

MESSAGE N° 66

15 avril 2008

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant**

- le projet de décret concernant l'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé» (votation populaire)
- le projet de loi modifiant la loi sur la santé (protection contre la fumée passive)
- le projet de loi modifiant la loi sur l'exercice du commerce (vente de tabac)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret concernant l'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé» (votation populaire) ainsi qu'un projet de loi modifiant la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (protection contre la fumée passive) et un projet de loi modifiant la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (vente de tabac).

Le présent message est structuré selon le plan suivant:

1. Introduction
2. Commentaires des dispositions
3. Incidences financières
4. Répartition des compétences entre l'Etat et les communes
5. Conclusion

1. INTRODUCTION**1.1 Bases scientifiques et état de la prévention dans le canton**

Les connaissances scientifiques montrent aujourd'hui que le tabagisme passif représente un danger pour la santé. L'International Agency for Research on Cancer IARC a formellement déclaré la fumée passive comme cancérigène en 2002 (Informations de base sur la protection contre le tabagisme passif, OFSP, Décembre 2007; accessible à l'adresse www.bag.admin.ch, rubrique «thèmes», mot-clef «tabac»). Le tabagisme passif provoque des maladies et même des décès chez les non-fumeurs exposés. Les enfants sont en particulier fortement menacés par le tabagisme passif.

Il n'existe pas de seuil de nocivité du tabagisme passif. Chez les non-fumeurs exposés au tabagisme passif, le risque d'attaque cérébrale est deux fois plus élevé que chez les personnes non exposées. Le risque de développer un cancer du poumon ou d'avoir un infarctus est supérieur à la normale d'environ 25%. Lorsque l'exposition est importante, surtout si elle est régulière comme chez les employés travaillant dans la restauration, le risque de contracter le cancer du poumon augmente même de 100% (Stayner L. et al.: Lung cancer risk and workplace exposure to environmental tobacco smoke. Am. J. Public Health, 2007). En Suisse, environ 1000 personnes décèdent prématurément chaque année à cause du tabagisme passif.

D'un point de vue économique, une centaine d'études démontrent que l'introduction d'une interdiction totale de fumer dans les restaurants, bars et hôtels n'a pas d'influence notable sur les ventes, les revenus, les bénéfices ou les emplois. Les données officielles (données fiscales

ou statistiques sur l'emploi) démontrent que l'hôtellerie et la restauration ont maintenu ou même parfois amélioré leur développement après l'introduction de l'interdiction de fumer. Les dernières statistiques officielles disponibles pour l'Irlande, la Norvège et l'Ecosse montrent qu'il n'y a pas eu d'impact notable, ni sur l'emploi, ni sur le chiffre d'affaires (OFSP, Décembre 2007, p. 10).

Conscient de l'importance de la prévention, le canton de Fribourg soutient depuis plusieurs années des institutions actives dans ce domaine. Le CIPRET (Centre d'information pour la prévention du tabagisme) est un acteur clé au niveau du canton. Soutenu à raison de 65 000 francs par 2008, il développe des prestations sur le thème de la prévention du tabagisme. La problématique de la fumée passive fait l'objet de plusieurs actions spécifiques (mise sur pied de campagnes d'affichages, interventions pour promouvoir et soutenir des lieux de travail sans fumée, interventions dans des manifestations pour des actions de sensibilisation auprès de la population fribourgeoise). Un sondage mené sur le thème par l'institution a montré que 68% des Fribourgeois sont favorables à une interdiction de fumer dans les lieux publics. Le CIPRET coproduit encore le théâtre interactif «Cig'arrête» avec l'institution REPER (active dans la prévention de l'alcoolisme et des autres toxicomanies et également soutenue par le canton), le service médical scolaire et la troupe Le Caméléon. Ce projet s'adresse aussi bien à des enfants qu'à des adultes. Un projet spécifique est par ailleurs mené à destination des apprenant/es du canton. Enfin, l'institution offre également des services d'aide à la désaccoutumance et à l'arrêt du tabagisme.

