

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur le postulat François Clément et consorts –
Alcool, publicités et santé**

Rappel du postulat

Le 22 novembre 2016 le député François Clément a déposé la motion reproduite, ci-après, relative à la publicité pour des boissons alcooliques. Chargée de son examen, la commission thématique de santé publique a recommandé au Grand Conseil, avec l'accord de son auteur, de la transformer en postulat (art. 123, al. 3 LGC). Le 19 décembre 2017, le plénum a suivi cette recommandation.

« Pour ce développement, il est important de considérer les deux faits suivants à propos de la publicité et de l'alcool.

Premièrement, les buts de la publicité sont d'informer sur l'existence d'un produit auprès de potentiels consommateurs et d'assurer la consommation maximale du produit. Pour les grandes marques déjà bien implantées, c'est indéniablement le deuxième point qui est le plus recherché. Afin d'atteindre cet objectif de vente, les publicités vont inciter, de manière constante, un public cible à la consommation. Il faut également relever que, plus ce public est jeune, plus la publicité aura d'impact. Pour exemple, plus une personne est âgée, moins son attention sera attirée par des publicités pour l'alcool. Mais pour les 20 – 24 ans, ils sont plus de 93% à remarquer ces publicités et en moyenne, plus de 5 fois par semaine. Plus une personne déclare remarquer des publicités pour l'alcool, plus elle rapporte des comportements de consommation à risque¹. Ainsi, même une publicité qui semble destinée à des adultes conditionne les plus jeunes à consommer un produit et lie sa consommation à un élément positif ou une activité agréable.

Deuxièmement que l'alcool est, indiscutablement, un produit addictif. Si consommé avec modération, il peut être festif et agréable. Consommé avec excès, il conduit à de graves problèmes médicaux et/ou sociaux tout en entraînant la dépendance des consommateurs. La lutte contre les conséquences néfastes de la dépendance à l'alcool demande des efforts considérables de la part des services médico-sociaux ainsi que d'importants moyens financiers à charge de la communauté. Selon l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), en 2010, la consommation d'alcool a coûté 4,2 milliards de francs à la collectivité. Ce sont les entreprises qui doivent faire face aux charges les plus importantes liées à la dépendance à l'alcool, estimées à 1,7 milliard de francs. En plus des coûts directs dus aux pertes de productivité, elles doivent encore payer 0,5 milliard de francs pour recruter de nouveaux collaborateurs en raison de la mortalité et de la morbidité des consommateurs.

Dès lors, il est particulièrement problématique que la publicité qui, nous le rappelons, cherche à faire consommer un produit au maximum soit mise au service de la vente d'alcool. De plus, la publicité sur ces produits, qui vise particulièrement le public des jeunes adultes, impacte du même coup les groupes encore plus jeunes, notamment les adolescents, plus vulnérables à la publicité.

Nous pouvons même affirmer que c'est la volonté des producteurs de cibler ce public vulnérable. Les alcopops ou les bières aux saveurs exotiques pour attirer le public jeune sont déjà légion. La publicité cherche à associer ces produits à la fête, la jeunesse, la séduction ou l'aventure pour pousser le public jeune à en consommer. Au travers du « sponsoring », les marques cherchent à être présentes dans les lieux où les jeunes se rassemblent, comme les festivals ou les événements sportifs, afin d'affirmer leur image de marque proche des intérêts de ce public. En utilisant des moyens de publicité comme des « concours », elles contournent les législations supposées protéger la population.

Au niveau national comme au niveau cantonal, des premières mesures pour limiter l'impact des publicités ont été prises. L'article 42 de la Loi fédérale sur l'alcool (Lalc) limite les procédés de réclames pour les boissons distillées notamment les procédés visant à créer une image « cool » et « dynamique » autour de la consommation de ces produits². Toutefois, cette interdiction se limite aux alcools distillés et épargne donc de nombreux autres produits qui sont pourtant aussi source de problèmes sanitaires. Quant à la Loi sur les procédés de réclame vaudoise (RLPR), son article 5a interdit la publicité pour « les alcools de plus de 15 pour cent volume » et les produits distillés sur le domaine public ou visible depuis le domaine public³. Mais, il n'y a pas de limite imposée aux réclames pour éviter qu'une image, visant à pousser le public jeune à la consommation, soit associée à l'alcool.

