

RAPPORT EXPLICATIF

accompagnant l'ordonnance concernant la protection contre la fumée passive

Le présent rapport est structuré selon le plan suivant :

1 Introduction

2 Contexte général

3 Commentaires des dispositions

1 INTRODUCTION

Le 19 juin 2008, le Grand Conseil a adopté une modification de la loi de santé (LSan) concernant la protection contre la fumée passive. Il a ainsi introduit une interdiction de fumer dans les lieux publics ou accessibles au public. L'interdiction prévoit toutefois des exceptions : d'une part, le Conseil d'Etat peut édicter des dispositions dérogatoires pour les lieux de vie, soit les chambres d'hôpitaux ou d'autres établissements de soins, les chambres d'hôtels et lieux d'hébergement, de même que les cellules des prisons. D'autre part, les établissements publics au sens de la législation cantonale concernant les établissements publics et la danse, comme tous les autres lieux accessibles au public d'ailleurs, ont la possibilité d'aménager des locaux fumeurs (ou fumeurs) ; ces locaux doivent être fermés, ne pas servir de lieu de travail et répondre à des critères techniques concernant leur ventilation.

Le Conseil d'Etat a fixé l'entrée en vigueur de cette loi au 1^{er} juillet 2009, en différant toutefois au 1^{er} janvier 2010 son application aux établissements publics. Cette mesure-ci avait pour but de permettre aux exploitants de s'organiser en fonction des nouvelles dispositions, notamment en ce qui concerne l'aménagement éventuel d'un fumeur, dont les exigences détaillées font l'objet de la présente ordonnance.

Le présent projet d'ordonnance vise dès lors trois buts. Il apporte premièrement des précisions sur la portée de l'interdiction de fumer (art. 1 et 2); il règle ensuite les exigences techniques applicables aux locaux fumeurs (art. 3 à 5) et les dérogations concernant les lieux de vie (art. 6 et 7); enfin, il désigne les autorités compétentes chargées de la surveillance de l'interdiction.

Les organismes concernés par la présente ordonnance ont été consultés dans le cadre d'une audition qui a eu lieu le 7 mai 2009. Lors de cette audition ont été entendus, par groupe, tous les cercles concernés. Un délai échéant au 15 mai 2009 leur a également été octroyé pour présenter par écrit leurs remarques et propositions.

D'une manière générale, le projet a été très bien accueilli. Il a suscité des remarques utiles et pertinentes qui, pour la quasi-totalité, ont été prises en compte dans la version finale du projet.

2 CONTEXTE GÉNÉRAL

a) Au niveau fédéral

La volonté d'interdire de fumer dans des lieux publics ou accessibles au public dans le canton de Fribourg s'est forgée parallèlement aux réflexions et travaux menés au niveau fédéral. Ces derniers ont abouti, le 3 octobre 2008, à l'adoption de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif.

Le Conseil fédéral devra donc adopter une ordonnance d'exécution de cette loi, dans laquelle il édictera en particulier des dispositions en matière d'aménagement de fumoirs. Il faut garder à l'esprit que la législation fédérale l'emporte sur celle des cantons, bien que ces derniers puissent être plus sévères que la Confédération en la matière, conformément à ce que prévoit l'article 4 de la loi fédérale. Concrètement, les exigences techniques fribourgeoises relatives à l'aménagement des fumoirs peuvent être plus restrictives que les futures dispositions fédérales, mais pas moins. Or, selon le calendrier prévisionnel fixé par l'OFSP, ces dispositions seront arrêtées au début de l'année 2010 au plus tôt.

b) Au niveau des cantons

Là également, des travaux se sont développés dans plusieurs cantons en parallèle. Les cantons de Bern et Neuchâtel ont récemment adopté un règlement d'exécution en la matière; les cantons de Vaud et Valais sont également en train d'élaborer une législation visant à interdire la fumée dans les lieux publics et accessibles au public, tout en prévoyant la possibilité d'aménager des fumoirs sans service. Des synergies existent entre ces cantons et le canton de Fribourg, afin de se concerter dans la mesure du possible, en particulier sur les critères techniques d'aménagement des fumoirs.