La problématique du tabagisme est en outre intégrée dans les actions d'autres projets de prévention soutenus par le canton, notamment Fourchette verte à Fribourg. Mené sous la responsabilité de la Croix-Rouge fribourgeoise, ce projet vise à promouvoir une alimentation équilibrée consommée dans un environnement sain (en assurant notamment la protection contre l'exposition à la fumée du tabac).

Enfin, en ce qui concerne la protection contre la fumée passive dans le canton, des mesures ont déjà été prises, notamment dans l'administration cantonale, les hôpitaux publics et les écoles. Ainsi, le Conseil d'Etat a adopté, le 1^{er} avril 2000, un règlement limitant les possibilités de fumer dans les bâtiments de l'administration cantonale. S'agissant des écoles, la fumée y est interdite pour les élèves. Les écoles professionnelles sont devenues sans fumée en août 2005, la Haute Ecole fribourgeoise de technique et de gestion en septembre 2006, les collèges et autres écoles de l'enseignement secondaire du deuxième degré en avril 2007. L'Université est également sans fumée depuis l'année dernière (des restrictions y avaient été imposées par le Rectorat en 1996 déjà). L'interdiction totale de la fumée est appliquée depuis l'an 2000 à l'Ecole normale cantonale (aujourd'hui HEP), depuis 2002 à la Haute Ecole fribourgeoise de travail social et depuis 2005 à la Haute Ecole de santé.

1.2 Interventions politiques

Ces dernières années, les interventions dans le domaine de la protection contre la fumée passive et 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 décembre 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.

A part l'initiative précitée, les interventions suivantes sont à mentionner:

- 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 N° 825.05 du député André Ntshamaje concernant la fumée dans les lieux publics au sens large, déposée le 20 juin 2005, à laquelle le Conseil d'Etat a répondu le 12 décembre 2005;
- la motion N° 105.05 Cédric Castella/Jean Pierre Dorand concernant l'interdiction de la fumée dans les établissements scolaires, de soins et de l'administration publique, prise en considération par le Grand Conseil le 7 février 2006;
- la motion N° 141.06 Bruno Tenner/René Thomet concernant une interdiction de fumer dans les établissements publics (cafés, restaurant, hôtels, etc), rejetée par le Grand Conseil le 11 octobre 2007;
- la motion N° 142.06 Denis Grandjean concernant l'interdiction de vente de tabac aux jeunes de moins de 18 ans, rejetée par le Grand Conseil le 11 octobre 2007;
- la motion N° 147.06 Hugo Raemy/Martin Tschopp concernant l'interdiction de vente de tabac aux jeunes de moins de 16 ans, prise en considération par le Grand Conseil le 11 octobre 2007.

Parallèlement aux interventions et décisions au niveau cantonal, un projet de loi fédérale sur la protection de la population et de l'économie 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 fédérale spécifique.

Le projet de loi spécifique présenté le 4 octobre 2007 au Conseil national pose le principe selon lequel 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 pourront exister, notamment pour les lieux servant de séjour

permanent ou prolongé, comme par exemple les prisons, 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. Lors de sa séance du 4 mars 2008, le Conseil des Etats a refusé cet amendement; par contre, il a introduit la possibilité pour les établissements de restauration et d'hôtellerie d'aménager des locaux pour fumeurs avec service, pour autant que les employés donnent leur accord explicite d'y travailler. Le Conseil des Etats a en outre introduit une clause permettant aux cantons d'édicter des dispositions plus strictes pour la protection de la santé contre la fumée passive, écartant ainsi le principe de la primauté du droit fédéral par rapport au droit cantonal qui lui est contraire.

En l'état, il n'est pas possible de dire si le projet de loi fédérale aboutira ni quel en sera le contenu précis. Il pourrait par ailleurs encore se heurter à des obstacles, notamment celui d'un éventuel référendum, dont l'issue est imprévisible.