¹ *Monitoring Suisse des Addictions /août 2016*

² *680/Loi fédérale sur l'alcool/Art. 42b1VI. Limitation de la publicité*

³ *943.11/Loi sur les Procédés de Réclame/Art 5a Interdiction des procédés pour les produits dont l'usage entraîne la dépendance*

Nous soulignons enfin que plus tôt on entame la consommation d'alcool, plus on est susceptible de développer une addiction. Une aubaine pour les producteurs et les distributeurs d'un point de vue mercantile, mais une catastrophe pour la santé de la jeunesse.

Dans un pays où 5% de la population souffre d'une addiction à l'alcool et où 15% des citoyens et citoyennes estiment souffrir de l'alcoolisme d'un autre, le fait d'autoriser la publicité incitant les jeunes à la consommation de ces produits est une aberration. Il est nécessaire de protéger notre population, jeune et moins jeune, contre des procédés marketing qui, au mépris des conséquences, visent à les faire consommer des substances entraînant des dégradations de la santé, des intoxications et une accoutumance.

Au vu de ce qui précède, les auteurs de la présente motion demandent :

- Que le Conseil d'Etat propose une législation visant à interdire la publicité indirecte pour l'alcool à travers des « concours » et autres procédés.*
- Que le Conseil d'Etat propose une législation luttant contre les publicités pour l'alcool qui visent un public jeune en associant la consommation à des modes de vie spécifiques. »*

1. Introduction

Les politiques publiques en matière d'alcool remontent au dernier tiers du 19^{ème} siècle. Elles ont évolué en fonction du contexte économique et social, des connaissances médicales, des impératifs en matière de protection de la jeunesse mais aussi des représentations collectives à l'égard de ce produit qui peut apparaître à la fois comme un moyen facilitant la socialisation, un marqueur identitaire mais aussi comme une substance nocive lorsque la modération cède le pas à la consommation problématique et à la dépendance. Compte tenu de ces caractéristiques, la publicité fait l'objet d'une régulation de la part des pouvoirs publics dans la perspective d'en atténuer les effets indésirables pour la société et les individus, en particulier les jeunes. Ces restrictions visent non seulement à limiter l'ampleur de la publicité dans l'espace public mais également à modérer son emprise sur l'imaginaire collectif en interdisant, par exemple, d'associer une boisson alcoolique à un mode de vie. C'est en particulier le cas pour les boissons distillées (à haut titrage alcoométrique) mais pas pour les boissons fermentées (bières et vins) ainsi que le souligne le postulat.

Malgré les restrictions, la publicité pour l'alcool reste très présente. En Suisse, les alcooliers investissent chaque année plusieurs millions de francs à des fins publicitaires et ciblent plus particulièrement les jeunes et des contextes propices à la sociabilité et aux expérimentations (notamment les festivals et les manifestations sportives). Internet et les réseaux sociaux ont offert de nouvelles opportunités et ouvert la voie à de nouveaux codes promotionnels, plus labiles et moins directement reconnaissables mais peut-être, au moins, tout aussi efficaces que les publicités traditionnelles.

Les études menées par Addiction Suisse en 2016 dans le cadre du monitoring des addictions confirment que les jeunes de 15 à 24 ans sont particulièrement réceptifs aux messages publicitaires. L'étude montre également que le degré d'exposition à la publicité est corrélé avec une pratique de consommation ponctuelle à risque. C'est-à-dire : plus les personnes sont exposées à des publicités pour des boissons alcooliques, plus elles sont enclines à avoir une consommation à risque.

Dans le cadre de ce postulat, le Conseil d'Etat se propose d'examiner les bases légales existantes ainsi que les défis actuels en regard des constats qu'il peut tirer de la mise en œuvre du cadre existant. En réponse au postulat, il se détermine sur l'opportunité de légiférer pour combler les éventuelles lacunes constatées.

Bases légales et réglementaires au niveau fédéral

En matière d'alcool le droit suisse marque une claire distinction entre les boissons distillées (eaux de vie, spiritueux, liqueurs, alcopops), objets de la loi fédérale sur l'alcool (LAlc) et les boissons fermentées telles que le vin, la bière, le cidre et les vins de fruits comprises dans la loi fédérale sur les denrées alimentaires (LDAI).

