
Contreprojet du Conseil fédéral aux initiatives jumelles/Résultats de la procédure de consultation et suite de la procédure

Les deux initiatives populaires "pour la prévention des problèmes liés à l'alcool" et "pour la prévention des problèmes liés au tabac" (initiatives jumelles) ont été déposées en automne 1989. Elles visent, par des interdictions directes et indirectes de la publicité pour les boissons alcooliques et les articles de tabac, à diminuer l'attrait de ces produits pour le consommateur. De plus, un pour cent au moins des recettes fiscales perçues sur les articles de tabac devra être utilisé, avec le concours des cantons, pour la prévention des maladies dues au tabagisme.

Le Conseil fédéral est de l'avis que la constitution fédérale ne doit comporter que des principes fondamentaux. Les bases constitutionnelles pour l'introduction d'une interdiction ou d'une limitation de la publicité au niveau législatif existent déjà. Il trouve donc inutile de surcharger davantage la constitution avec une interdiction relative à l'alcool et au tabac et a donc décidé d'opposer aux initiatives un contreprojet indirect au niveau législatif.

Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a mis en consultation, de la fin juin à la fin septembre 1991, le contreprojet indirect du Conseil fédéral aux deux initiatives populaires "pour la prévention des problèmes liés au tabac" et "pour la prévention des problèmes liés à l'alcool" (initiatives jumelles). 182 prises de position ont été reçues pendant ce délai. Près de la moitié des gouvernements cantonaux, de même que les partis bourgeois, les associations patronales, les milieux économiques (industrie et commerce, publicité, industrie de l'alcool et du tabac, secteur des arts graphiques et commerce de gros, à l'exception de la Fédération des Coopératives Migros), les médias et les organisateurs de manifestations culturelles rejettent aussi bien les initiatives jumelles que le contreprojet mis en consultation. Par contre, ce dernier a été accueilli favorablement par le Parti socialiste suisse, les organisations oeuvrant dans le domaine de la santé, les associations de consommateurs, la plupart des syndicats, la moitié des gouvernements cantonaux et des organisations intercantionales.

Les préoccupations des initiateurs et les objectifs qu'ils poursuivent méritent tout à fait d'être défendus. Compte tenu de la nocivité potentielle de la consommation d'alcool et de tabac pour la santé publique, le Conseil fédéral a fait de la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme l'une de ses priorités en matière de protection de la santé. S'il est indéniable que la publicité exerce une influence sur le comportement du consommateur, celui-ci est fortement conditionné par une multitude d'autres facteurs. On a donc opté pour une solution qui place la protection de la santé publique au premier rang des priorités, tout en tenant suffisamment compte de la liberté de commerce et d'industrie, de l'égalité devant la loi et du besoin d'information des consommateurs.

Le Conseil fédéral a chargé le DFI d'élaborer les projets de message et de loi dans le cadre d'un contreprojet indirect et de les soumettre au Parlement. Pour l'essentiel sera autorisée: la publicité ayant trait directement à l'alcool et au tabac dans les points de vente ainsi que dans

INITIATIVES JUMELLES
Contreprojet indirect du Conseil fédéral
(Texte législatif)

Loi sur les denrées alimentaires:

Art. 13 Publicité pour les produits d'agrément

¹La publicité pour les boissons alcooliques et les articles de tabac, ainsi que l'usage à des fins publicitaires de signes, indications et références qui font penser à des boissons alcooliques et à des articles de tabac ou à leurs marques, sont interdits. La publicité pour les boissons distillées est régie par la loi sur l'alcool.

²Ne sont pas soumis à l'interdiction:

- a. La publicité dans les points de vente qui a directement trait à des boissons alcooliques ou à des articles de tabac et à leurs propriétés, et qui ne s'adresse pas clairement aux mineurs;
- b. La publicité dans les journaux et les magazines, hormis les journaux et magazines destinés aux jeunes, pour autant qu'elle ait directement trait à des boissons alcooliques ou à des articles de tabac et à leurs propriétés;
- c. La publicité pour les boissons alcooliques dans les programmes de radios et télévisions étrangères diffusés sur territoire suisse par réseaux câblés ou réémetteurs, pour autant que ces programmes respectent les prescriptions de droit international public contraignantes pour la Suisse;
- d. Le parrainage sous la raison sociale d'une maison et avec indication des marques des produits vendus par le parrain;
- e. La publicité pour des marques diversifiées, pour autant qu'elle ne vise pas à promouvoir la vente de boissons alcooliques ou d'articles de tabac.

