

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Fabienne Freymond Cantone & Consort : Interdiction totale de la publicité pour les produits du tabac : cohérence... ?

#### **Rappel**

*Il est démontré que la **publicité en faveur du tabac, la promotion et le parrainage ont un impact sur la consommation des produits du tabac.** Ces techniques attirent de nouveaux consommateurs, en particulier les jeunes, maintiennent et/ou augmentent la consommation de tabac des fumeurs, démotivent ceux qui veulent arrêter et encouragent les anciens fumeurs à recommencer.*

*Une étude (**Observatoire des stratégies marketing pour les produits du tabac en Suisse romande**)[1]réalisée récemment par le CIPRET-Vaud en collaboration avec Addiction Suisse et le CIPRET Fribourg, conclut que les publicités en faveur du tabac sont omniprésentes en Suisse romande. On en trouve dans 89% des stations-service, dans 78% des kiosques, dans le 84% des bars, cafés et boîtes de nuit, sur le 94% des automates à cigarettes, dans 34 événements culturels et sportifs se déroulant en Suisse romande (dont une majorité sont des festivals de musique), sur 22 sites internet officiels des marques (dont plus de la moitié accessibles aux mineurs), sur la voie publique (affichage) de nombreux cantons romands, au cinéma, sur les réseaux sociaux et dans la presse (en particulier dans le quotidien gratuit 20 minutes, largement lu par les adolescents). Les résultats de cette étude illustrent ainsi le fait que les formes de publicités traditionnelles (affichage, presse) ne constituent que la pointe de l'iceberg d'une stratégie plus globale et complexe.*

*L'étude souligne de plus que les techniques de marketing utilisées par l'industrie du tabac sont parmi les plus créatives et sophistiquées. Pas réglementées par les quelques lois en vigueur, ces techniques permettent également de contourner les limitations actuelles. Finalement, l'Observatoire démontre que, en dépit de l'Ordonnance fédérale existante, selon laquelle la publicité pour le tabac est interdite si elle s'adresse spécialement aux jeunes (art. 18, OTab), les jeunes restent la cible prioritaire de l'industrie du tabac.*

*Tandis que la publicité en faveur du tabac, la promotion et le parrainage sont interdits dans la plupart des pays européens, au niveau suisse seule la publicité à la radio et à la télévision est interdite. Certains cantons vont plus loin ; ce qui est le cas du **Canton de Vaud qui interdit, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007, l'affichage de publicité en faveur de produits du tabac sur le domaine public et sur le domaine privé, visible du domaine public. Les autres formes de publicité restent cependant autorisées.***

*Face à l'omniprésence des stratégies marketing pour les produits du tabac et au fait qu'elles ciblent principalement les jeunes, la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac recommande **une interdiction totale de toutes les formes de publicité en faveur du tabac, de promotion et de parrainage.** Seule une interdiction totale permet de réduire efficacement et durablement le tabagisme ;*

les pays qui ont mis en œuvre une telle disposition ont enregistré, en moyenne, une baisse de 7% de la consommation. En revanche, les interdictions partielles de la publicité sont peu efficaces, car elles mènent à un déplacement des dépenses publicitaires dans des secteurs où la publicité reste autorisée.

*La loi fédérale sur les produits du tabac (LPTab) en cours d'élaboration se donne pour objectif de renforcer la protection de la jeunesse et, pour ce faire, propose entre autres des restrictions quant à la publicité, à la promotion et au parrainage. Dans sa réponse à la consultation fédérale, le Conseil d'Etat salue l'interdiction légale de la publicité à l'endroit des mineurs, et demande que le droit fédéral interdise aussi la publicité et le parrainage pour des manifestations visant un public largement composé de jeunes. Pour le reste cependant, le Conseil d'Etat soutient que les modalités générales de restriction de la publicité doivent demeurer de la compétence des cantons, mieux à même de procéder à une pesée d'intérêts qui peut différer d'un canton à l'autre.*