Le calendrier légal imposé par l'initiative populaire constitutionnelle «Fumée passive et santé», qui devrait être soumise au peuple le 30 novembre 2008, incite le Conseil d'Etat à soumettre sans délai les présents projets législatifs au Grand Conseil. Par courrier du 19 décembre 2007 adressé aux directrices et directeurs cantonaux de la santé, le chef du Département fédéral de l'intérieur a par ailleurs encouragé les cantons à continuer leurs efforts pour développer leur propre réglementation en matière de protection contre la fumée passive.

Enfin, pour des raisons de systématique et de cohérence, l'interdiction de la vente de tabac aux jeunes doit être réglée dans la loi sur l'exercice de commerce, à l'instar de l'interdiction de la vente de boissons alcooliques.

1.3 Genèse de l'élaboration du contre-projet

L'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé» a été validée par le Grand Conseil du canton de Fribourg en date du 12 septembre 2007. Pour des raisons formelles (l'inscription des dispositions contre la fumée passive devrait se faire au niveau de la loi sur la santé et non de la constitution) ainsi que de contenu (le texte de l'initiative ne conçoit aucune exception à l'interdiction de fumer), un groupe de travail a été chargé d'élaborer un contre-projet à cette initiative. Ce groupe était constitué de différents partenaires dont notamment des services de l'Etat, de la prévention et des milieux économiques concernés.

Suite aux travaux de ce groupe, un avant-projet de décret concernant l'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé» (contre-projet) ainsi qu'un avant-projet de loi modifiant la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (prévention du tabagisme) ont été mis en consultation de mi-décembre 2007 à fin février 2008 auprès de 208 organismes (dont 168 communes). Lors de cette procédure de consultation, les participants ont notamment été invités à se prononcer sur deux variantes concernant le régime applicable dans les établissements publics, la première ne permettant la fumée que dans des locaux fumeurs séparés sans service et la deuxième, autorisant l'exploitation exceptionnelle d'un établissement public en tant qu'établissement fumeurs à part entière. 17 organismes consultés ont apporté leur soutien à l'initiative populaire, refusant explicitement ou implicitement les deux variantes propo-

sées. Ensuite, bien que les avis exprimés aient été assez partagés, la première variante a été choisie par 39 organismes, tandis que la variante «établissements fumeurs» a été soutenue par 20 organismes. A noter que 32 communes ainsi que l'Association des communes fribourgeoises se sont abstenues de choisir une des variantes proposées, eu égard aux sensibilités politiques qu'elles recouvrent.

2. COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS

A. Projet de décret concernant l'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé»

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, et c'est pourquoi le Conseil d'Etat propose de se rallier à un contre-projet plutôt qu'à l'initiative.

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 reprend donc intégralement le texte de l'initiative.

Article 2

Tout en introduisant une disposition spécifique au niveau constitutionnel, l'article 2 du projet de décret propose une formulation qui s'inscrit plus harmonieusement dans la Constitution, permettant au législateur de régler la lutte contre la fumée passive de manière adéquate. Lors de la procédure de consultation, la très large majorité des organismes consultés s'est déclarée favorable à cette façon de faire.

Afin de concrétiser cette disposition constitutionnelle, un projet de modification de la loi sur la santé est proposé dans le cadre du présent message (cf. point B ci-après).

A mentionner en marge 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. Incompatible avec le calendrier imposé pour le traitement de la présente l'initiative constitutionnelle (cf. ci-dessus), cette révision fera l'objet d'un message ultérieur.

Article 3

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

B. Projet de loi modifiant la loi sur la santé (protection contre la fumée passive)

Article 35a

Comme relevé en introduction (point 1.2.), la motion N° 141.06 Bruno Tenner/René Thomet concernant une

interdiction de fumer dans les établissements publics (cafés, restaurant, hôtels, etc) a été rejetée par le Grand Conseil le 11 octobre 2007. Cependant, les dernières évolutions de cette thématique, notamment l'acceptation, le 24 février 2008, d'une initiative populaire identique à celle déposée dans le canton de Fribourg par l'écrasante majorité du peuple genevois (79,1%), ont montré que la population est très sensible à la nécessité de la protection contre la fumée passive. A Fribourg, cette sensibilité est également présente; en effet, comme mentionné plus haut (point 1.1), 68% des Fribourgeois sont favorables à une interdiction de fumer dans les lieux publics.