³Des indications de prix ne sont admises que sur la marchandise, dans les locaux commerciaux et sur leurs murs, ainsi que dans les prospectus ayant trait aux produits, remis aux clients dans le magasin ou adressés à leur domicile. Il est interdit de faire des comparaisons de prix et de promettre des cadeaux ou d'autres avantages.

⁴Sont également interdites

- a. La remise gratuite, à des fins publicitaires, d'articles de tabac à un groupe indéterminé de personnes, notamment par la distribution d'échantillons gratuits;
- b. L'organisation de concours dans lesquels des articles de tabac servent de prix ou qui impliquent leur acquisition.

INITIATIVES JUMELLES
Contreprojet indirect du Conseil fédéral
(Texte explicatif)

Compte tenu de la nocivité potentielle de la consommation d'alcool et de tabac pour la santé publique, le Conseil fédéral a fait de la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme l'une de ses priorités en matière de protection de la santé. Toutefois, l'introduction d'une interdiction totale de la publicité telle qu'elle est prônée dans le texte des initiatives jumelles paraît excessive, par rapport aux autres biens juridiques touchés. On a donc opté pour une solution qui place la protection de la santé au premier plan, mais tient aussi suffisamment compte de la liberté de commerce et d'industrie, de l'égalité devant la loi et du besoin d'information des consommateurs.

A cet effet, la publicité devra être limitée aux domaines suivants:

a. Publicité ayant directement trait aux boissons alcooliques et aux articles de tabac, dans les points de vente.

Les personnes déjà consommatrices d'alcool ou de tabac pourront continuer de s'informer sur l'offre. La publicité devra avoir un caractère informatif et non pas incitatif. La concurrence pour les parts de marché n'est pas entravée.

b. Publicité ayant directement trait aux boissons alcooliques et aux articles de tabac, dans les journaux et magazines (excepté les journaux et magazines pour les jeunes).

La publicité pour les articles de tabac et les boissons alcooliques sera soumise aux mêmes restrictions appliquées à la publicité pour les eaux-de-vie depuis 1983. De même que la publicité dans les points de vente, la publicité dans les journaux et dans les magazines devra avoir un caractère informatif et non pas incitatif.

c. Parrainage sous la raison sociale et avec indication des marques des produits vendus par le parrain.

Sur ce point aussi, on a entrepris une adaptation de la réglementation en vigueur dans le domaine des eaux-de-vie. Toutefois, les formes de publicité interdites aux termes du contreprojet ne sont pas non plus autorisées dans le cadre du parrainage.

d. Publicité pour des marques diversifiées, pour autant qu'elle ne vise pas à promouvoir la vente d'alcool ou d'articles de tabac.

Cette exception permet à des entreprises du secteur des alcools et des tabacs, d'utiliser des marques d'alcool et d'articles de tabac pour d'autres catégories de produits également à des fins publicitaires (p.ex.: chaussures, T-shirts, montres, etc.). Cette publicité ne doit cependant pas viser à augmenter la vente d'alcools et d'articles de tabac. De même, l'utilisation de marques d'autres catégories de produits, pour l'alcool et le tabac, est également autorisée. Toutefois, dans ce cas-là aussi, la publicité ne doit pas avoir pour but de promouvoir la vente d'alcools ou d'articles de tabac.

e. Publicité pour l'alcool dans les programmes de TV étrangers.

Empêcher la diffusion d'une publicité pour l'alcool conforme aux normes de la CE dans les programmes de TV étrangers serait contraire au droit communautaire. Pour ce motif et compte tenu des difficultés prévisibles au niveau de l'exécution, on renonce à l'interdiction de cette publicité (la publicité télévisée pour les articles de tabac est de toute façon aujourd'hui déjà interdite dans tout l'espace communautaire).

f. La dégustation de boissons alcooliques non distillées.

Publicité pour le tabac et l'alcool en Suisse

Souligné = plus restrictif par rapport à aujourd'hui

	Droit en vigueur		Projet mis en consultation		Contreprojet indirect	
	Tabac	Eaux de vie	Tabac	Eaux de vie	Tabac	Eaux de vie
Points de vente	autorisée	autorisée	autorisée limité à la pub. direct. en rapp. avec le produit	autorisée limité à la pub. direct. en rapp. avec le produit	autorisée limité à la pub. direct. en rapp. avec le produit	Autres boissons alcooliques autorisée limité à la pub. direct. en rapp. avec le produit
Affiches	autorisée	autorisée limitée matériel ¹ et localem ¹	Interdite	Interdite	Interdite	Interdite
Presse écrite	autorisée	autorisée limité à la pub. direct. en rapp. avec le produit	Interdite	autorisée limité à la pub. direct. en rapp. avec le produit	autorisée limité à la pub. direct. en rapp. avec le produit	autorisée limité à la pub. direct. en rapp. avec le produit
Cinéma	autorisée	autorisée	Interdite	Interdite	Interdite	Interdite
Radio / TV	Interdite tolérée sur émetteurs étrangers	Interdite tolérée sur émetteurs étrangers	Interdite	Interdite	Interdite	Interdite
Sponsoring	autorisée	autorisée	autorisée limité à la mention de la raison sociale			
Diversification de la marque (p. ex. boîtes ou T-shirt)	autorisée	autorisée	---	---	autorisée	autorisée
Distribution gratuite	autorisée	Interdite	Interdite	Interdite	Interdite	autorisée aux points de vente

* Protection de la jeunesse réservée

** Autorisée sur émetteurs étrangers en vertu de la Conv. Europ. sur la TV transfrontières.

Selon les Initiatives jumelles toute forme de publicité pour le tabac et l'alcool serait en principe interdite

Loi sur les denrées alimentaires
Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du¹⁾,

arrête :

I

La loi sur les denrées alimentaires du²⁾ est modifiée comme il suit :

Art. 13 LDA Interdiction de la publicité

¹⁾La publicité pour les boissons alcooliques et les articles de tabac, ainsi que l'usage à des fins publicitaires de signes, indications et références qui font penser à des boissons alcooliques et à des articles de tabac ou à leurs marques, sont interdits. La publicité pour les boissons distillées est régie par la loi sur l'alcool.

²⁾Sont soustraits à l'interdiction:

- a. La publicité aux points de vente qui a directement trait aux boissons alcooliques et aux articles de tabac, ainsi qu'à leurs propriétés et qui ne s'adresse pas clairement aux mineurs;
- b. La publicité dans les journaux et les revues, hormis les journaux pour jeunes, pour autant qu'elle ait directement trait aux boissons alcooliques et à leurs propriétés;
- c. La publicité pour les boissons alcooliques diffusée dans les programmes de radios et télévisions étrangères retransmis, par câble ou par réémetteur, sur territoire suisse, pour autant que ces

¹⁾BBl

²⁾SR 817.0

aux boissons distillées et à leurs propriétés;

- c. La publicité pour les boissons distillées diffusée dans les programmes de radios et télévisions étrangères retransmis, par câble ou par réémetteur, sur territoire suisse, pour autant que ces programmes soient conformes aux prescriptions de droit public international contraignantes pour la Suisse;
- d. Le parrainage de tiers sous la raison sociale d'une maison.

³Des indications de prix ne sont autorisées que sur la marchandise, dans les locaux commerciaux et sur leurs murs, ainsi que dans les prospectus ayant trait aux produits remis aux clients dans le magasin ou dûment adressés à leur domicile. Il est interdit de faire des comparaisons de prix et de promettre des cadeaux ou d'autres avantages.

⁴Il n'est pas permis d'organiser des concours dans lesquels des boissons distillées servent d'objets publicitaires ou de prix.

III

¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Elle entre en vigueur deux ans après l'échéance du délai référendaire.

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR

RAPPORT SUR LES RESULTATS DE LA PROCEDURE DE CONSULTATION RELATIVE AU
CONTREPROJET INDIRECT DU CONSEIL FEDERAL AUX INITIATIVES POPULAIRES
"POUR LA PREVENTION DES PROBLEMES LIES A L'ALCOOL" ET "POUR LA
PREVENTION DES PROBLEMES LIES AU TABAC" (INITIATIVES JUMELLES)

aux problèmes liés au tabagisme et à l'abus d'alcool (cf. Appendice, Tableau 2).

Le canton du Jura considère les restrictions de publicité comme nécessaires du point de vue de la santé publique, mais il estime que la Suisse n'a pas à assumer un rôle de pionnier et devrait se contenter d'adapter ses dispositions au droit en vigueur dans la CE.

Les cantons du Valais et de Saint-Gall sont favorables aux interdictions de publicité du point de vue de la santé publique, mais ont émis des réserves en raison des répercussions sur l'économie suisse. Le canton de Saint-Gall suggère en outre que l'on attende qu'une réglementation européenne sur la publicité soit entrée en vigueur, avant de procéder à la révision des dispositions suisses.

Le canton de Berne est en principe favorable au contreprojet, mais demande que l'on fournisse d'abord des preuves de l'efficacité des interdictions de publicité. Il suggère également qu'avant de mettre en oeuvre de nouvelles dispositions, la Suisse attende de voir quelle solution la CE a finalement adoptée.

Le canton de Thurgovie considère que les restrictions de publicité ne suffisent pas en elles-mêmes à obtenir une diminution de la consommation d'alcool et de tabac. Les interdictions de publicité ne pourraient être efficaces que si elles étaient complétées par des mesures de renforcement comme de fortes augmentations de prix et des limitations de vente concernant l'âge des consommateurs et le nombre des points de vente. Ces différents aspects n'étant pas pris en compte dans le projet de loi soumis à consultation, la solution proposée ne serait donc pas valable sur le fond.

Les cantons qui soutiennent le contreprojet font référence aux problèmes sociaux, économiques et de santé dus à l'abus d'alcool et de tabac. Ils font observer qu'une politique de santé efficiente ne peut s'accomoder d'une publicité quasi illimitée pour des substances qui engendrent la dépendance. Ils considèrent les interdictions de publicité comme un moyen efficace d'endiguer la consommation d'alcool et de tabac et pensent que l'empiétement sur la liberté de commerce et d'industrie est relatif par rapport à l'importance de l'enjeu, autrement dit, la santé publique. A leur avis, l'eurocompatibilité s'impose en raison de la législation européenne en la matière et aussi du fait que l'Italie et le Portugal vivent déjà sous le régime d'une interdiction totale de la publicité sur le tabac, la France envisageant aussi l'interdiction de toute publicité pour le tabac. Les cantons qui soutiennent le contreprojet ont également approuvé son fondement constitutionnel sur les articles 69 et 69^{bis} de la constitution fédérale.

Les opposants au contreprojet considèrent qu'il n'est pas prouvé que les interdictions de publicité aient une influence sur la consommation. Ils les refusent, parce qu'elles constituent une trop grande entrave à la liberté de commerce et d'industrie et auraient des répercussions économiques trop importantes. Ils pensent de plus que le contreprojet du Conseil fédéral n'est pas eurocompatible.

La plupart des cantons souhaitent une information complémentaire de la population sur les problèmes liés à la consommation abusive d'alcool et de tabac ainsi qu'une meilleure protection de la jeunesse. De plus, ils se féliciteraient que la Confédération accorde des subsides pour

façon conséquente aussi bien pour l'alcool que pour le tabac. Par contre, ni les organisations de la branche des médias, ni les organisateurs de manifestations culturelles ne parviennent à trouver un aspect positif aux interdictions de publicité.

Outre les arguments déjà invoqués par les partis bourgeois contre les initiatives et le contreprojet, on objecte aussi que le contreprojet du Conseil fédéral ne peut se fonder sur les articles 69 et 69^{bis} de la constitution fédérale et serait de ce fait anticonstitutionnel. Qui plus est, le contreprojet serait contraire à la législation sur la protection de la marque (interdiction effective de la diversification) et contreviendrait à la législation contre la concurrence déloyale (restrictions sur l'indication des prix). Les interdictions de publicité se traduiraient en outre par des lacunes d'information, empêcheraient les innovations et entraîneraient une distorsion de la concurrence. Si toute forme de publicité pour le tabac et une grande partie de la publicité pour l'alcool devaient être interdites, près de 85'000 emplois seraient concernés. Ces interdictions mettraient également en question la diversité de la presse et celle de la subsistance d'un grand nombre de manifestations sportives, culturelles et sociales (plus d'incitation au sponsoring). Enfin, il ne serait pas satisfaisant que les interdictions de publicité pour les boissons distillées, d'une part, et celles pour les articles de tabac et les boissons alcoolisées fermentées, d'autre part, ne soient pas réglementées dans une même loi. En effet, les dispositions pénales plus ou moins sévères, selon que le produit relève de la loi sur l'alcool ou de la loi sur les denrées alimentaires, ne seraient pas objectivement justifiées. Ainsi, en cas d'infraction, la peine encourue pour un même délit serait plus lourde si le cas relève de la loi sur l'alcool et serait relativement modérée s'il relève de la loi sur les denrées alimentaires.

Pour toutes les raisons précédemment invoquées, une partie des opposants aux initiatives et au contreprojet accordent la préférence à l'automodération volontaire plutôt qu'aux interdictions de publicité.

2.4 Organisations du domaine de la santé

Le contreprojet a été en général favorablement accueilli, comme un pas dans la bonne direction. Les organisations de santé font observer que l'alcool tout comme la nicotine peuvent conduire à une forte dépendance et à la toxicomanie. Le principal objectif de la prévention doit donc être d'éviter que la population, et en particulier les enfants et les jeunes, ne s'accoutument à consommer ces substances. Aussi longtemps que la publicité pour l'alcool et le tabac contrecarre les efforts de prévention, il n'est pas possible de pratiquer une éducation sanitaire crédible. L'argument selon lequel il conviendrait de limiter surtout la publicité qui s'adresse aux jeunes est considéré comme fallacieux par les organisations de la santé, pour la bonne raison qu'il n'existe pas de publicité qui s'adresse uniquement aux jeunes ou uniquement aux adultes. Ils demandent donc expressément que toute forme de publicité pour l'alcool et pour le tabac soit fortement limitée ou, mieux encore, totalement interdite. La consommation à long terme de tabac et d'alcool causerait non seulement de graves maladies et des décès précoces, mais aussi des handicaps et une diminution de la qualité de vie. Elle serait également source de problèmes sociaux et d'énormes dommages pour l'économie nationale. Les interdictions de publicité constituant un élément indispensable et un moyen efficace de

de la prévention des problèmes liés au tabac, un montant correspondant au "centime du tabac" qui serait prélevé sur les finances du budget général de la Confédération.

Outre les associations et organisations précitées, un grand nombre d'autres groupements ainsi que de particuliers se sont prononcés sur le projet de loi. Les prises de position vont de l'approbation sans restriction du contreprojet (Frauen-Zentrale Winterthur) au rejet catégorique (Pierre Fehlmann, skipper, et Philippe Coulon, ancien coureur motocycliste, tous deux sponsorisés par l'industrie du tabac).

2.7 Commissions fédérales

Les commissions fédérales ont exprimé des opinions très diverses. L'argumentation de la commission fédérale des cartels, de la commission fédérale du commerce des vins et de la commission fédérale des sports rejoint celle des partis bourgeois et des organisations économiques, toutes ces commissions rejetant catégoriquement les initiatives et le contreprojet. La commission fédérale du film critique l'inégalité de traitement entre la presse écrite et les cinémas. Elle exige pour la branche cinématographique les mêmes exceptions que celles dont bénéficie la presse écrite. Par ailleurs, la Confédération aurait à compenser certains désavantages que subirait la branche cinématographique (suppression des taxes fiscales sur les importations de longs métrages). La commission fédérale pour les problèmes liés au tabac est divisée. Elle a présenté un avis favorable soutenu par la majorité de ses membres et un avis opposé au contreprojet qui est soutenu par une minorité. La majorité de cette commission déplore que l'on ait pas élaboré de proposition de rechange au "centime du tabac". Elle souhaiterait en outre que la publicité aux points de vente soit limitée aux rayons de vente et voudrait des mesures encore plus restrictives concernant le sponsoring. La minorité de la commission invoque les mêmes arguments que les partis bourgeois et les milieux économiques, mais s'oppose de plus à toute forme de "croisade anti-tabac". La commission fédérale pour les problèmes liés à l'alcool ne voit aucune raison de ne pas interdire la publicité pour l'alcool dans les mêmes proportions que celle pour le tabac et regrette que, d'après le contreprojet, la publicité pour les boissons non alcoolisées ne soit pas clairement reconnaissable comme telle. Cette commission considère de plus comme indispensable que l'exécution des dispositions relatives à la législation sur les denrées alimentaires soient réglementée par des directives claires de la Confédération. Si le contreprojet du Conseil fédéral devait être "délayé" par le Parlement, la Commission pour les problèmes liés à l'alcool envisagerait d'accorder son soutien aux initiatives jumelles.

3. Evaluation par article du contreprojet indirect

3.1 Art. 13, 1er al., PLDA et art. 42b, 1er al., Lalc

La formulation proposée est approuvée par la quasi-majorité des organismes consultés en ce qui concerne le libellé, mais non pas les interdictions de publicité. Seule la Publicité Suisse (PS) considère que les notions de "signes", "indications" et "références" ne sont pas

alcooliques, ceci dans le cadre de la Convention européenne sur la télévision transfrontière.

3.5 Art. 13, 2e al., let. d, PLDA et art. 42b, 2e al., let. d, Lalc

Une grande partie des partisans des initiatives ou du contreprojet ont approuvé la réglementation proposée. Une minorité craint cependant que la limitation imposée au sponsoring puisse être facilement éludée et préconise par conséquent une interdiction générale du sponsoring ou tout au moins une interdiction du sponsoring pour les entreprises dont la raison sociale concorde avec la marque des produits qu'elles commercialisent.

A l'opposé, les organisateurs de manifestations culturelles, sportives et sociales font remarquer que si la solution proposée entrerait en vigueur, les sponsors de la branche commerciale alcool et tabac ne seraient plus disposés à accorder des subsides et qu'un grand nombre de ces manifestations seraient donc condamnées à péricliter.

3.6 Art. 13, 3e al., PLDA et art. 42b, 3e al., Lalc

Les opposants aux initiatives et au contreprojet font valoir que la limitation des indications de prix contreviendrait à la législation sur la concurrence déloyale, nuirait à l'information du consommateur et équivaldrait à une intervention grave dans le mécanisme de formation des prix de l'économie de marché. Une minorité des partisans de la révision de la loi voudrait limiter l'indication de prix au rayon de vente ou au comptoir de vente. De plus, ces groupements voudraient que l'interdiction s'étende également à l'envoi de prospectus publicitaires, essentiellement pour des raisons de protection de la jeunesse.

3.7 Art. 13, 4e al., let. a und b, PLDA et art. 42b, 4e al., Lalc

Au contraire du canton de Thurgovie qui considère l'article 13, 4e alinéa, lettre b et l'article 42b, 4e alinéa comme superflus en raison des interdictions générales mentionnées à l'article 13, premier alinéa, PLDA, et à l'article 42b, premier alinéa, Lalc, les organisations du domaine de la santé, plus particulièrement, suggèrent que l'on complète les dispositions précitées et que l'on interdise la remise gratuite de boissons alcoolisées à des fins publicitaires (art. 13, 4e al., let. a, PLDA). Elles demandent en outre que l'on interdise l'organisation de concours où les boissons alcooliques servent d'objets publicitaires ou de prix (art. 13, 4e al., let. b, PLDA).

La branche publicitaire suisse fait une objection formelle, demandant que le passage "... ou qui impliquent l'acquisition de ces produits" soit maintenu. En effet, si l'on supprimait ce passage, les concours comportant des prestations notées par un jury et qui impliqueraient une obligation camouflée d'achat ne seraient pas touchés par l'interdiction.

Aucune objection n'a été formulée contre l'article 42b, 4e alinéa, Lalc.