*Compte tenu*

- de cette position lors de la consultation fédérale relative à la LPTab ;
  - des récents résultats de l'Observatoire des stratégies marketing pour les produits du tabac en Suisse romande ;
  - des conclusions scientifiques claires quant à l'impact de la publicité, de la promotion et du parrainage sur la consommation de tabac, ainsi qu'à l'efficacité d'une interdiction totale,
- nous souhaiterions obtenir des réponses du Conseil d'Etat aux questions suivantes :*

1. *Dans quelle mesure et par quel-s moyen-s le Conseil d'Etat entend-il faire respecter l'interdiction d'affichage de publicités dans l'espace public, en tenant compte du fait que les techniques actuelles de marketing permettent de contourner les limitations en vigueur ?*
2. *Dans quelle mesure et par quel-s moyen-s le Conseil d'Etat entend-il protéger efficacement la jeunesse des méfaits du tabagisme, en tenant compte du fait que les interdictions partielles et celles ne s'adressant qu'aux jeunes sont reconnues comme inefficaces ?*
3. *Est-ce qu'une interdiction de toute forme de publicité et de toute activité de promotion du tabac dans les points de vente est une mesure envisagée par le Conseil d'Etat ?*

*Nous remercions par avance le Conseil d'Etat de ses réponses.*

*[1] Canevascini M. et al. Observatoire des stratégies marketing pour les produits du tabac en Suisse romande. Résultats de l'étude. CIPRET-Vaud, Addiction Suisse, CIPRET Fribourg. Septembre 2014.*

## **1 INTRODUCTION**

La question de la publicité en matière de tabac, respectivement de son interdiction, met traditionnellement aux prises deux positions antinomiques :

- celle des acteurs de la lutte contre le tabagisme, et des mesures préventives qui s'inscrivent dans un objectif de protection de la santé publique et de la jeunesse contre la consommation des produits du tabac et leur promotion ;
- celle de l'industrie du tabac et des entreprises de publicité, qui plaident en faveur de la liberté économique, mais également de la liberté de presse et de la liberté d'opinion et d'information pour s'opposer aux restrictions supplémentaires que les mesures de prévention contre le tabagisme apportent à leurs activités commerciales.

La liberté économique emporte le droit de faire de la publicité, mais n'est, à l'instar d'autres libertés publiques, pas absolue. L'article 36 Cst. prévoit que les restrictions des droits fondamentaux doivent reposer sur une base légale (al. 1), être justifiées par un intérêt public prépondérant (al. 2), et selon le principe de proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 3), l'essence de ses droits fondamentaux étant en outre inviolable (al. 4).

Le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation de l'avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac. Cette loi reprendra pour l'essentiel les dispositions de l'actuelle loi sur les denrées alimentaires, dont le champ d'application s'étendait jusqu'ici au tabac. Cela étant, les dispositions concernant la publicité et la vente de tabac seront complétées de façon à mieux protéger la population, et en particulier les jeunes, des conséquences néfastes du tabagisme. Les restrictions publicitaires prévues dans la nouvelle loi contribueront à réduire, de façon uniforme pour tous les cantons, le nombre des jeunes fumeurs.

Appelé à se déterminer sur cet avant-projet, le Conseil d'Etat vaudois a adopté une position tendant vers un équilibre acceptable entre la politique de santé publique et les intérêts économiques en jeu. Si de nombreux objectifs poursuivis par cet avant-projet sont louables et ont été salués, l'importance, pour le Canton de Vaud, de l'économie du tabac en termes d'emplois et de rentrées fiscales notamment, commande que des conditions-cadre supportables soient maintenues pour ce secteur d'activité, certes sensible, mais légal.

Compte tenu de l'agenda politique fédéral, l'entrée en vigueur de la loi elle-même ne peut être envisagée avant 2018, voire 2019.