3 COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS

Art. 1

Cette disposition apporte des précisions par rapport à la notion de lieux *fermés* énoncés à l'article 35a de la loi sur la santé. Toutes les questions d'interprétation ne pouvant cependant pas être réglées par voie d'ordonnance, les autorités de surveillance disposent d'une certaine marge d'appréciation. Ainsi par exemple, un restaurant avec de grandes fenêtres complètement ouvertes sur l'extérieur en été est un lieu fermé. Une tente ou cantine montée à l'occasion d'une manifestation publique doit également être considérée comme un lieu fermé, et cela même lorsque des bâches sont relevées. Par contre, la terrasse d'un restaurant ou café est considérée comme un lieu ouvert, pour autant qu'elle ne soit équipée que d'un store et éventuellement d'un pare-vent latéral. A rappeler dans ce contexte que l'utilisation du domaine public – aménagement de terrasses, pose de chaufferettes ou de cendriers fixes, etc. – n'est pas régie par la présente ordonnance, mais par les règlements communaux en la matière. En ce qui concerne par ailleurs les chaufferettes, celles-ci ne sont admises que si elles respectent les dispositions en matière d'énergie. Cela signifie notamment qu'elles doivent être alimentées exclusivement par des énergies renouvelables (cf. art. 20 du règlement du 5 mars 2001 sur l'énergie).

S'agissant par ailleurs de la notion de lieux *accessibles au public* au sens de l'article 35a LSan, il n'est pas toujours simple de les distinguer de lieux privés où l'interdiction de fumer ne s'applique pas. Illustration:

- Les cantines d'entreprises privées exclusivement réservées au personnel de l'entreprise doivent être considérées comme lieux privés (soumis quant à eux à la future législation fédérale en la matière, qui concerne également les lieux de travail privés). Si elles sont par contre ouvertes à des tiers, il s'agit de lieux publics qui ont par ailleurs besoin d'une patente au sens de la loi sur les établissements publics et de la danse. A noter que les restaurants de personnel de l'Etat et des communes, tout en étant exempts d'obligation de patente, sont soumis à l'interdiction de fumer en tant que locaux de l'administration publique.
- Si un local privé n'est accessible qu'aux membres d'une association de droit privé, il n'est pas considéré comme lieu public. Exemple : une société organise occasionnellement ou régulièrement des fêtes dans son propre local. Si la participation est réservée exclusivement aux

membres, l'interdiction de fumer ne s'applique pas. Par contre, si des personnes non membres y sont invitées, il s'agit d'un lieu public soumis à l'interdiction de fumer (et par ailleurs soumis à patente au sens de la loi sur les établissements publics et de la danse).

A relever encore que le droit cantonal ne s'applique pas aux bâtiments de l'administration fédérale, à l'exception toutefois des services accessoires. Ainsi, dans les gares, les locaux exploités par les entreprises de chemin de fer (billetteries, salles d'attente, etc.) sont régis par le droit fédéral, respectivement par des décisions prises par les organes dirigeants de ces entreprises (pour mémoire, les CFF ont interdit la fumée dans les espaces publics fermés des gares en décembre 2005 déjà). Par contre, les locaux destinés à la vente ou à la restauration propriété des entreprises de chemin de fer mais exploités par des tiers (privés) sont soumis au droit cantonal en ce qui concerne la protection contre la fumée passive¹.

L'**alinéa 2** précise que la notion de « fumer » ne comprend pas seulement la consommation de produits classiques comme les cigarettes ou les cigares. Référence faite à la définition posée par la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac signée par la Suisse le 25 juin 2004, sont également visés par l'interdiction les pipes, les beedies et les narghilés. A noter encore que l'e-cigarette avec nicotine est pour l'heure interdite en Suisse.

Art. 2

Si l'on peut s'attendre à ce que la population locale s'habitue rapidement à l'interdiction de fumer dans les lieux publics, il paraît nécessaire de signaler l'interdiction aux clients de passage, notamment aux touristes. Dans cette perspective, la signalisation doit être bien visible et effectuée au moyen d'un pictogramme. Des exemples seront mis à disposition sur le site Internet de la Direction de la santé et des affaires sociales.

Art. 3

La limitation de la surface maximale d'un fumoir à un tiers de la surface totale de l'exploitation s'inspire de la définition choisie par le canton de Berne (**al. 1**). Cette disposition faisant référence à la surface accessible au public, on enlèvera, dans le calcul, la surface de la cuisine. S'agissant des établissements publics comprenant plusieurs types d'exploitation sous le même toit (par exemple des exploitations annexes d'un hôtel comme un bar, un dancing ou une discothèque), la limitation ne se calcule pas par rapport à l'ensemble de la surface exploitée, mais séparément pour chacune des exploitations partielles, par ailleurs soumises à patente individuellement.

Il importe évidemment que le fumoir ne soit pas installé de telle manière qu'il puisse être utilisé involontairement, parce qu'il constituerait le passage obligé pour se rendre à un endroit déterminé de l'établissement.

Les fumoirs ne pouvant pas servir de lieu de travail (art. 35a al. 2 LSan), aucune prestation de service ne peut y être effectuée, ni par du personnel ni par l'exploitant lui-même ou les membres de sa famille (**al. 2**). Par contre, des prestations de service n'exigeant pas la présence physique de personnes ne sont pas visées. Il est possible de mettre dans les fumoirs des appareils automatiques (p. ex. distributeurs de boissons ou machines à sous dans un casino). Enfin, afin d'assurer la propreté du lieu et le bon fonctionnement des installations, il sera possible d'en assurer le nettoyage ainsi que les travaux d'entretien. L'exploitant veillera cependant à préserver au mieux la santé des collaboratrices et collaborateurs concernés.

¹ L'exception faite en faveur des « services accessoires », notamment des magasins en matière d'heures d'ouverture, repose sur une disposition fédérale spécifique (article 39 al. 2 de la loi sur les chemins de fer) et ne concerne pas les autres dispositions cantonales en matière commerciale, sanitaire et économique.

Art. 4

Les critères techniques d'aménagement des fumeurs (**al. 1**) sont définis en fonction d'un but à atteindre, à savoir de mettre à disposition des fumeurs un local fermé conçu de manière à empêcher la fumée de s'échapper dans le reste de l'établissement.

En ce qui concerne en particulier les normes du système de ventilation, l'ordonnance renvoie aux dispositions fédérales qui sont en cours d'élaboration (**let. b** ; cf. également ad art. 10).

La porte à fermeture automatique peut être dotée d'un système électrique ou mécanique (**let. c**).

Enfin, le fumoir doit être signalé comme tel (**let. d**).

L'**alinéa 2** donne la compétence à la Direction de la sécurité et de la justice de trouver des solutions adéquates pour l'exploitation des casinos et des commerces spécialisés dans le domaine du tabac. Les dérogations éventuelles ne peuvent concerner que les exigences techniques et la limitation de la surface des espaces fumeurs. Par contre, aucun service (par exemple d'un croupier) ne sera admis dans ces espaces.

A l'**alinéa 3**, il est rappelé que la législation en matière de construction reste applicable, même si l'aménagement d'un fumoir ne devrait pas forcément nécessiter un permis de construire. Il est également rappelé que les portes automatiques doivent être conformes aux exigences particulières fixées par la législation sur la police du feu.

Art. 5

L'aménagement d'un fumoir n'est pas soumis à une autorisation préalable (sous réserve d'un éventuel permis de construire); il n'en reste pas moins que l'exploitant ou l'exploitante de l'établissement doit veiller à la conformité du local fumeur aux dispositions du présent règlement (**al. 1**). Afin d'assurer l'information de l'autorité compétente de l'existence même du fumoir et d'en faciliter la surveillance, il est indispensable qu'il ou elle lui présente une attestation de conformité une fois l'aménagement effectué, puis spontanément tous les cinq ans. Cette attestation porte sur la ventilation et doit être remise à l'autorité compétente par l'exploitant lui-même ou directement par le spécialiste en ventilation (**al. 2**).

Art. 6

Cette disposition apporte des précisions par rapport aux types de lieux de vie pour lesquels des dérogations à l'interdiction de fumer sont fixées, conformément à l'article 35a al. 3 LSan.

Art. 7

La compétence de lever l'interdiction de fumer dans les lieux de vie incombe à la direction de l'établissement concerné (**al. 1**), en respectant toutefois au mieux les intérêts des résidents et du personnel à être protégés contre la fumée passive. Ainsi par exemple, les chambres fumeurs doivent être désignées comme telles et regroupées.

Art. 8

L'**alinéa 1** de cette disposition énumère les services cantonaux principalement concernés par la surveillance de l'interdiction de fumer. Il s'agit du Service de la santé publique (**let. a**) ainsi que du Service du médecin cantonal (**let. b**) qui assurent la surveillance des institutions de santé. Le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV) est également appelé à surveiller cette interdiction à l'occasion des contrôles qu'il effectue en matière de sécurité alimentaire (**let. c**). Cela concerne non seulement les établissements publics, mais également tout commerce de denrées alimentaires et / ou d'objets usuels. Le Service de la police du commerce effectue quant à lui la surveillance dans les établissements soumis à la législation en matière

d'établissements publics et la danse (**let. d**). S'agissant des lieux qui sont soumis à l'interdiction de fumer et dont la surveillance ne serait pas assurée par les quatre autorités précitées, il incombe en premier lieu à l'employeur au sens large, soit les chefs de service, les directions d'école ou encore les directions d'établissements d'assurer la protection contre la fumée passive.

