera in-

troduit dans le système. Les personnes de contact chargées de la déclaration devront y introduire certaines données personnelles non sensibles, telles que le nom, prénom, numéro de téléphone professionnel et adresse e-mail professionnelle. Ces données seront collectées et traitées conformément à la LPD.

## Liste des abréviations utilisées

AFAJ	Association faîtière suisse pour l'animation socioculturelle enfance et jeunesse
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
AMCS	Association des médecins cantonaux de Suisse
BZ	Berner Zeitung
CBD	Cannabidiol
CCLAT	Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac
CDCA	Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CE	Communauté européenne
CFANT	Commission fédérale Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladie non transmissibles
CSAJ	Conseil suisse des activités de jeunesse
Cst.	Constitution (RS 101)
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EEE	Espace économique européen
e-ID	Moyen d'identification électronique
FF	Feuille fédérale
FMH	Fédération des médecins suisses
JO	Journal officiel de l'Union européenne
J+S	Programme Jeunesse + Sport
JT	Japan Tobacco
LETC	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (RS 946.51)
LPD	Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (FF 2020 7397)
LPMFJ	Loi fédérale sur la protection des mineurs dans les secteurs du film et du jeu vidéo (FF 2022 2406)
LPTab	Loi fédérale du 1 <sup>er</sup> octobre 2021 sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (FF 2021 2327)
LRTV	Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (RS 784.40)
LTrans	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la transparence (RS 152.3)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung

OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OMS	Organisation mondiale de la santé
OPPEtr	Ordonnance dur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions étrangères
PEV	Parti évangélique suisse
PLR	Les Libéraux-Radicaux
PS	Parti socialiste suisse
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
THC	Tetrahydrocannabinol
UDC	Union démocratique du Centre
UE	Union européenne
Vert-e-s	Les VERT-E-S suisses