## **2 RÉPONSES AUX QUESTIONS**

### **2.1 Dans quelle mesure et par quel-s moyen-s le Conseil d'Etat entend-il faire respecter l'interdiction d'affichage de publicités dans l'espace public, en tenant compte du fait que les techniques actuelles de marketing permettent de contourner les limitations en vigueur ?**

On peut rappeler en préambule que l'interdiction de la publicité en matière de tabac à la radio et à la télévision existe en Suisse depuis 1965. L'interdiction de publicité pour le tabac par affichage sur le domaine public et privé est effective dans le canton de Vaud, qui a alors été le 2ème canton suisse à légiférer en la matière, depuis 2007. Cumulée à l'interdiction de fumer dans les lieux publics, ces limitations ont déjà produits des résultats encourageants en termes de santé publique.

La question soumise par l'interpellation s'inscrit dans un contexte sensible, qui met aux prises les positions antagonistes de la santé publique et de l'industrie du tabac. Ainsi les acteurs de la prévention contre le tabagisme soutiennent que la Loi vaudoise sur les procédés de réclame (ci-après LPR), notamment son article 5a formalisant dans le canton de Vaud l'interdiction des procédés de réclame pour des produits dont l'usage engendre la dépendance, n'est pas intégralement respectée. De son côté l'industrie du tabac conteste la pratique d'un marketing invasif, se défend d'inciter quiconque à fumer et de contourner les limitations en vigueur, et relève la nécessité qu'il y a de respecter la liberté des consommateurs d'être informés des différents produits qui existent sur le marché et d'être accompagnés dans leurs choix.

Compte tenu des mesures déjà prises par le canton, le débat qui subsiste aujourd'hui porte avant tout sur la publicité à l'intérieur des points de vente, au cinéma, dans les journaux et magazines et dans le cadre de manifestations culturelles et sportives. Si des stratégies de marketing permettant d'éluder l'interdiction de la publicité sur le domaine public devaient être identifiées, elles pourraient être dénoncées.

Dans ce contexte, le cadre législatif cantonal actuellement en vigueur est adéquat. Il ne paraît pas nécessaire que le canton prenne d'autres mesures avant que le législateur fédéral ne pose le cadre législatif appelé à entrer en vigueur, à l'échelle de l'ensemble du territoire national, dans les années à venir.

## **2.2 Dans quelle mesure et par quel-s moyen-s le Conseil d'Etat entend-il protéger efficacement la jeunesse des méfaits du tabagisme, en tenant compte du fait que les interdictions partielles et celles ne s'adressant qu'aux jeunes sont reconnues comme inefficaces ?**

Les statistiques permettent objectivement d'observer que la population des fumeurs est en constante diminution depuis 10 ans, ce qui tend à démontrer que les mesures de restriction actuellement en vigueur portent leurs fruits en termes de santé publique.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'outre les mesures de restriction générales en matière de publicité évoquées ci-dessus, la loi vaudoise connaît des dispositions dont la vocation est spécifiquement de contribuer à la protection des mineurs contre les méfaits du tabac. Il sied de rappeler que depuis le 1er janvier 2006, l'article 66 i de la Loi sur l'exercice des activités économiques (ci-après LEAE) proscrit la vente de tabac aux jeunes de moins de 18 ans dans le canton de Vaud. Depuis lors, le service de la santé publique a mené, via le Programme cantonal de prévention du tabagisme 2009-2013 confié au CIRET-Vaud, des mesures d'information (signalétique, information de base) ainsi que trois séries de monitoring de l'application de cette mesure structurelle à valeur préventive. Ce monitoring a été réalisé selon la méthodologie du "client mystère" et suivi par le département de recherche d'Addiction Suisse. Les résultats obtenus en 2007, en 2009 et en 2011 démontrent que les démarches en cours doivent perdurer ; en effet, si on note une légère amélioration au fil du des résultats obtenus, on doit constater que l'objectif de protection des mineurs n'est pas encore atteint.

Compte tenu de ces résultats et du débat qu'ils n'ont pas manqué de susciter, un travail de collaboration régulier a été mis sur pied entre les services de la santé publique et de l'économie, notamment suite au postulat Montangero de 2010, lequel a conduit à une révision importante de la LEAE. Dans ce contexte, l'article 98a est venu compléter la LEAE, offrant dès le 1er novembre 2014 une base légale qui autorise la mise sur pied d'achats-tests, notamment afin de vérifier le respect de l'âge légal lors de remise ou de vente de tabac. La concrétisation des achats-tests sur le terrain nécessite encore un travail de concertation entre les services de l'Etat et les organismes concernés.

Le mécanisme des achats-tests permettra de mesurer sur le terrain les risques auxquels la jeunesse est concrètement exposée. Les contrevenants pourront être sanctionnés, sur le plan administratif par une interdiction temporaire de vente, le retrait provisoire ou définitif de leur autorisation de vente de tabac, et sur le plan pénal par le prononcé d'une amende préfectorale. Ce faisant, un volet répressif viendra compléter les dispositifs de prévention existant à l'heure actuelle qui ont, en partie du moins, fait leurs preuves. Il contribuera utilement à protéger les mineurs de la consommation de tabac et à faire respecter les limites posées par le législateur cantonal en la matière.

## **2.3 Est-ce qu'une interdiction de toute forme de publicité et de toute activité de promotion du tabac dans les points de vente est une mesure envisagée par le Conseil d'Etat ?**

Comme évoqué plus haut, le Canton de Vaud s'est prononcé sur l'avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac et a adopté une position qui prend en considération les différents intérêts en présence, tout en mettant en avant la latitude cantonale pour développer des mesures de santé publique adaptées. A cette occasion, le Conseil d'Etat a salué l'interdiction légale de publicité à l'endroit des mineurs, tout en demandant que le droit fédéral interdise aussi la publicité et le parrainage pour des manifestations visant un public plus largement composé de jeunes personnes. Parallèlement, il a aussi appelé la Confédération à orienter sa politique en faveur de la transition vers des produits de substitution moins nocifs, comme la cigarette électronique.

L'objectif de santé publique sous-tendant une interdiction totale de la publicité en matière de tabac doit toutefois être mis en balance avec la restriction supplémentaire qu'elle apporterait à la liberté économique des fabricants de tabac. Dans l'attente de l'avènement de la Loi fédérale sur les produits du tabac (LPTab), qui poursuit notamment l'objectif de renforcer la protection de la jeunesse et

emporte des restrictions supplémentaires en matière de publicité du tabac, le Conseil d'Etat, par une appréciation minutieuse des intérêts antagonistes en présence, tient actuellement l'interdiction pure et simple de toute forme de publicité ou de promotion des produits du tabac dans les points de vente pour une mesure excessivement restrictive. Dans un contexte suisse où l'on constate que la population des fumeurs est en constante diminution depuis 10 ans, il paraît aujourd'hui plus conforme au principe de proportionnalité de maintenir les mesures de lutte contre le tabagisme actuellement en vigueur, puisqu'elles produisent des résultats concrets et encourageants en termes de santé publique.

Le Conseil d'Etat vaudois considère qu'il est impératif de définir en premier lieu le contenu de la future loi fédérale sur les produits du tabac, actuellement à l'étude. Si l'appréciation de cette nouvelle loi devait révéler qu'elle comporte des lacunes, ou qu'elle est insuffisante à atteindre les objectifs de santé publique que le Canton de Vaud s'assigne, alors le législateur cantonal pourrait envisager de légiférer lui-même. Aujourd'hui, et compte tenu de la position pondérée adoptée par le Canton de Vaud sur l'avant-projet, il ne paraît pas approprié de prendre des initiatives législatives anticipées sur le plan cantonal.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 24 juin 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*