



Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Initiative parlementaire Protection de la population et de l'économie contre le tabagisme passif

Avant-projet et rapport de la Sous-commission "Tabagisme passif" de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national

1 Genèse du projet

Le 8 octobre 2004, le conseiller national Felix Gutzwiller a déposé une initiative parlementaire visant à protéger la population et l'économie contre les effets nocifs et limitatifs du tabagisme passif. Par cette intervention, il proposait de modifier le droit en vigueur de façon à assurer la protection dans les lieux suivants : établissements de formation, établissements hospitaliers et de soins, administration publique, lieux de travail, locaux et moyens de transport auxquels le public a libre accès ou qu'il utilise.

Le 28 avril 2005, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a donné suite à cette initiative parlementaire par 14 voix contre 6, et 2 abstentions. Son homologue du Conseil des États s'est rallié à cette décision à l'unanimité le 30 août 2005. La CSSS-N a alors chargé une sous-commission d'élaborer un projet allant dans le sens de l'initiative parlementaire précitée. Après avoir entendu les milieux concernés par la question, examiné les différentes options de législatives et sollicité un avis de droit auprès de l'Office fédéral de la justice, la sous-commission a opté pour une révision de la loi sur le travail et transmis à la CSSS-N un projet d'acte en ce sens, accompagné d'un rapport explicatif. Dans le même temps, elle a proposé à la commission qu'une procédure de consultation soit lancée sur la révision envisagée de la loi sur le travail.

Le 7 septembre 2006, la CSSS a décidé, par 18 voix contre 0 et une abstention, de lancer une procédure de consultation sur le rapport et le projet d'acte législatif de la sous-commission auprès des cercles intéressés. Elle a chargé le DFE d'organiser ladite procédure.

La procédure de consultation a duré jusqu'au 9 janvier 2007. Cent vingt-trois réponses ont été rendues, soit:

- 22 prises de position émanant des cantons;
- 8 prises de position émanant de partis politiques: Parti démocrate chrétien suisse (PDC); Union démocratique fédérale (UDF); Parti évangélique suisse (PEV); Parti radical démocratique suisse (PRD); Parti écologiste suisse (Les Verts); Parti libéral suisse (PLS); Parti socialiste suisse (PS); Union démocratique du centre (UDC);
- deux prises de position d'associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne: Association des communes suisses; Union des villes suisses;
- six prises de position d'associations faîtières d'organisations d'employeurs et d'organisations de travailleurs: Union suisse des arts et métiers (USAM); Union patronale suisse; Association suisse des banquiers (ASB); Union syndicale suisse (USS); Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse); Travail.Suisse;
- 28 prises de position d'associations et d'organisations spécialisées: Commission fédérale pour la prévention du tabagisme; Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ); Commission fédérale pour les problèmes liés à l'alcool; Société suisse des pharmaciens (PharmaSuisse); Fédération des médecins suisses (FMH); Société suisse de pneumologie; Société suisse de cardiologie (SSC); Société suisse de médecine interne (SSMI); Communauté du commerce suisse en tabacs; Société coopérative pour l'achat du tabac indigène (SOTA); Association suisse des fabricants de cigares; Gastro Suisse; Union suisse de l'article de marque (ProMarca); Fondation pour la protection des consommateurs (FPC); Association suisse pour la prévention du tabagisme (AT); Fachstelle Gesundheitspolitik; Ligue pulmonaire suisse; Pro aere; Ligue suisse contre le cancer; Promotion Santé Suisse; Fondation suisse de

cardiologie; Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ); Pro Juventute; Santésuisse; CNA/SUVA; Groupement romand d'études sur l'alcoolisme et les toxicomanies (GREAT); Fondation suisse pour la santé Radix; Züri rauchfrei;

- 57 prises de position émanant d'autres organisations et de particuliers: Union professionnelle suisse de l'automobile (UPSA); Association suisse de l'industrie du ciment (cemsuisse); Ärztesgesellschaft des Kt. St. Gallen; Association suisse des cafés-concerts, cabarets, dancings et discothèques (ASCO); Arbeitgebervereinigung des Zürcher Unterlandes (AZU); Basler Hotelier-Verein; PME bernoises; British American Tobacco Switzerland; CardioVascSuisse; Fédération suisse des casinos; Centre d'information pour la prévention du tabagisme Fribourg (CIPRET FR); Centre d'information pour la prévention du tabagisme Vaud (CIPRET VD); Cuore Matto; Fachverband Sucht; Fédération Patronale Vaudoise; Gastro AG; Gastro AI; Gastro BL; Gastro BE; Gastro FR; Gastro LU; Gastro NE; Gastro NW; Gastro Pastorale; Gastro SZ; Gastro SO; H+; Hotel und Gastro Union; Hotellerie Suisse; Krebsliga SO; Ligue fribourgeoise contre le cancer; Ligue neuchâteloise contre le cancer; Ligue pulmonaire neuchâteloise; Lungenliga AG; Lungenliga Beider Basel; Lungenliga SG; Lungenliga NW; Lungenliga UR; Migros; Oettinger Davidoff Group; Association Petzi; Philip Morris S. A.; Public Health Schweiz; Société suisse des entrepreneurs (SSE); Société suisse de médecine du travail (SSMT); Fédération suisse du tourisme (FST); Société suisse des ingénieurs en chauffage et climatisation (SICC); Association suisse des brasseries; Société suisse de pédiatrie; Société suisse de pneumologie pédiatrique (SSPP); Société suisse d'hygiène du travail (SSHT); Santé bernoise; Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment (suissetec); Tabak Geniesser Schweiz (TaGeSch); Association suisse pour la communication visuelle (viscom); Vivre Sans Fumer NE; Wirtverband BS.

2 Résumé des résultats

2.1 Participants à la consultation qui acceptent le projet d'acte

- 15 cantons (AG, GE, GL, LU, NE, NW, SZ, SO, SG, TG, UR, VD, VS, ZG, ZH), six partis politiques (PDC, UDF, PEV, PRD, Les Verts, PS), deux associations faîtières suisses des communes, des villes et des régions de montagne (Association des communes suisses, Union des villes suisses), trois associations faîtières suisses d'organisations de travailleurs (USS, SEC Suisse, Travail.Suisse), 24 associations et organisations spécialisées (Commission fédérale pour la prévention du tabagisme; Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ); Commission fédérale pour les problèmes liés à l'alcool; PharmaSuisse; FMH; Société suisse de pneumologie; SSC; SSMI; Promarca; FPC; AT; Fachstelle Gesundheitspolitik; Ligue pulmonaire suisse; Pro aere; Ligue suisse contre le cancer; Promotion Santé Suisse; Fondation suisse de cardiologie; CSAJ; Pro Juventute; Santésuisse; CNA/SUVA; GREAT; Fondation suisse pour la santé RADIX; Züri rauchfrei), 26 autres organisations et particuliers (Ärztesgesellschaft des Kt. St. Gallen; CardioVascSuisse; CIPRET FR; CIPRET VD; Cuore Matto; Fachverband Sucht; H+; Hotel und Gastro Union; Krebsliga SO; Ligue fribourgeoise contre le cancer; Ligue neuchâteloise contre le cancer; Ligue pulmonaire neuchâteloise; Lungenliga AG; Lungenliga Beider Basel; Lungenliga SG; Lungenliga NW; Lungenliga UR; Migros; Public Health Schweiz; SSMT; SICC; Société suisse de pédiatrie; SSPP; SSHT; Santé bernoise; Vivre Sans Fumer NE).

2.2 Participants à la consultation qui rejettent le projet d'acte

- sept cantons (AI, AR, BL, BS, BE, OW, SH), deux partis politiques (PLS, UDC), trois associations faîtières suisses d'organisations d'employeurs (USAM, Union patronale suisse, ASB), quatre associations ou organisations spécialisées (Communauté du commerce suisse en tabacs; SOTA; Association suisse des fabricants de cigares; Gastro Suisse), 31 autres organisations ou particuliers (UPSA; cemsuisse; ASCO; AZU; Basler Hotelier-Verein; PME bernoises; British American Tobacco Switzerland; Fédération suisse des casinos; Fédération Patronale Vaudoise; Gastro AG; Gastro AI; Gastro BL; Gastro BE; Gastro FR; Gastro LU; Gastro NE; Gastro NW; Gastro Pastorale; Gastro SZ; Gastro SO; Hôtellerie Suisse; Oettinger Davidoff Group; Association Petzi; Philip Morris S. A.; SSE; FST; Association suisse des brasseries; suissetec; TaGeSch; viscom; Wirtverband BS)

2.3 Arguments retenus par ceux qui acceptent le projet d'acte

La majorité de ceux qui se sont prononcés dans le cadre de la consultation dont il est question ici soutiennent le principe de l'initiative parlementaire et saluent les efforts déployés pour trouver une solution au niveau national. Certains d'eux voient néanmoins la révision de la loi sur le travail d'un oeil critique ou réclament même une législation spécifique (AR, BE, OW, SH).

Parmi les 15 cantons qui soutiennent le projet d'acte, certains (TG, VD, VS, ZG, ZH) relèvent que la seule révision de la loi sur le travail n'entraînerait qu'une protection lacunaire de la population, en raison du champ d'application limité de ladite loi. En effet, les travailleurs bénéficieraient alors bien d'une protection contre le tabagisme passif mais les familles et les ménages privés en seraient exclus, tout comme les inactifs (p. ex. les enfants ou les personnes âgées) dans les lieux publics (p. ex. salles d'attente, certains locaux des centres commerciaux, points de rencontre pour les jeunes). Les cantons mentionnés précédemment concèdent que l'introduction dans la loi sur le travail de l'interdiction de fumer au travail est la mesure permettant d'atteindre le plus vite l'objectif visé. Certains cantons (AG, LU, NW), ajoutent qu'il est indispensable de clarifier la notion de " lieu de travail", étant donné que des travailleurs peuvent intervenir chez des particuliers ou en plein air (p. ex. sur les chantiers).

Les partis qui approuvent la révision estiment qu'elles constituent une approche pragmatique et une solution efficace (PDC), qu'elle correspond à un besoin de la population, comme les résultats des votations dans les cantons du Tessin et de Soleure l'ont montré (FDP). Ils estiment qu'il faut poursuivre les efforts dans la branche de la gastronomie mais que la réglementation ne doit en aucun cas être génératrice d'insécurité juridiques pour les employeurs. Le PRD attire également l'attention sur la problématique des employés qui travaillent à l'extérieur de l'entreprise, une problématique qu'il convient de ne pas laisser de côté. Les Verts considèrent que l'exigence de protection des non-fumeurs prévaut sur la liberté de fumer et ajoutent que des initiatives cantonales devront corriger la non-applicabilité de la LTr aux entreprises familiales. Le PS soutient le projet et avance l'argument selon lequel 50 % des travailleurs sont exposés au tabagisme passif. Il ajoute que 81 % de la population est favorable à la démarche qui consiste à mettre les lieux de travail à l'abri de la fumée.

L'Association des communes suisses est également d'avis que la révision proposée de la LTr correspond aux efforts déployés actuellement dans les cantons et les communes et à la demande de lieux de travail sans fumée formulée par la population. L'Union des villes suisses ajoute que plusieurs pays européens connaissent déjà une telle interdiction dans leur législation du travail. Elle fait valoir par ailleurs que les travailleurs qui fument ne doivent

pas être victimes de discrimination mais au contraire avoir la possibilité de fumer dans des locaux réservés à cet effet et fermés, dans des cours ou en plein air.

L'Union syndicale suisse se rallie à cette position et salue la révision, tout comme SEC Suisse. L'organisation Hotel und Gastro Union approuve également sans réserve la révision proposée. Elle souligne que les travailleurs de la branche de la restauration sont particulièrement lourdement exposés au tabagisme passif. Elle estime que la mise en oeuvre de cette réforme ne pose pas de problème aux restaurateurs et cafetiers vis-à-vis de leurs clients et que s'il est vrai que les petites entreprises de la branche sont déjà en difficulté sur le plan économique, il n'y a pas à craindre que l'introduction de l'interdiction de fumer ne détériore davantage leur situation.

Travail.Suisse défend, à l'instar d'Hotel und Gastro Union, la position selon laquelle il est nécessaire de réglementer de manière globale la protection contre le tabagisme passif et l'on ne saurait édicter des dispositions d'exception pour la branche de la restauration. Outre une diminution des coûts d'exploitation, l'interdiction du tabac devrait entraîner une hausse du chiffre d'affaires dans la restauration. La plus grande partie de la population ne fume en effet pas et se voit aujourd'hui souvent contrainte de renoncer à des sorties au restaurant ou au café en raison des immissions de fumée.

Les associations de professionnels de santé et celles qui sont actives dans le domaine de la prévention saluent toutes cette révision car elle permet d'assurer la protection d'une grande partie de la population contre le tabagisme passif. Elles relèvent que le tabagisme passif entraîne des maladies, en particulier cancer des poumons et troubles cardiaques, et est cause de mort précoce: il a donc des conséquences économiques et sanitaires majeures. D'après des estimations, quelque 1000 personnes mourraient chaque année des suites du tabagisme passif. Les associations mentionnées considèrent que la disposition figurant à l'art. 19 de l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail représente jusqu'à présent l'obstacle majeur à la mise en place d'une protection effective contre le tabagisme passif puisque l'obligation faite à l'employeur de veiller à ce que les travailleurs non fumeurs ne soient pas incommodés par la fumée d'autres personnes est limitée par la réserve "dans le cadre des possibilités de l'exploitation". Un autre point relevé par les associations en question est que le tabagisme passif représente une atteinte majeure à la santé des enfants ainsi que des femmes enceintes et des enfants à naître. De manière générale, l'accent est mis sur le fait que les répercussions du tabagisme passif sur la santé sont cause de beaucoup de souffrance et engendrent des coûts élevés. Toutes les associations suivantes le soulignent: H +, Ligue pulmonaire suisse, Ligue suisse contre le cancer et ses sections cantonales, Fondation suisse de cardiologie, Fondation suisse pour la santé RADIX, Société suisse de pédiatrie, Société suisse de pneumologie pédiatrique (SSPP), Public Health Schweiz, Züri rauchfrei entre autres).

Pro aere évoque en outre dans sa prise de position une enquête réalisée en Suisse en août 2006 auprès de 1066 personnes (enquête réalisée par Sozialanalyse AG, Basel). Les enquêteurs ont demandé aux personnes sondées quels étaient leurs souhaits en ce qui concerne le tabagisme passif. Ils ont reçu les réponses suivantes:

- 88.9% des personnes sondées souhaitent l'adoption de dispositions légales contre le tabagisme passif;
- 78.2 % des personnes sondées approuvent l'initiative parlementaire.

Par ailleurs, dans les cantons de Soleure et du Tessin, 80 % de la population a adopté en votation la proposition de dispositions légales de protection contre le tabagisme passif. Pro aere considère que la révision proposée est conforme à la constitution, qu'elle correspond à la convention de l'OMS relative au tabac – que la Suisse a signée – et qu'elle va dans le même sens que le droit de l'UE. L'association estime que si la réglementation en question est lacunaire – puisqu'elle n'est pas applicable aux entreprises familiales –, les

avantages l'emportent sur les inconvénients. Une loi spéciale n'est pas nécessaire à l'heure actuelle car la révision proposée de la LTr constitue une solution pragmatique de grand intérêt. Pour Pro aere, l'affirmation selon laquelle la LTr n'est pas applicable aux tiers n'est pas valable puisque les tenanciers de bars, cafés ou restaurants jouissent du pouvoir de donner des instructions au sein de leurs locaux et peuvent de la sorte imposer à leurs clients des règles contraignantes. L'association admet néanmoins que des exceptions doivent pouvoir être autorisées par le Conseil fédéral (locaux séparés avec ventilation indépendante).

Il convient également d'évoquer la position de la Migros, de la CNA/SUVA et de pro Juventute, qui approuvent toutes trois la révision proposée.

2.4 Arguments retenus par ceux qui rejettent le projet d'acte

Quatre cantons (BS/ BL/ SH/ OW) sont favorables à la protection contre le tabagisme passif mais estiment que la protection des non-fumeurs ancrée dans l'ordonnance 3 relative à la loi suffit à la garantir. En ce qui concerne les cafés et restaurants, les quatre cantons invoquent la nécessité de soupeser les intérêts en jeu et sont d'avis que la perspective de pertes financières dans le domaine du commerce en raison d'une perte de clientèle et le refus de l'atteinte à la liberté individuelle l'emportent sur le souhait de protection de la santé d'une partie des travailleurs.

L'UDC et le PLS rejettent la modification proposée de la LTr. La législation existante suffit à garantir la protection contre le tabagisme passif. La responsabilité individuelle des citoyens ne doit pas être vidée de son contenu et les citoyens mis sous tutelle. L'atteinte à la liberté individuelle ne doit pas non plus être excessive. Sans oublier le fait que la réforme envisagée mettrait en danger plusieurs milliers de postes de travail (env. 3500), comme en attestent les expériences faites à l'étranger.

L'Union patronale suisse et l'USAM rejettent catégoriquement l'introduction dans la LTr de la disposition proposée. Elles estiment que la réglementation qui figure actuellement dans l'OLT 3 est suffisante et indiquent que de nombreuses entreprises ont déjà pris les mesures nécessaires à la protection des non-fumeurs. Pour les deux associations patronales, si l'on tient absolument à réglementer la protection de ces derniers non-fumeurs, alors il convient de le faire dans une loi spécifique et non dans la loi sur le travail car cette dernière ne protège que les personnes qui entrent dans son champ d'application et non l'ensemble de la population: la main d'œuvre employée dans l'agriculture et dans les entreprises familiales, notamment, échappent ainsi à cette protection. Elles mettent en exergue qu'il faudrait en outre s'attendre à divers problèmes d'exécution, p. ex. lorsque des travailleurs sont amenés à exercer leur activité en dehors des locaux de l'entreprise qui les emploie.

Toutes les associations d'employeurs de la branche de la restauration et de l'hôtellerie sont résolument contre une révision de la loi sur le travail, arguant qu'il ne saurait être question d'opter pour une révision de la LTr simplement pour trouver une solution rapide et qu'il faut absolument examiner la possibilité d'élaborer une loi spéciale. Elles jugent la réglementation proposée contraire aux principes constitutionnels de proportionnalité, de compétence et de nécessité. Elles invoquent que s'il existe bien dans la Cst. fédérale une base pour la protection des travailleurs, elle ne s'applique pas aux clients des hôtels, cafés et restaurants. Les autres arguments exposés sont les suivants: l'introduction de la réglementation proposée dans la loi sur le travail impliquerait en outre une inégalité de traitement entre les entreprises puisque l'on compte environ 1800 établissements qui n'occupent pas de travailleurs. D'autres entreprises n'occupent, quant à elles, de personnel qu'à certains horaires. Si l'on ajoute encore à cela les entreprises familiales, on arrive à plusieurs milliers d'entreprises qui ne sont pas soumises à la LTr. Des expériences similaires réalisées dans d'autres pays montrent que l'interdiction de fumer a des répercussions négatives sur la

