



Rapport explicatif

accompagnant

- l'avant-projet de décret concernant l'initiative constitutionnelle « Fumée passive et santé » (contre-projet)
- l'avant-projet de loi modifiant la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (prévention du tabagisme)

Remarques générales

a) Ces dernières années, les interventions dans le domaine de la prévention du tabagisme se sont multipliées en Suisse. A l'instar de ce qui s'est passé dans d'autres cantons romands (GE, VD, NE), une initiative constitutionnelle cantonale pour la protection des citoyens contre les effets toxiques de la fumée du tabac dans les lieux publics fermés a été déposée dans le canton de Fribourg, le 13.12.2006, avec 12'253 signatures valables. L'initiative a été validée par décret du Grand Conseil du 12 septembre 2007; par ce décret, le Grand Conseil s'est engagé à adopter un décret relatif au ralliement ou non à cette initiative, ainsi qu'un éventuel contre-projet, dans le délai maximal d'un an.

Mis à part l'initiative précitée, les interventions suivantes dans le domaine de la prévention du tabagisme avaient déjà été effectuées :

- Une pétition (pétition Estermann), intitulée « Rauchfreie Verwaltungsgebäude », a été adressée en date du 12 avril 2005 au Conseil d'Etat du Canton de Fribourg concernant les bâtiments de l'administration cantonale sans fumée.
- Une pétition (CIPRET) signée par 8044 fumeurs et non-fumeurs fribourgeois concernant la protection de la population de la fumée passive dans les espaces publics du canton a été déposée le 31 mai 2005.
- La question No 825.05 du député André Ntashamaje concernant la fumée dans les lieux publics au sens large, déposée le 20 juin 2005, a été répondue par le Conseil d'Etat le 12 décembre 2005.
- Le 7 février 2006, le Grand Conseil a accepté la motion No 105.05 Cédric Castella / Jean Pierre Dorand concernant l'interdiction de la fumée dans les établissements scolaires, de soins et de l'administration publique.
- Par contre, le Grand Conseil a rejeté, le 11 octobre 2007, la motion No 141.06 Bruno Tenner et René Thomet concernant une interdiction de fumer dans les établissements publics (cafés, restaurant, hôtels, etc). Dans ce contexte, le Grand Conseil a rejeté la motion No 142.06 Denis Grandjean concernant l'interdiction de vente de tabac aux jeunes de moins de 18 ans, à laquelle il a préféré la motion No 147.06 Hugo Raemy et Martin Tschopp concernant l'interdiction de vente de tabac aux jeunes de moins de 16 ans.

b) Parallèlement aux interventions et décisions au niveau cantonal, un projet de loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif fait actuellement l'objet d'une discussion aux Chambres fédérales. Pour mémoire, suite au dépôt par le Conseiller national Felix Gutzwiller, en octobre 2004, d'une initiative parlementaire "Protection de la population et de l'économie contre le tabagisme passif", un premier projet de loi a été élaboré. Le projet était basé sur la modification de la loi sur le travail, assurant la protection de 90 à 95 pour cent des employées et des employés et de la clientèle des établissements publics. Cette protection ayant été critiquée comme insuffisante lors de la procédure de consultation terminée en janvier 2007, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a abandonné l'idée d'une modification de la législation sur le travail, privilégiant la solution d'une loi spécifique.

Le projet de loi spécifique présenté le 4 octobre 2007 au Conseil national posait le principe que les lieux publics fermés sont sans fumée. Il permet toutefois l'aménagement de locaux séparés dotés d'une

ventilation suffisante et ne servant pas de lieu de travail. Lors des débats, il a également été précisé que des exceptions pourraient exister, notamment pour les lieux servant de séjour permanent ou prolongé, comme par exemple les prisons, qui sont alors assimilables au domicile privé. Sur proposition de la minorité de la CSSS-N, le Conseil national a apporté une modification importante à ce projet de loi, modification qui permettrait d'exploiter, sur autorisation cantonale, un établissement de restauration, d'hôtellerie ou une boîte de nuit comme établissement fumeur. Le projet ainsi modifié sera traité par le Conseil des Etats probablement au cours de la session de printemps (mars 2008).

Il importe de souligner que le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire (cf. Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national concernant l'initiative parlementaire "Protection de la population et de l'économie contre le tabagisme passif", FF 2007, p. 5868). Ainsi donc, l'entrée en vigueur d'une éventuelle loi fédérale nécessiterait donc probablement une adaptation des réglementations cantonales déjà en vigueur. Au surplus, le projet de loi fédérale pourrait encore se heurter à des obstacles, notamment celui d'un éventuel référendum, dont l'issue est imprévisible. La mise en consultation du présent contre-projet permet donc également d'anticiper le cas où aucune réglementation n'aboutirait au niveau fédéral. Par contre, dans l'hypothèse où une solution fédérale aboutirait dans les délais, ce qui est toutefois peu probable, la possibilité que le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter l'initiative populaire sans contre-projet reste réservée.

