



20.459

Initiative parlementaire Prolongation de la réglementation transitoire applicable aux produits du tabac contenue dans la loi sur les denrées alimentaires

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national

du 8 octobre 2020

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires (LDAI)¹ portant sur la prolongation du délai transitoire fixé à l'art. 73 LDAI, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

8 octobre 2020

Pour la commission:

La présidente, Ruth Humbel

¹ RS 817.0

Rapport

1 Contexte et genèse du présent projet

Depuis 1955, les produits du tabac sont réglés par la législation sur les denrées alimentaires. La loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI)² a fait l'objet d'une révision totale, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017, qui prévoit l'exclusion des produits du tabac de son champ d'application. Une disposition transitoire prévoit toutefois que, tant qu'aucune loi particulière régissant les produits du tabac n'est édictée, les anciennes dispositions de la LDAI leur sont applicables durant un délai de quatre ans au plus suivant l'entrée en vigueur de la LDAI révisée (cf. art. 73 LDAI). Par conséquent, pour éviter une lacune de réglementation, la loi particulière en question devrait entrer en vigueur le 1^{er} mai 2021 au plus tard. Or, vu que le premier projet de loi sur les produits du tabac (LPTab) a été renvoyé au Conseil fédéral en 2016 et vu l'état d'avancement des débats sur le second projet, il est prévisible qu'aucune nouvelle loi particulière ne soit édictée avant l'échéance du délai transitoire le 1^{er} mai 2021.

Le 30 novembre 2018, le Conseil fédéral a présenté aux Chambres fédérales son second projet de loi sur les produits du tabac (15.075 é), assorti du message correspondant. Il y propose de faire passer de quatre à six ans le délai transitoire prévu à l'art. 73 LDAI, lequel serait ainsi reporté au 1^{er} mai 2023.

Le Conseil des États, en sa qualité de conseil prioritaire, a examiné le projet de LPTab le 17 et 26 septembre 2019. Le débat devant le Conseil national est prévu au plus tôt pour le quatrième trimestre 2020. L'adoption du projet est prévue pour le deuxième semestre 2021. Ensuite, à l'issue d'une procédure de consultation, le Conseil fédéral adoptera les dispositions d'exécution, qui entreront en vigueur en même temps que la loi. On peut d'ores et déjà conclure de ce qui précède que la LPTab et, partant, la disposition prolongeant le délai transitoire prévu dans la loi sur les produits alimentaires ne pourront pas entrer en vigueur d'ici au 1^{er} mai 2021.

À sa séance du 28 août 2020, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a décidé par 16 voix contre 9 d'élaborer la présente initiative parlementaire. Afin de prévenir tout vide juridique, elle entend modifier suffisamment tôt le délai transitoire fixé à l'art. 73 LDAI, indépendamment des débats relatifs à la LPTab. À sa séance du 2 septembre 2020, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) a approuvé la décision de son homologue à l'unanimité.

À sa séance du 8 octobre 2020, la CSSS-N a décidé de mettre en œuvre l'initiative conformément au texte déposé. Elle a approuvé le présent projet par 19 voix contre 2 et 1 abstention et le rapport explicatif correspondant par 21 voix et 2 abstentions.

² RO 1995 1469, 1996 1725, 1998 3033, 2001 2790, 2002 775, 2003 4803, 2005 971 5449, 2006 2197 2363, 2008 785, 2011 5227, 2013 3095. Cf. art. 3, al. 3.

Pour que cette disposition transitoire puisse entrer en vigueur avant l'échéance du délai actuel, le Parlement doit impérativement adopter l'initiative parlementaire au plus tard à la session d'hiver 2020, compte tenu du délai référendaire.

2 Renonciation à une procédure de consultation

L'art. 3, al. 1, let. b de la loi sur la consultation (LCo)³ prévoit que, lors des travaux préparatoires concernant un projet de loi, celui-ci doit faire l'objet d'une procédure de consultation. On peut toutefois y renoncer lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l'objet dont traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment (cf. art. 3a, al. 1, let. b LCo).

Aucun des participants à la consultation relative à la LPTab, qui s'est déroulée du 8 décembre 2017 au 23 mars 2018, n'a contesté le bien-fondé de la prolongation du délai transitoire. Celle-ci vise uniquement à éviter un vide juridique d'ici à l'entrée en vigueur de la LPTab; elle n'implique aucune modification matérielle du texte. Dans le cadre d'une nouvelle procédure de consultation sur l'adaptation du délai transitoire, il est très probable qu'aucune information nouvelle ne soit à attendre, même avec une prolongation du délai de six à huit ans. Sur la base de l'art. 3a, al. 1, let. b LCo, il est donc possible de renoncer à la procédure de consultation sur l'adaptation du délai transitoire de l'art. 73 LDAI.