situation économique de la restauration et de plusieurs autres branches. En Irlande, depuis l'introduction de l'interdiction de fumer, le nombre d'employés a reculé de 1,6 % entre juin 2004 et mai 2005. En Suisse, cela correspondrait à la suppression de 3500 emplois. La même source signale un recul des chiffres d'affaires de 4.9 %, ce qui correspondrait en Suisse à un recul d'env. 1 milliard de francs. Pour la Norvège, le bilan est à peu près le même. On voit donc bien que l'introduction de l'interdiction de fumer n'entraîne pas une hausse du chiffre d'affaires, contrairement à ce que beaucoup prétendent. Le tenancier n'a de toute façon pas la compétence d'interdire à un client de fumer dans son établissement. Tout ce qu'il pourrait faire est d'interdire l'entrée de son établissement à un client indésirable et déposer une plainte au cas où le client passerait outre l'interdiction. Si le tabagisme passif est véritablement si dangereux, alors il faut interdire de manière générale et immédiate la vente de tabacs. Le manque à gagner de 2 milliards ferait alors défaut pour le financement de l'AVS, ce qui poserait un autre problème. Gastro Suisse annonce par ailleurs que si la disposition proposée était effectivement introduite dans la LTr, elle se verrait, en tant qu'association, dans l'obligation d'examiner toutes les mesures envisageables pour empêcher l'entrée en vigueur, afin d'éviter que les membres de l'association ne se voient exposés à des risques évitables, tels des plaintes de collaborateurs.

D'autres soutiennent que l'élaboration d'une législation spécifique est absolument nécessaire car la révision de la loi sur le travail instituerait une inégalité de traitement entre les travailleurs et les inactifs, sans oublier le fait que les enfants, les jeunes et les malades ne seraient pas protégés. Ils estiment que c'est à l'employeur seul qu'il incombe de régler la protection des non-fumeurs dans son entreprise et que les aspects de politique de santé ne doivent pas amener à laisser de côté les valeurs de liberté individuelle et de liberté d'entreprise, le droit de propriété, notre culture et notre tradition ainsi que les conséquences économiques et autres de l'introduction d'une telle réforme.

Autre argument évoqué, le fait qu'au contraire des passagers des CFF, les clients d'un restaurant ou d'un café séjournent volontairement dans l'établissement, les deux situations n'étant dès lors pas comparables.

Les représentants de l'industrie du tabac rejettent certes la révision proposée de la LTr mais reconnaissent que la consommation de tabac dans les lieux publics pose problème. Ils préconisent l'introduction d'une réglementation appropriée, prenant en compte les intérêts des fumeurs comme des non-fumeurs. Il s'agirait de limiter la consommation de tabac dans les lieux publics et, pour les lieux où les gens séjournent volontairement – comme les restaurants et cafés –, d'établir des directives accordant une certaine souplesse aux entreprises. Ils estiment indispensable que les employeurs disposent d'une certaine marge de manœuvre dans l'organisation de la protection des non-fumeurs même si la révision de la LTr devait être considérée comme incontournable.

La Fédération suisse des casinos a constaté lors d'une enquête auprès de 3000 clients de maisons de jeux que 50 % des clients sont des fumeurs et qu'une bonne partie des employés des casinos fument. Ils ajoutent que la mise en place de fumoirs n'est pas une solution envisageable car les clients veulent fumer pendant qu'ils jouent. Ils précisent qu'il n'y a pas d'exposition des mineurs au tabagisme passif dans les maisons de jeux puisqu'ils n'y sont pas admis. Ils indiquent par ailleurs que de nombreux casinos disposent déjà de zones non-fumeurs et souhaitent les conserver.

L'Union suisse des entrepreneurs juge l'interdiction absurde, dans la mesure où elle ne porte pas que sur les postes de travail dans des locaux fermés mais sur la totalité des lieux de travail, ajoutant qu'une telle solution n'est pas praticable dans la branche de la construction.