L'article 42 b al. 1 de la LAlc prévoit que la publicité pour **les boissons distillées**, quel qu'en soit le support (texte, image ou son) ne peut contenir que des indications ou des représentations ayant directement trait au produit ou à ses propriétés.

La LAlc limite considérablement la publicité pour des boissons distillées à travers une série d'interdictions (art. 42 b al. 2-3) :

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

Il est en outre interdit d'organiser des concours qui servent de publicité pour des boissons distillées ou qui impliquent l'acquisition ou la distribution de telles boissons (art. 42 b al. 4 LAlc).

En tant qu'autorité d'exécution de la loi sur l'alcool, l'administration fédérale des douanes (AFD) a édité en 2019 un guide de la publicité qui présente ce qu'il est interdit ou autorisé de faire en matière de publicité. Le guide traite également de la publicité sur Internet et les réseaux sociaux. Par analogie, les dispositions

applicables dans les médias traditionnels sont transposées aux supports numériques en intégrant certains critères aidant à identifier le bassin de population ciblé : nom de domaine, référence à la Suisse (langue, monnaie, contenu, liens et hashtags). S'agissant du marketing d'influence (soit le fait de bloggers-euses ou d'influenceurs-euses sur les réseaux sociaux), l'AFD entend l'interdire dans la majorité des cas, la relation entre le produit et le mode de vie étant au centre du message publicitaire.

Les propriétaires de sites Internet ou de réseaux sociaux sont responsables du contenu et sont tenus d'effacer les publications de tiers qui n'ont pas directement trait au produit (i.e. : ses qualités intrinsèques) et ne sont pas conformes à la loi.

S'agissant **des boissons fermentées**, la loi sur les denrées alimentaires donne au Conseil fédéral la compétence de restreindre la publicité pour les boissons alcooliques qui s'adressent particulièrement aux jeunes de moins de 18 ans. Des dispositions y relatives sont consignées dans l'ordonnance (art. 43 ODAIOU) qui prononce l'interdiction de la publicité notamment :

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

L'ordonnance exclut toute mention et représentation graphique s'adressant spécialement aux jeunes de moins de 18 ans.

La loi sur les denrées alimentaires institue le chimiste cantonal en tant qu'autorité exécutive, dont les attributions peuvent être déléguées à des tiers selon certaines conditions (art. 55 LDAI).

Bases légales et réglementaires au niveau cantonal

La loi vaudoise sur les auberges et débits de boissons (RSV 935.31) comporte un certain nombre de garde-fous destinés à prévenir les situations susceptibles d'encourager le consommateur à consommer de l'alcool. Quand bien même ces mesures légales et réglementaires préventives ne visent pas exclusivement la publicité en matière d'alcool à proprement parler, elles contribuent directement ou indirectement à ne pas induire ou favoriser une consommation qui n'aurait pas spontanément eu lieu.

Prévention de la publicité par des obligations d'affichage dans les établissements – Dans les établissements, différentes obligations doivent être respectées en termes d'affichage et contribuent indirectement à lutter contre la publicité en matière d'alcool. Ainsi :

- L'article 45 LADB, précisé à l'article 41 RLDAB, impose à toute établissement de proposer en permanence un choix de 3 boissons sans alcool en quantité de 3dl dont le prix doit être inférieur à celui de la boisson alcoolisée la moins chère. Par ce mécanisme obligatoire, on veut faire en sorte que le consommateur ait toujours la possibilité de privilégier, à moindre coût, l'acquisition d'une boisson sans alcool. On vise ici à éviter que des prix attractifs sur des boissons alcooliques ne poussent le consommateur à en commander, plutôt que d'épancher sa soif avec une boisson sans alcool.
- Le Chef du Département de l'économie, de l'innovation et du sport a édicté une Directive spécifique aux « happy hours », qui définit les conditions auxquelles un établissement peut, pendant une durée limitée, proposer une réduction de prix, sur des boissons fermentées exclusivement. Durant la même période, une réduction du même ordre doit prévaloir sur le choix des trois boissons sans alcool meilleur marché que la boisson alcoolisée la moins chère, de manière à ce que la période de « happy hours » ne soit pas le lieu de contourner l'obligation prévue par le législateur que le consommateur ait en permanence un choix de boissons sans alcool au prix le plus attractif de l'établissement.