3 Grandes lignes du projet

La proposition de la commission se base sur le projet de LPTab. Elle propose de compléter l'art. 73 LDAI («Disposition transitoire») par un al. 2 afin de prolonger le délai transitoire qui y est défini. Alors que le Conseil fédéral prévoyait une prolongation de deux ans, la commission privilégie une prolongation de quatre ans, ceci afin d'éviter qu'une nouvelle modification du délai soit nécessaire.

Le projet ne contient aucune disposition impliquant de nouvelles tâches d'exécution.

4 Commentaire des dispositions

Art. 73, al. 2

La révision totale de la LDAI, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017, prévoit l'exclusion des produits du tabac de son champ d'application. Un délai transitoire de quatre ans dès son entrée en vigueur était initialement prévu afin de permettre l'élaboration d'une loi spécifique sur les produits du tabac. En raison des retards provoqués par le renvoi du premier projet au Conseil fédéral, d'une part, et par la charge de travail supplémentaire à laquelle le Parlement a dû faire face en lien avec la gestion de la

³ RS 172.061

pandémie de coronavirus, d'autre part, une prolongation de ce délai est maintenant nécessaire.

Proposition est faite de prolonger le délai en question de quatre ans de plus. Il apparaît désormais que la prolongation de six ans prévue par le projet de LPTab est trop juste. Avec le délai transitoire fixé désormais à huit ans, la LPTab doit entrer en vigueur le 1^{er} mai 2025 au plus tard. Il reste ainsi suffisamment de temps pour achever la procédure parlementaire et élaborer ensuite l'ordonnance d'application.

5 Conséquences

5.1 Conséquences économiques

Grâce à cette modification du délai transitoire, il reste possible de fabriquer, de commercialiser et de vendre librement des produits du tabac en Suisse; en outre, les places de travail concernées sont préservées. Si le délai n'est pas adapté à temps, on risque d'aboutir à une lacune de réglementation pouvant poser problème en raison de la loi fédérale du 12 juin 2009 sur la sécurité des produits (LSPro)⁴. Le cas échéant, les produits du tabac devraient être retirés du marché, car ils ne seraient plus conformes aux exigences essentielles en matière de santé et de sécurité prévues à l'art. 5 LSPro.

5.2 Autres conséquences

Il est évident que ce projet ne devrait pas avoir d'impact sur la Confédération, les cantons ou les communes, ni sur la société ou l'environnement; les questions correspondantes n'ont donc pas été examinées.

6 Relation avec le droit européen

Le projet n'a pas de relation avec le droit européen.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité et légalité

Selon l'art. 118, al. 2, let. a, de la Constitution (Cst.)⁵, la Confédération légifère sur «l'utilisation des denrées alimentaires ainsi que des agents thérapeutiques, des stupéfiants, des organismes, des produits chimiques et des objets qui peuvent présenter un danger pour la santé». Elle dispose donc d'une compétence législative étendue dans ce domaine.

⁴ RS 930.11

⁵ RS 101

Cette disposition constitutionnelle a pour objet de protéger les consommateurs des atteintes à la santé que pourraient leur occasionner certains produits. Quant au fond, la disposition couvre l'utilisation des articles de ménage et objets usuels dans la mesure où ils peuvent présenter un danger pour la santé. L'énumération de la let. a ne se veut pas exhaustive⁶. Elle englobe toutes les marchandises et les objets spécifiquement mentionnés, potentiellement dangereux pour la santé, en citant les plus courants d'entre eux (denrées alimentaires, produits thérapeutiques, produits chimiques, etc.).

Les produits du tabac et les cigarettes électroniques peuvent sans aucun doute être considérés comme des objets présentant un danger pour la santé de la population.

7.2 Délévation de compétences législatives

Cet aspect ne revêt aucune importance en l'espèce.

7.3 Forme de l'acte à adopter

La réglementation portant sur la prolongation du délai dans lequel une loi sur les produits du tabac doit être édictée (art. 73 LDAI en vigueur) s'applique à toutes les dispositions du droit du tabac et, partant, aux droits et aux obligations des acteurs du secteur concerné, de leurs fournisseurs et de leurs clients. De telles dispositions doivent obligatoirement être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164 Cst.).

⁶ Poledna T., Art. 118, in: Ehrenzeller B., Mastronardi P., Schweizer R.J., Vallender K.A. (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*. 3^e éd. Zurich 2014, ch. marg. 9.