Les autorités précitées sont habilitées à requérir la Police cantonale pour les assister dans leur mission de surveillance (**al. 2**). L'intervention de la police peut se faire de trois manières : premièrement, la police peut constater une infraction à l'interdiction de fumer dans le cadre de ses activités générales de police. Deuxièmement, un particulier peut dénoncer à la police un cas de non-respect de l'interdiction de fumer; la police décidera alors de la suite qu'il convient de donner à cette dénonciation. Troisièmement, une autorité de surveillance désignée à l'alinéa 1 peut signaler un cas de non-respect à la police en la requérant de se rendre sur place; dans ce cas, la police sera obligée de se rendre sur place pour établir un rapport. Pour ce qui concerne les établissements publics, cette disposition ne fait que confirmer la pratique établie dans le cadre de leur surveillance générale.

Les conseils communaux sont également amenés à faire respecter l'interdiction de fumer dans les locaux de la commune ; ils sont en particulier chargés d'informer le public (affiches, signalisation). Cela concerne notamment les écoles et les autres infrastructures communales, telles que les salles des fêtes, salles de gymnastique, locaux de jeunesse, etc. (**al. 3**).

Art. 9

Cette disposition apporte une base légale matérielle au droit d'inspection des autorités de surveillance.

Art. 10

Comme mentionné plus haut (cf. point 2 a), la Confédération est également en train d'élaborer une ordonnance d'application de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif. Cette loi diffère de la législation fribourgeoise tant sur le fond qu'au niveau du calendrier, raison pour laquelle il n'est de manière générale pas pertinent d'attendre son entrée en vigueur comme référence pour le canton de Fribourg. Toutefois, en ce qui concerne les critères purement techniques relatifs à la ventilation des fumoirs, il y a lieu de coordonner les deux démarches. Il s'agit en effet d'éviter que des critères moins stricts soient fixés par le canton, ce qui aurait pour conséquence fâcheuse pour les exploitants de devoir réadapter des systèmes fraîchement installés selon des normes cantonales à celles édictées plus tard par la Confédération.

Une période d'adaptation suffisante est donc prévue pour les établissements concernés par l'ordonnance. L'interdiction de fumer entrera certes en vigueur au 1^{er} juillet 2009, respectivement au 1^{er} janvier 2010 pour les établissements publics, mais les établissements auront la possibilité, dans un premier temps, de mettre à disposition des fumeurs un local fermé ("fumoir provisoire") ; ce dernier devra être rendu conforme aux critères techniques fixés par l'art. 4 al. 1 let. b et c de la présente ordonnance jusqu'au 31 décembre 2010. A noter cependant que le local désigné comme fumoir provisoire doit répondre aux autres exigences posées par la présente ordonnance (local fermé, sans prestations de service, désigné comme tel, interdit aux mineurs,...), seule la mise en conformité de la ventilation et de la porte automatique bénéficiant du délai supplémentaire.

En d'autres termes, s'agissant des établissements publics, cette solution transitoire leur permet d'aménager un fumoir en deux étapes : ils ont un premier délai jusqu'au 31 décembre 2009 pour désigner un local en tant que fumoir provisoire. Ceux qui auront choisi cette option disposent alors d'un délai supplémentaire jusqu'au 31 décembre 2010 pour rendre ce local conforme aux exigences techniques fixées par la Confédération, la possibilité de concevoir un fumoir définitif dans une autre partie de l'établissement étant bien entendu réservée.

Art. 11

L'entrée en vigueur de la présente ordonnance est fixée au 1^{er} juillet 2009. Les exploitants des établissements publics – auxquels, rappelons-le, la loi ne s'applique qu'à partir du 1^{er} janvier 2010 – disposeront ainsi d'un délai de six mois pour se mettre en conformité avec les nouvelles exigences.

Le délai supplémentaire de six mois s'applique également aux établissements publics exploités dans un lieu public soumis à l'interdiction de fumer à partir du 1^{er} juillet 2009, mais dont ils ne sont pas séparés par des cloisons. On citera comme exemple un café situé dans un centre commercial ou un bar dans une salle de concert.