- L'article 44 RLADB prévoit l'obligation d'afficher de manière visible dans les établissements, conformément à l'article 11 de l'ordonnance fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, que la vente de boissons alcooliques fermentées est interdite aux moins de 16 ans, et celle de boissons alcooliques distillées interdite aux moins de 18 ans. Un tel dispositif prévient la promotion de boissons alcoolisées à des personnes qui n'ont pas l'âge d'en boire.

Prévention de la publicité par des limites posées en termes de service dans les établissements – L'article 50 LADB formalise dans une base légale cantonale l'interdiction générale de servir des boissons alcooliques aux personnes en état d'ébriété, des boissons alcooliques fermentées à une personne de moins de 16 ans, et des boissons alcooliques distillées à des personnes de moins de 18 ans.

Il prohibe également différentes pratiques promotionnelles qui ont pour vocation de promouvoir et d'encourager la consommation d'alcool. Il est ainsi interdit d'inciter le personnel à boire de l'alcool avec la clientèle, d'organiser sur place des jeux ou des concours proposant comme gains des boissons alcooliques ou de concéder des cadeaux ou des avantages tendant à séduire le consommateur et à l'amener ainsi à consommer plus d'alcool.

Prévention de la publicité par des mesures structurelles visant à limiter la consommation d'alcool dans la LADB – La loi sur les auberges et débits de boissons (LADB) et son règlement d'application (RLDAB) prévoient des mesures légales destinées à prévenir la consommation excessive d'alcool. Ainsi :

- Le service de boissons alcooliques par distributeurs automatiques ou semi-automatiques (5 LADB) ;
- La vente d'alcool à l'emporter est interdite dans le canton à partir de 21h00 (5 alinéa 2 LADB), et à partir de 20h00 pour les communes qui, comme Lausanne, souhaitent étendre ces horaires de restriction.

Ces mesures ne visent pas spécifiquement à limiter la publicité faite en matière d'alcool, mais contribuent à limiter les circonstances dans lesquelles il peut en être fait une vente incontrôlable et donc stimuler les consommateurs au-delà de la consommation qu'ils envisageaient.

Enfin, la loi vaudoise sur les procédés de réclame (LPR) interdit à son article 5a la publicité sur le domaine public pour « des produits dont l'usage engendre la dépendance » mais, s'agissant de l'alcool, elle limite l'étendue de l'interdiction en excluant du champ d'application les boissons ayant un volume d'alcool de 15% ou moins, soit la bière, le vin, le cidre. Les Communes et le Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) sont les autorités compétentes dans l'application de la loi et de son règlement.

Situation dans d'autres cantons

Un peu plus de la moitié des cantons ont édicté des restrictions publicitaires, parmi lesquels tous les cantons urbains. Zurich est le canton ayant adopté les mesures les plus restrictives. A la différence du Canton de Vaud, les restrictions prévues à Zurich figurent dans la loi sur la santé et concernent toutes les boissons alcooliques sous réserve de certaines exceptions (art 48 Gesundheitsgesetz). Les règles d'application qui y sont afférentes interdisent en particulier toute publicité sonore ou visuelle perceptible à plus de 10 mètres (affiches, placards, écrans, néons, drapeaux, hommes sandwiches, ainsi que les vêtements). Les publicités trompeuses sont également prosrites : il est ainsi interdit de promouvoir une marque de boissons alcooliques à travers un produit sans alcool.

A notre connaissance, aucun canton n'a légiféré afin de limiter le type de représentations aux caractéristiques intrinsèques du produit à l'image de la loi sur l'alcool pour les spiritueux.

Mise en œuvre du contrôle de la publicité dans les cantons

La Commission fédérale pour les problèmes liés à l'alcool a mené une brève enquête auprès des services de l'administration fédérale et des cantons sur la mise en œuvre des contrôles dans les cantons. Les résultats montrent une mise en œuvre plutôt modeste par manque de ressources. Peu de cantons opèrent des contrôles de façon proactive ; un seul dispose d'inspecteurs formés aux restrictions publicitaires. Les cas traités sont généralement portés à la connaissance des autorités compétentes à la suite de dénonciations de tiers. Les pénalités en cas d'infraction sont diverses. Elles vont de la simple demande de retrait à des amendes pouvant atteindre plusieurs milliers de francs, voire une dénonciation au Ministère public ou le retrait de l'autorisation d'exploiter. Cela étant très peu d'infractions sont recensées.