Par conséquent, et afin de proposer une alternative valable à l'initiative constitutionnelle, le Conseil d'Etat soutient un régime ne prévoyant qu'un minimum d'exceptions au principe de l'interdiction de fumer dans les lieux publics (cf. ci-après, ad al. 3 et 4).

L'**alinéa 1** pose le principe de l'interdiction de fumer dans les lieux publics fermés, qui sont énumérés de manière non exhaustive. A noter que l'interdiction de fumer ne s'applique pas seulement aux bâtiments de l'administration cantonale, mais également à ceux des administrations communales ou encore aux écoles et aux institutions de santé dépendant des communes (**let. a**).

L'**alinéa 2** permet à la direction de l'exploitation d'autoriser la fumée dans des locaux séparés, spécialement aménagés et désignés comme tels, notamment dans des fumeurs des établissements publics; de tels fumeurs ne pouvant pas servir de lieu de travail, aucun service à la clientèle n'y est autorisé.

S'agissant des conditions à respecter pour l'aménagement de locaux fumeurs et leur ventilation, elles seront définies par le Conseil d'Etat (**alinéa 3**). Le règlement d'exécution définira notamment la taille du local fumeur par rapport à la surface exploitée (en principe un tiers au maximum) et les normes applicables au système de ventilation, en se référant aux normes actuellement existantes (p. ex. SN SIA V382/1 et V382/3). Par ailleurs, l'aménagement et la mise à disposition de locaux fumeurs ne sont pas soumis à autorisation formelle préalable, mais à des contrôles subséquents de la part des autorités. Les dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire et des constructions restent réservées.

En outre, afin de tenir compte des situations particulières, l'**alinéa 3** donne la compétence au Conseil d'Etat d'édicter des dispositions dérogatoires pour les établissements de détention comme pour les établissements de séjours permanent ou prolongé, qui sont des lieux de vie alternatifs à l'habitation privée. A titre d'exemple, on citera des chambres d'hôtel réservées exclusivement aux fumeurs ou certains établissements de type sanitaire, social ou médico-social, ainsi que les établissements d'exécution de peines et de mesures où les personnes détenues ne peuvent pas se rendre librement à l'extérieur ou dans un local fumeur.

Article 124 al. 4

La surveillance de l'application des dispositions de la loi sur la santé, y inclus celles sur la protection contre la fumée passive est en principe du ressort de la Direction de la santé et des affaires sociales. Toutefois, pour des raisons de synergie et d'efficacité, l'application des dispositions concernant l'interdiction de fumer dans les établissements publics au sens de la loi sur les établissements publics et la danse doit incomber à la Direction de

la sécurité et de la justice (Service de la police du commerce).

Article 128 al. 1^{bis}

Cet article introduit des dispositions pénales relatives à la protection contre la fumée passive.

Entrée en vigueur

Le présent projet de loi ne contient pas de dispositions transitoires. Il incombe au Conseil d'Etat, qui devra encore adopter des dispositions d'exécution conformément à l'article 35a al. 4, de fixer l'entrée en vigueur de manière à ce que l'application de l'interdiction de fumer notamment dans les établissements publics permette aux exploitants et exploitantes d'établissement de s'organiser en fonction des nouvelles exigences.

C. Projet de loi modifiant la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (vente de tabac)

Article 31

Cet article fait suite à la prise en considération par le Grand Conseil, le 11 octobre 2007, de la motion N° 147.06 Hugo Raemy/Martin Tschopp. A relever que l'interdiction de vente s'appliquera non seulement au tabac proprement dit, mais également aux produits du tabac (par exemple le tabac à sniffer).

Article 36 let. b

Les dispositions pénales de la loi sur l'exercice du commerce sont complétées par la mention de l'article 31 relatif à l'interdiction de la vente de tabac.

3. INCIDENCES FINANCIÈRES

Les présents projets de loi ont une incidence financière pour l'Etat qui est notamment liée au contrôle de l'application de l'interdiction de fumer, ainsi que de l'application de l'interdiction de la vente du tabac. Ces contrôles pourraient nécessiter, du moins dans un premier temps, des ressources supplémentaires au sein des autorités compétentes, en particulier au sein du Service de la police du commerce; les éventuelles demandes y relatives seront examinées dans le cadre du processus budgétaire de l'Etat.

4. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Les présents projets législatifs ne modifient pas la répartition des compétences entre l'Etat et les communes. La modification de la loi sur la santé touche toutefois à l'autonomie communale dans la mesure où l'interdiction de fumer s'applique également aux bâtiments de l'administration communale ou encore aux écoles et aux institutions de santé dépendant des communes.

5. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat invite dès lors le Grand Conseil à adopter les présents projets de décret et de lois.

BOTSCHAFT Nr. 66

15. April 2008

des Staatsrats an den Grossen Rat zum

- **Entwurf des Dekrets über die Verfassungsinitiative «Passivrauchen und Gesundheit» (Volksabstimmung)**
- **Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesundheitsgesetzes (Schutz gegen das Passivrauchen)**
- **Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung des Handels (Tabakverkauf)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Entwurf des Dekrets über die Verfassungsinitiative «Passivrauchen und Gesundheit» (Volksabstimmung) sowie zwei Gesetzesentwürfe zur Änderung des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1999 (Schutz gegen das Passivrauchen) und zur Änderung des Gesetzes vom 25. September 1997 über die Ausübung des Handels (Tabakverkauf).

Diese Botschaft gliedert sich wie folgt:

1. Einführung
2. Erläuterung der Bestimmungen
3. Finanzielle Auswirkungen
4. Kompetenzenverteilung zwischen Staat und Gemeinden
5. Antrag

1. EINFÜHRUNG

1.1 Wissenschaftliche Grundlagen und Stand der Prävention im Kanton

Wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen heute, dass Passivrauchen die Gesundheit gefährdet. Die internationale Agency for Research on Cancer IARC hat im Jahr 2002 das Passivrauchen formell für krebserzeugend erklärt (Basisinformationen über den Schutz vor Passivrauchen, BAG, Dezember 2007; abrufbar unter www.bag.admin.ch, Rubrik «Themen», Stichwort «Tabak»). Das Passivrauchen führt zu Erkrankungen und sogar Todesfällen bei ausgesetzten Nichtraucherinnen und Nichtrauchern. Insbesondere Kinder sind durch das Passivrauchen stark gefährdet.

Es gibt keine Schwelle, unterhalb der das Passivrauchen unschädlich wäre. Das Risiko eines Herzschlags ist bei Nichtraucherinnen und Nichtrauchern, die dem Passivrauch ausgesetzt sind, doppelt so hoch wie bei nicht Exponierten. Das Risiko von Lungenkrebs oder Herzinfarkt ist um rund 25% höher. Bei starker und vor allem regelmässiger Exposition wie zum Beispiel von Angestellten im Gastgewerbe erhöht sich das Lungenkrebsrisiko sogar um 100% (Stayner L. et al.: Lung cancer risk and workplace exposure to environmental tobacco smoke. Am. J. Public Health, 2007). In der Schweiz sterben jährlich etwa 1000 Personen frühzeitig infolge des Passivrauchens.

Aus wirtschaftlicher Sicht belegen rund 100 Studien, dass die Einführung eines totalen Rauchverbots in Restaurants, Bars und Hotels keine grösseren Auswirkungen auf den Verkauf, die Einnahmen, den Gewinn oder die Arbeitsplätze hat. Anhand der offiziellen Daten (Steuerdaten oder Anzahl Beschäftigte) zeigt sich, dass sich