Commentaire par article

A. Avant-projet de décret concernant l'initiative constitutionnelle « Fumée passive et santé »

Les connaissances scientifiques montrent aujourd'hui que le tabagisme passif représente un danger pour la santé. Pour de plus amples renseignements, il y a lieu de consulter les informations y relatives sur le site de l'Office fédéral de la santé publique (www.bag.admin.ch), notamment sous la rubrique « thèmes » et le mot-clef « tabac ». Ceci dit, l'initiative constitutionnelle introduit un texte très détaillé et rigide, ne concédant pratiquement aucune marge de manœuvre au législateur pour prévoir certaines exceptions à l'interdiction de fumer. Par ailleurs, d'un point de vue formel, une disposition de niveau constitutionnel devrait se limiter à ancrer des principes généraux d'une manière succincte. Sans vouloir minimiser l'importance de la protection contre la fumée passive, l'étendue du texte de l'initiative paraît disproportionnée par rapport aux autres dispositions constitutionnelles.

Article 1

L'initiative doit être soumise au peuple conformément aux dispositions de la législation sur l'exercice des droits politiques. L'article 1 du décret doit donc intégralement reprendre le texte de l'initiative.

Article 2

Ainsi, tout en introduisant une disposition spécifique concernant la prévention du tabagisme au niveau constitutionnel, l'article 2 de l'avant-projet de décret propose une formulation qui s'inscrit plus harmonieusement dans la Constitution, tout en permettant au législateur de régler la lutte contre la fumée passive de manière adéquate. Afin d'illustrer la concrétisation de cette disposition constitutionnelle, un projet de modification de la loi sur la santé fait également l'objet de la présente consultation (cf. point B ci-après).

A relever qu'une révision de la loi sur la santé, portant sur l'adaptation d'un nombre important de dispositions cantonales à différentes lois fédérales entrées en vigueur dans le domaine de la santé et de formation professionnelle, est actuellement en chantier. Certains aspects nécessitant encore un examen approfondi, incompatible avec le calendrier imposé pour le traitement de la présente initiative constitutionnelle (cf. ci-dessus), cette révision fera l'objet d'une consultation ultérieure.

Article 3

Dans la mesure où le décret propose un contre-projet à l'initiative (cf. article 2 ci-haut), le Grand Conseil serait astreint à formuler une recommandation.

B. Avant-projet de loi modifiant la loi sur la santé (prévention du tabagisme)

L'avant-projet de loi mis en consultation contient deux variantes, toutes deux inspirées par l'actuelle discussion aux Chambres fédérales. Ces variantes ont été mises au point par un groupe de travail institué par la Direction de la santé et des affaires sociales, qui réunissait les principaux interlocuteurs dans ce domaine. La principale différence entre ces deux variantes consiste dans la possibilité d'exploiter ou non comme établissement fumeur un établissement public. Dans l'avant-projet de loi ci-joint, cette variante, appelée ci-après "établissements fumeurs", est graphiquement surlignée en gris.

Article 34a

Une modification de la loi sur la santé doit de toute façon être soumise au Grand Conseil suite à l'acceptation de la motion No 105.05 Castella /Dorand (cf. Remarques générales). L'article 34a, dans les deux variantes, répond à cette exigence.

L'alinéa 1 pose le principe de l'interdiction de fumer dans les lieux publics fermés, qui sont énumérés de manière non exhaustive dans l'alinéa 2.

L'alinéa 3 permet d'autoriser la fumée dans des locaux séparés et spécialement aménagés, par exemple dans des fumoirs des restaurants, des chambres individuelles dans les EMS ou d'hôtel, des cellules dans les établissements pénitentiaires, etc. L'alinéa 4 règle les compétences en matière d'autorisation.

A l'opposé, la variante "établissements fumeurs" propose des simplifications pour ce qui concerne l'aménagement de locaux fumeurs séparés (alinéa 3). Elle y ajoute un régime d'exception encore plus large en faveur des cafetiers, restaurateurs et hôteliers, en leur offrant la possibilité d'exploiter leur établissement entièrement comme établissement fumeur (alinéa 4).

Article 34b

Cet article fait suite à la prise en considération par le Grand Conseil, le 11 octobre 2007, de la motion No 147.06 Hugo Raemy/Martin Tschopp. A relever l'interdiction de vente s'appliquera non seulement au tabac proprement dit, mais également aux produits de tabac (par exemple le tabac à sniffer).

Article 124 al. 4

La surveillance de l'application des dispositions de la loi sur la santé, y inclus celles sur la prévention du tabagisme, est en principe du ressort de la Direction de la santé et des affaires sociales. Toutefois, pour des raisons de synergie et d'efficacité, le contrôle de l'interdiction de fumer dans les établissements publics ainsi que de l'interdiction de la vente du tabac aux jeunes moins de 16 ans doit incomber à la police du commerce.

Article 128 al. 1 let. n à p

Cet article introduit des dispositions pénales relatives à la protection du tabagisme. S'agissant de la variante "établissements fumeurs", le libellé est adapté en conséquence.

Droit transitoire et entrée en vigueur

La variante "établissements fumeurs" prévoit expressément un délai transitoire de deux ans pour l'application de l'article 34a dans les établissements publics.