Au niveau fédéral, l'Administration fédérale des douanes (AFD) a vu augmenter les demandes de contrôle de la licéité des publicités pour les boissons distillées. Elle reçoit également de nombreuses dénonciations, parfois émanant de concurrents des marques concernées. L'AFD observe une forme d'autorégulation dans la branche. Elle constate cependant une augmentation de la publicité pour des spiritueux sur les réseaux sociaux.

S'agissant plus spécifiquement du canton de Vaud, le Conseil d'Etat fait les constats suivants :

Loi fédérale sur les denrées alimentaires – L'Office de la consommation vérifie l'application des exigences légales relatives à la vente de boissons alcooliques aux jeunes (article 14 de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.0 ; LDAI) lors de chaque inspection d'entreprises, d'établissements publics ou de manifestations. L'Office vérifie notamment que les indications au point de vente des âges limites relatifs à la remise d'alcool sont visibles, que les boissons alcooliques sont bien disposées de manière séparée des boissons non-alcooliques sur les rayons de vente et si, dans la pratique, le commerçant respecte au moment de la vente les restrictions affichées. Dans la majorité des inspections, les prescriptions légales exigées sont suivies.

Loi sur les auberges et les débits de boisson – Le respect de l'ensemble de ces obligations est systématiquement contrôlé lors des inspections d'établissement opérées par les inspecteurs de la Police cantonale du commerce, ou lorsque des offres promotionnelles contraires à ces dispositions parviennent à sa connaissance. La surveillance des établissements échoit toutefois en premier chef aux communes (art. 47 LADB). Celles-ci jouissent de la compétence communale d'octroyer des permis temporaires, soit de la faculté d'autoriser 5 fois par année durant 10 jours la vente de boissons alcoolisées à consommer sur place dans le cadre de manifestation touristique ou de bienfaisance, comme les marchés de Noël ou les festivals de musique par exemple (28 LADB). C'est alors à la commune de s'assurer que les dispositions de la LADB susmentionnées sont respectées au moment d'octroyer ce type d'autorisation.

Loi sur les procédés de réclame – Aucune plainte n'est parvenue à l'autorité compétente durant les 15 dernières années. Si une telle plainte devait être déposée, la commission consultative sur les procédés de réclame devrait être saisie (art. 24 LPR). Son préavis serait ensuite transmis à la Municipalité, autorité chargée de l'application sur tout le territoire communal (art. 23 LPR). En l'absence de plainte ou de signalement, aucune mesure de contrôle n'a été prise par le Département des infrastructures et de ressources humaines.

Réponse aux questions

Le Conseil d'Etat observe que les bases légales existantes sont suffisantes pour encadrer la publicité pour l'alcool, notamment du point de vue de la protection de la jeunesse. Si les règles sont bien établies pour les boissons distillées, le critère d'âge introduit dans l'ordonnance fédérale sur les denrées alimentaires peut rendre l'application des normes plus complexe s'agissant de la bière et du vin. Il n'est en effet pas exclu que certaines publicités jouent avec les limites posées par le législateur, voire les enfreignent. La difficulté d'opérer une distinction franche entre segments de population (moins de 18 ans versus jeunes adultes) peut profiter aux publicitaires. A cet égard, le Conseil d'Etat renonce à créer des dispositions correctrices qui relèvent avant tout de la compétence des autorités fédérales. Il appuiera cependant toute mesure allant dans le sens d'un renforcement de la protection de la jeunesse en la matière.

À ce titre, il convient de relever que la modification de la LADB en 2015 démontre des effets positifs. En effet, un rapport établi par Addiction Suisse et le Service d'alcoologie du CHUV et publié le 30 mai 2018 conclut à une baisse significative des intoxications alcooliques depuis l'introduction des restrictions d'horaires de vente de boissons alcooliques à l'emporter.

Les analyses menées ont permis de quantifier l'effet des restrictions en termes d'hospitalisations évitées. Selon les estimations réalisées, le régime de nuit a permis d'éviter environ 200 hospitalisations par année dans l'ensemble du canton. L'effet est particulièrement marqué chez les jeunes, puisque le nombre d'hospitalisations a diminué de moitié parmi les 16-29 ans (-57% en Ville de Lausanne ; -46% pour l'ensemble du canton).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 15 janvier 2020.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean