

## Message

**concernant les initiatives populaires «pour la prévention des problèmes liés au tabac» et «pour la prévention des problèmes liés à l'alcool» (initiatives jumelles), ainsi que la révision de l'article 13 de la loi sur les denrées alimentaires et de l'article 42b de la loi sur l'alcool**

du 9 mars 1992

---

Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous proposer, avec le présent message, de soumettre les initiatives populaires «pour la prévention des problèmes liés au tabac» et «pour la prévention des problèmes liés à l'alcool» à la votation du peuple et des cantons, en leur recommandant de les rejeter, sans contreprojet direct.

Simultanément, nous vous proposons d'approuver la révision proposée de l'article 13 de la loi sur les denrées alimentaires et de l'article 42b de la loi sur l'alcool.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

9 mars 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Felber

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*Le 11 octobre 1989, un comité hors parti a déposé les deux initiatives populaires «pour la prévention des problèmes liés au tabac» et «pour la prévention des problèmes liés à l'alcool» (initiatives jumelles). Ces initiatives visent à réduire, en interdisant la publicité directe et indirecte pour l'alcool et le tabac, l'attrait de ces produits pour le consommateur. De plus, 1 pour cent au moins du produit de l'imposition du tabac devrait être utilisé, avec le concours des cantons, à la prévention des maladies dues au tabac. Selon les auteurs des initiatives, ces mesures, si elles sont assorties d'une éducation sanitaire, devraient réduire la consommation de tabac et d'alcool, et par conséquent les problèmes qui y sont liés.*

*En raison des graves dommages causés à la santé par la consommation de tabac et d'alcool, le Conseil fédéral partage les préoccupations des auteurs des initiatives. Toutefois, il estime qu'eu égard aux autres biens juridiques auxquels elle porte atteinte, une interdiction totale de la publicité comme la préconisent les initiatives est disproportionnée. L'affectation obligatoire du produit de l'imposition des articles de tabac ne lui paraît pas judicieuse non plus. Il y a lieu de relever également que les bases constitutionnelles permettant l'introduction de restrictions de la publicité sont déjà données par les articles 69 et 69<sup>bis</sup> de la constitution. Pour ces motifs, le Conseil fédéral rejette à la fois l'initiative «pour la prévention des problèmes liés au tabac» et celle «pour la prévention des problèmes liés à l'alcool».*

*Le développement d'un comportement de fumeur ou de consommateur d'alcool, en particulier chez les enfants, les adolescents et les jeunes adultes, est conditionné par une multiplicité de facteurs. Le comportement des parents, les fréquentations et le milieu social jouent sans aucun doute un rôle plus important que la publicité, mais l'impact de celle-ci ne saurait être pour autant minimisé. C'est pourquoi le Conseil fédéral est également d'avis que les restrictions de la publicité sont judicieuses, voire indispensables. En effet, même les efforts de prévention les plus poussés ne donnent pas les résultats voulus, s'ils sont constamment contrecarrés par une publicité omniprésente pour le tabac et l'alcool. Le Conseil fédéral propose donc d'opposer aux deux initiatives un contreprojet indirect au niveau législatif, qui met au premier plan la protection de la santé, tout en respectant autant que possible les autres droits ancrés dans la constitution.*

*Le contreprojet indirect vise à faire contrepoids à la large diffusion de la publicité pour l'alcool et le tabac. A cet effet, la publicité qui restera autorisée sera limitée à quelques secteurs (points de vente, journaux et magazines). La concurrence entre les distributeurs pour les parts du marché ne sera donc pas entravée. Le Conseil fédéral prévoit en outre des restrictions touchant au contenu de cette publicité, analogues à celles instituées par la réglementation actuelle sur les boissons distillées.*

# Message

## 1 Les initiatives

### 11 Point de la situation

Le 11 octobre 1989, 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 sous la forme de projets rédigés de toutes pièces. Elles ont la teneur suivante:

#### a. Initiative populaire fédérale pour la prévention des problèmes liés à l'alcool

La constitution est complétée comme il suit:

##### *Art. 32<sup>quinquies</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> La publicité pour les boissons alcooliques et pour leurs marques est interdite; il en va de même pour les prestations de services et les marchandises qui leur ressemblent ou font penser à elles par le texte, l'image ou le son. La législation fédérale peut autoriser des exceptions limitées à des cas particuliers.

<sup>2</sup> La publicité pour les boissons sans alcool doit être clairement reconnaissable comme telle.

##### *Dispositions transitoires*

<sup>1</sup> L'interdiction de la publicité visée à l'article 32<sup>quinquies</sup> entrera en vigueur au plus tard trois ans après l'acceptation de cette disposition constitutionnelle.

<sup>2</sup> Les violations de l'interdiction de la publicité seront punies, jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions pénales fixées par la loi, conformément à l'article 57, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a, de la loi fédérale sur l'alcool.

#### b. Initiative populaire fédérale pour la prévention des problèmes liés au tabac

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

##### *Art. 32<sup>sexies</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> Un pour cent au moins du produit de l'imposition du tabac doit être utilisé, avec le concours des cantons, à la prévention des maladies dues au tabac.

<sup>2</sup> La publicité pour le tabac et ses marques est interdite; il en va de même pour les prestations de services et les marchandises qui leur ressemblent ou font penser à elles, par le texte, l'image ou le son. La législation fédérale peut autoriser des exceptions limitées dans des cas particuliers.

##### *Dispositions transitoires*

<sup>1</sup> L'interdiction de la publicité visée à l'article 32<sup>sexies</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, entrera en vigueur au plus tard trois ans après l'acceptation de cette disposition constitutionnelle.

<sup>2</sup> Les violations de l'interdiction de la publicité seront punies jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions pénales fixées par la loi, conformément à l'article 57, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a, de la loi fédérale sur l'alcool.

## **12 Aspects formels**

### **121 Genèse**

L'auteur des initiatives est un comité hors parti, composé principalement de personnes œuvrant dans le domaine de la santé et de l'aide à la jeunesse. Les listes des signatures ont été déposées à la Chancellerie fédérale le 23 mars 1988. Par décision du 29 mars 1988, la Chancellerie a constaté que les listes satisfaisaient aux exigences légales, sur quoi les auteurs des initiatives commencèrent la collecte des signatures, le 12 avril 1988. Pour les deux initiatives, le délai pour la collecte des signatures courait jusqu'au 11 octobre 1989. Le 11 octobre 1989, c'est-à-dire dans les délais, le comité d'initiative déposait à la Chancellerie fédérale les signatures collectées. Par décision du 26 janvier 1990, la Chancellerie constatait que les deux initiatives populaires avaient récolté respectivement 110 648 signatures (initiative «pour la prévention des problèmes liés à l'alcool») et 115 210 signatures (initiative «pour la prévention des problèmes liés au tabac») et qu'elles avaient ainsi formellement abouti (FF 1990 I 892 et 895).

### **122 Délai pour le traitement des initiatives**

Le délai dans lequel le Conseil fédéral doit soumettre un message et un contreprojet aux Chambres arrive à échéance le 11 avril 1992 (art. 29, 2<sup>e</sup> al., LREC).

## **13 Validité**

### **131 Unité de la forme**

Une initiative peut être conçue en termes généraux ou revêtir la forme d'un projet de toutes pièces (art. 121, 4<sup>e</sup> al., cst.); les formes mixtes ne sont pas admises (art. 75, 3<sup>e</sup> al., de la loi fédérale sur les droits politiques). L'initiative qui nous occupe se présente comme un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc réalisée.

### **132 Unité de la matière**

Une initiative doit porter sur un seul objet (art. 121, 3<sup>e</sup> al., cst.). L'unité de la matière est réalisée lorsqu'il existe une relation matérielle entre les différents points de l'initiative (art. 75, 2<sup>e</sup> al., de la loi fédérale sur les droits politiques). Les deux initiatives visent à prévenir les problèmes liés à l'alcool et ceux liés au tabac. Elles entendent atteindre ce but en interdisant la publicité pour l'alcool et le tabac. De plus, 1 pour cent au moins du produit de l'imposition du tabac devra être utilisé pour la prévention des maladies dues au tabac. Il existe une corrélation matérielle entre les différentes parties de l'initiative. Les exigences auxquelles doit satisfaire l'unité de la matière sont donc satisfaites.

## 14 Appréciation des initiatives par le Conseil fédéral

### 141 Du point de vue formel

Par sa fonction de fondement juridique de l'Etat, la constitution fédérale (cst.) ne doit contenir que des règles de principe. Elle ne devrait donc pas être alourdie, ni de dispositions de détail, ni de répétitions.

Les bases constitutionnelles permettant d'interdire la publicité ou d'exécuter des mesures de prévention sont données par les articles 69 et 69<sup>bis</sup> de la constitution. Il est donc inutile d'ajouter une interdiction de la publicité et cette demande doit être rejetée.

### 142 Du point de vue matériel

#### 142.1 Conséquences de la consommation de tabac

Selon l'Annuaire statistique 1990 de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), institution spécialisée de l'ONU responsable des problèmes de santé, la fumée du tabac est la cause de décès la plus fréquente dans les pays industrialisés<sup>1)</sup>. La fumée du tabac tue plus de personnes que toutes les formes de violence réunies, y compris les accidents, les actes criminels et les suicides. Les causes de décès les plus fréquentes dues au tabac sont les suivantes: cancer du poumon, cardiopathies ischémiques et bronchite chronique/emphysème pulmonaire. La consommation de tabac est responsable en Europe du décès de près d'un million de personnes chaque année. Rien qu'en Suisse, environ 10 000 personnes sont décédées prématurément en 1990 des suites directes de la consommation de tabac<sup>2)</sup>.

Jusqu'ici, on a détecté plus de 4000 substances chimiques dans la fumée du tabac. Les goudrons, le monoxyde de carbone, les gaz irritants et la nicotine sont celles qui nuisent le plus à la santé.

Depuis les années soixante, il est scientifiquement démontré qu'il existe une relation de cause à effet entre l'inhalation de goudrons et l'apparition du cancer. Les statistiques attestent qu'un fumeur court environ onze fois plus le risque de mourir du cancer du poumon qu'un non-fumeur<sup>3)</sup>. Il est également scientifiquement prouvé que l'inhalation de monoxyde de carbone et de gaz irritants renfermant de l'oxyde d'azote et de l'acroléine cause des cardiopathies et des affections pulmonaires, une baisse des performances ainsi qu'une morbidité générale accrue. Le risque pour un fumeur de décéder d'une bronchite ou d'un emphysème pulmonaire est, selon les statistiques, six fois plus élevé que pour un non fumeur<sup>3)</sup>. Tous les milieux scientifiques sont aujourd'hui unanimes à reconnaître les effets néfastes de la consommation de nicotine sur l'organisme humain. La nicotine engendre une dépendance physique, produit un rétrécissement des vaisseaux et la formation d'acides gras, augmentant le risque de

<sup>1)</sup> World Health Statistics Annual, 1990, p. 29 et suivantes.

<sup>2)</sup> Bulletin de l'OFSP, n° 8 du 2 mars 1992.

<sup>3)</sup> U.S. Department of Health and Human Services, «Reducing the health consequences of Smoking; 25 years of progress; a report of the Surgeon General», 1989; La Vecchia, C. Levi, F. Gutzwiller, «Fumée et santé: une épidémie évitable», dans Méd. et Hyg., 1987, 45, p. 3453-3462.

constitution de thrombi. La probabilité pour un fumeur de décéder d'un infarctus est donc presque deux fois plus élevée que chez un non-fumeur<sup>3)</sup>.

La fumée du tabac ne nuit pas seulement à la santé des fumeurs, mais aussi à celle des «fumeurs passifs». La fumée qui s'échappe dans l'environnement pendant les pauses que le fumeur s'accorde renferme des substances toxiques et cancérigènes à de fortes concentrations. De récentes études épidémiologiques ont d'ailleurs mis en évidence une relation causale entre la «fumée passive» et le cancer du poumon. Il est, de plus, statistiquement démontré que les foetus de femmes enceintes fumeuses encourent des risques plus élevés (davantage d'avortements spontanés, poids diminué à la naissance, etc.) et que les enfants de mères ou de pères fumeurs souffrent davantage que les autres d'affections des voies respiratoires<sup>4)</sup>.

Selon certaines estimations, les coûts pour l'économie publique de la consommation excessive de tabac (traitement médical, réhabilitation, perte de production) se montent à plus de 1 milliard de francs par an pour l'ensemble de la Suisse<sup>5)</sup>.

A titre de comparaison: le produit net de l'imposition du tabac au profit de l'AVS s'élevait à 981 millions de francs en 1991<sup>6)</sup>.

## 142.2 Conséquences de la consommation d'alcool

En ce qui concerne l'alcool, c'est surtout la consommation excessive et chronique qui cause des dommages à la santé. L'abus chronique d'alcool peut provoquer la cirrhose du foie. Sur les plus de 1000 cas de décès annuels dus à l'alcoolisme en Suisse, conformément aux données disponibles, 700 sont imputables à la cirrhose du foie<sup>7)</sup>. La consommation excessive d'alcool peut en outre provoquer une dégénérescence graisseuse et le cancer du foie, des affections gastro-intestinales, des affections cardio-vasculaires, des altérations de la formule sanguine, le cancer de la bouche, du larynx et de l'oesophage, ainsi que la foetopathie alcoolique. Aux maladies s'ajoutent les accidents et les répercussions psychosociales telles que l'isolement, les problèmes dans la famille et au travail.

Il convient encore d'observer que selon les plus récentes études, la consommation excessive d'alcool favorise également le développement d'autres formes de cancer

<sup>3)</sup> U.S. Department of Health and Human Services, «Reducing the health consequences of Smoking; 25 years of progress; a report of the Surgeon General», 1989;

La Vecchia, C. Levi, F. Gutzwiller, «Fumée et santé: une épidémie évitable», dans *Méd. et Hyg.*, 1987, 45, p. 3453–3462.

<sup>4)</sup> Imperial Cancer Research Fund and Cancer Research Campaign, «Passive Smoking, A Health Hazard», London, 1991;

U.S. Department of Health and Human Services, «The Health Consequences of Involuntary Smoking. A report of the Surgeon General», U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Service, Centers for Disease Control, No 88-8406, 1986.

<sup>5)</sup> Institut suisse de prophylaxie de l'alcoolisme, «Données statistiques», p. 38, 1991.

<sup>6)</sup> Direction générale des douanes.

<sup>7)</sup> Rapport sur l'alcool, publié par l'Office fédéral de la santé publique en collaboration avec la Commission fédérale pour les problèmes liés à l'alcool, 1989.

que celles précédemment citées. Ces travaux ont abouti à la conclusion que 2500 à 3000 décès par an sont dus à l'alcoolisme<sup>8)</sup>.

Toutefois, les alcooliques invétérés ou chroniques ne sont pas les seuls à causer des problèmes. D'un point de vue général, les consommateurs d'alcool en quantités modérées ou faibles occasionnent nettement plus souvent des problèmes que les quelque 150 000 alcooliques<sup>9)</sup> recensés en Suisse. La raison en est tout simplement que le nombre des consommateurs d'alcool en quantités modérées ou faibles est bien plus élevé que celui des buveurs invétérés. En effet, non seulement l'abus chronique d'alcool, mais aussi l'intempérance occasionnelle peuvent être lourds de conséquence (conduite en état d'ivresse, accidents domestiques, au travail et dans les loisirs).

En 1989, près de 10 pour cent des accidents de la route étaient en partie imputables à l'alcool<sup>10)</sup>, qui touchait près de 22 pour cent des victimes de ces accidents.

Les coûts pour l'économie publique occasionnés par la consommation excessive d'alcool s'élèvent, selon le Rapport sur l'alcool de 1989, à près de 2,2 milliards de francs par an. A titre de comparaison: les recettes de la Confédération provenant des impôts spéciaux et des droits de douane sur l'alcool se montent à environ 850 millions de francs par an<sup>11)</sup>.

### 142.3 Appréciation des initiatives

Les initiatives visent, en interdisant la publicité directe et indirecte, à diminuer l'attrait pour le consommateur des articles de tabac et des boissons alcoolisées. De plus, un pour cent au moins du produit de l'imposition du tabac doit être utilisé, avec le concours des cantons, à la prévention des maladies dues au tabac. Selon les auteurs des initiatives, ces mesures, si elles sont assorties d'une éducation sanitaire crédible, devraient réduire la consommation de tabac et d'alcool et, par conséquent, les problèmes qui y sont liés.

Du point de vue de la santé publique, ces initiatives ont ceci de positif qu'elles visent à réduire les dommages causés à la santé par la consommation excessive de tabac et d'alcool et à promouvoir la prévention. Les plus de 11 000 morts par an, le nombre encore plus élevé de patients, sans compter les coûts pour l'économie publique qui s'élèvent à plusieurs milliards de francs, font clairement apparaître que les moyens et instruments dont on dispose aujourd'hui ne sont plus suffisants pour parer aux problèmes liés au tabac et à l'alcool. Les expertises et les enquêtes ne permettent pas, il est vrai, de démontrer de façon concluante que l'interdiction de la publicité suffirait en elle-même à réduire considérablement la consommation d'alcool et de tabac. Les statistiques permettent cependant de penser que

<sup>8)</sup> Fabio Levi, Richard Müller, Carlo La Vecchia: Alcool et santé en Suisse: Aspects épidémiologiques et législatifs, publié dans la Revue Médicale de la Suisse Romande, 11, 409-417, 1991.

<sup>9)</sup> Institut suisse de prophylaxie de l'alcoolisme, «Données statistiques», p. 16, 1991.

<sup>10)</sup> Office fédéral de la statistique, Accidents de la route en Suisse, 1990.

<sup>11)</sup> Régie fédérale des alcools.

l'interdiction de la publicité, surtout si elle est complétée par des mesures d'accompagnement comme des inscriptions de mise en garde, des augmentations de prix, des restrictions des possibilités d'acquisition ou des campagnes d'information, peuvent conduire à une nette diminution de la consommation globale<sup>12)</sup>. Les écrits scientifiques parviennent aussi à la conclusion que les restrictions de la publicité, associées à d'autres mesures, constituent le moyen le plus efficace pour obtenir une réduction de la consommation globale<sup>13)</sup>. Diverses études économétriques ont d'ailleurs montré qu'une synergie est possible, c'est-à-dire que l'effet global du train de mesures est plus important que la somme des effets de chaque mesure particulière<sup>14)</sup>.

L'industrie publicitaire fait certes valoir que le seul objectif de la publicité pour le tabac et l'alcool serait d'acquérir des parts de marché et non pas d'engendrer de nouveaux consommateurs. En outre, il ne serait pas exact qu'elle s'adresserait essentiellement aux jeunes.

Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, l'influence exercée par la publicité pour l'alcool et le tabac est difficilement quantifiable. L'environnement personnel des enfants, des adolescents et des jeunes adultes (attitude des parents, fréquentations, etc.) a certainement une importance décisive pour le développement d'un comportement de fumeur ou de non-fumeur, de consommateur d'alcool ou d'abstinent. L'augmentation de la tolérance, la plupart du temps inconsciente, vis-à-vis de l'alcool et du tabac dans la population visée par la publicité est manifestement obtenue par le choix d'un langage imagé dont l'impact est très fort. La publicité se sert à cet effet de valeurs comme le goût de l'aventure et de la liberté ou la convivialité et le succès, d'objectifs à atteindre qui jouissent d'un grand prestige auprès des jeunes, mais qui n'ont pourtant strictement rien à voir avec le produit vanté par la publicité.

La publicité en faveur des produits d'agrément joue donc un rôle essentiel en ce qui concerne la tolérance sociale de l'alcool et du tabac. Les campagnes de prévention et d'information, si bien conçues soient-elles, n'ont que peu d'effet si elles sont constamment contrecarrées par une publicité omniprésente pour le tabac et l'alcool. Les expériences réalisées en Norvège, en Finlande, en Grande-Bretagne, en Nouvelle-Zélande et au Canada ont effectivement montré que la consommation globale a diminué aussitôt après l'introduction des restrictions de la publicité ou que le recul de la consommation amorcé s'est encore renforcé, comme au Canada où l'on enregistrait déjà une tendance à la diminution<sup>15)</sup>.

Le Comité régional pour l'Europe de l'Organisation Mondiale de la Santé recommande aussi à ses membres d'interdire toute forme de publicité pour le

<sup>12)</sup> Action on smoking and health, Londres, 1991;

Smoking Control in Norway, National Council on Smoking and Health, Oslo, 1987.

<sup>13)</sup> Murray Laugesen & Chris Meads, «Tobacco advertising restrictions, price, income and tobacco consumption in OECD countries 1960–1986», *British Journal of Addiction* (1991) 86, 1343–1354.

<sup>14)</sup> Robert E. Leu, Danilo Bernasconi, «Werbung und Tabakkonsum», Gutachten zu Händen der Eidg. Kommission für Tabakfragen, im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheitswesen, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Gesundheitspolitik, n° 23, 1991.

<sup>15)</sup> Action on smoking and health, Londres, 1991.



# tabac, en motivant son attitude par les arguments suivants: «La publicité pour le tabac conforte l'opinion selon laquelle fumer serait socialement bien accepté, bon et élégant. La publicité pour les articles de tabac fait croire aux consommateurs que fumer est un atout. Elle sape la crédibilité des déclarations gouvernementales qui mettent l'accent sur la nocivité du tabac. Elle est donc incompatible avec l'élargissement des pouvoirs des gouvernements en matière de contrôle de la consommation de tabac et contribue à favoriser une attitude cynique vis-à-vis des messages de prévention.»<sup>16)</sup>

## **Contre les initiatives ont été avancés les arguments suivants:**

### *a. Information*

Une interdiction globale de la publicité empêche les personnes désirant consommer de l'alcool ou des articles de tabac de s'informer sur l'offre. De plus, elle ôte aux secteurs producteurs et aux distributeurs d'alcool et de tabac la possibilité d'informer la clientèle des innovations (cigarettes comportant moins de substances nocives grâce à un filtre amélioré, etc.). Ainsi, si la publicité était totalement interdite, le producteur perdrait tout intérêt pour des améliorations coûteuses de ses produits.

### *b. Egalité de traitement devant la loi*

Même si la publicité pour l'alcool et le tabac devait être totalement interdite en Suisse, les supports publicitaires étrangers parvenant en Suisse continueraient d'en comporter, car elle ne peut être totalement interdite sous peine d'atteinte grave à la liberté d'information. Tant pour les distributeurs locaux d'alcool et de tabac qui vendent leurs produits sur le marché suisse que pour la presse helvétique, une interdiction globale de la publicité se traduirait par une grave *inégalité de traitement* qui, de surcroît, mettrait en question la diversité de la presse suisse.

### *c. Parrainage*

Le parrainage mérite une mention spéciale. En effet, du fait de ces interdictions généralisées, les organisateurs de manifestations, dans le domaine culturel par exemple, perdraient des subsides, souvent indispensables, qui s'élèvent actuellement à près de 40 millions de francs par an. La réalisation d'une multiplicité de manifestations qui ne peuvent avoir lieu sans le soutien financier de tiers serait ainsi remise en question. L'introduction d'une interdiction de la publicité généralisée s'accompagnerait donc d'un recul des activités dans un domaine dont l'importance est reconnue sur le plan social.

### *d. Affectation fiscale*

L'affectation du produit de l'imposition du tabac à une fin déterminée réduirait la marge de manœuvre de la Confédération en matière de politique budgétaire.

<sup>16)</sup> Résolution EUR/RC37/R9 du Comité régional pour l'Europe de l'OMS (ch. 2), Copenhague, 1987.

Divers arguments juridiques, d'ordre formel et matériel, parlent en faveur du rejet des initiatives. Compte tenu du risque que représente la consommation d'alcool et de tabac pour la santé publique, le Conseil fédéral partage cependant les préoccupations des auteurs des initiatives. En revanche, il considère l'interdiction totale de la publicité au sens préconisé par les initiatives jumelles comme disproportionnée, en raison des répercussions trop radicales d'une telle mesure sur d'autres biens juridiques. De plus, l'interdiction généralisée de la publicité est contestée sur le plan international, comme le montre le projet de directive présenté par la Commission de la CE (voir ch. 52). Le Conseil fédéral propose donc d'opposer un contreprojet indirect à ces deux initiatives. Celui-ci introduira une interdiction de principe de la publicité pour l'alcool et le tabac tout en autorisant une série d'exceptions, dans la mesure où elles sont compatibles avec la protection de la santé et répondent aux besoins précédemment évoqués d'information du public, aux exigences de l'égalité de traitement, ainsi qu'aux intérêts sociaux et culturels liés au parrainage.

**2      Le contreprojet indirect: révision de l'article 13 LDA et de l'article 42b Lalc**

**21     Le droit en vigueur**

**211    La réglementation juridique en Suisse**

La publicité pour l'alcool et le tabac est régie par plusieurs actes législatifs aux domaines d'application différents.

L'article 42b, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur l'alcool (Lalc, RS 680) prévoit que la publicité pour les boissons distillées, qu'elle soit faite par le texte, l'image ou le son, ne doit contenir que des indications ou des représentations ayant directement trait au produit et à ses propriétés. La publicité pour les boissons distillées est interdite à la radio et à la télévision, dans et sur les bâtiments destinés à des usages publics ainsi que dans et sur les véhicules de transports publics, sur les terrains de sport et lors de manifestations auxquelles participent surtout des enfants et des adolescents ou qui sont organisées spécialement pour eux. La publicité pour les boissons distillées n'est pas non plus admise dans les commerces ou établissements qui vendent des médicaments ainsi que sur les emballages et objets usuels qui ne contiennent pas de boissons distillées ou n'ont aucun rapport avec elles (art. 42, 3<sup>e</sup> al., Lalc). Sont aussi fondamentalement interdites la remise gratuite de boissons distillées, à des fins publicitaires, à un nombre indéterminé de personnes (art. 41, 1<sup>er</sup> al., Lalc), ainsi que l'organisation de concours où des boissons distillées servent d'objets publicitaires ou de prix ou qui impliquent l'acquisition de telles boissons (art. 42b, 4<sup>e</sup> al., Lalc).

Dans le cadre de la protection des jeunes, l'ordonnance sur les denrées alimentaires (ODA, RS 817.02) interdit à l'article 19, 6<sup>e</sup> alinéa, la réclame pour des boissons alcooliques et à l'article 420d, celle pour les articles de tabac, lorsqu'elles s'adressent clairement à des mineurs.

Les directives du Conseil fédéral du 15 février 1984 pour la publicité à la télévision (FF 1984 I 369) ainsi que l'article 19, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'ordonnance du 7 juin 1982 sur les essais locaux de radiodiffusion (RS 784.401) interdisent la publicité pour l'alcool et le tabac dans les programmes télévisés de la SSR et dans les programmes locaux de radio-diffusion. De plus, au cours de la première moitié de 1992, entrera en vigueur la nouvelle loi sur la radio et la télévision qui, outre la publicité pour l'alcool et le tabac (art. 18, 5<sup>e</sup> al.), interdira aussi le financement d'émissions par des parrains qui fabriquent ou vendent des produits pour lesquels la publicité est interdite (art. 19, 5<sup>e</sup> al.).

Enfin, l'article 13 du projet de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires (LDA) donne la possibilité au Conseil fédéral de restreindre la publicité pour les boissons alcooliques, le tabac et les articles pour fumeurs en vue de la protection de la santé et, en particulier, de la jeunesse (voir message du 30 janvier 1989 concernant la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels; FF 1989 I 886). La nouvelle loi sur les denrées alimentaires est actuellement en discussion au Parlement. Le Conseil des Etats tout comme le Conseil national ont déjà adopté le projet de loi. Concernant la question de l'admissibilité de la publicité pour l'alcool et le tabac (art. 13 du projet), le Conseil national s'est rangé à l'avis de la majorité de la commission, donnant pouvoir au Conseil fédéral de limiter la publicité pour les boissons alcooliques et les articles de tabac lorsqu'elle s'adresse manifestement aux jeunes. Le Conseil fédéral n'entrera en matière sur le projet de révision présenté ici que dans le cadre du traitement des initiatives jumelles.

## **212 La situation juridique dans d'autres pays européens**

### **212.1 Introduction**

La multiplicité des restrictions de la publicité dans les divers pays et surtout le fait qu'elles sont régies par les actes législatifs les plus divers imposent de simplifier la description qui va suivre. Elle devra cependant donner un aperçu suffisamment synoptique pour faciliter la comparaison de la réglementation suisse avec les réglementations étrangères. Il faut en outre souligner qu'il y a continuellement des changements dans ce domaine, même si l'on peut constater que les restrictions de la publicité ont généralement tendance à se multiplier.

### **212.2 Autriche**

La publicité pour les spiritueux comme pour les articles de tabac est interdite à la radio et à la télévision. Un code de déontologie fait obligation de renoncer à toute publicité pour les cigarettes sans filtre ainsi que pour celles dont la teneur de goudron est de plus de 20 mg, de ne pas faire de réclame par le biais de personnalités qui servent de modèles aux jeunes et de renoncer également à toute publicité pour le tabac avant 18 h. 00 dans les cinémas dont l'accès est autorisé aux jeunes.

### **212.3 Belgique**

La publicité pour le tabac est interdite à la radio et à la télévision, dans les cinémas ainsi que dans les vidéos. La remise gratuite d'échantillons est également interdite. A quelques exceptions près, la publicité indirecte, c'est-à-dire l'utilisation de marques ou d'emblèmes d'articles de tabac en relation avec des objets usuels n'est pas non plus admise. La publicité dans les journaux et les magazines est soumise à des restrictions qui touchent aussi bien au volume qu'au contenu. Cette publicité doit en outre toujours spécifier que la consommation de tabac nuit à la santé. La publicité pour l'alcool est assujettie à des restrictions sur le plan du contenu qui varient selon la région, mais elle n'est pas fondamentalement interdite.

### **212.4 Danemark**

La publicité pour les boissons alcoolisées et les articles de tabac est interdite à la radio et à la télévision. La publicité pour le tabac est en outre interdite dans les cinémas. Elle est admise dans les médias imprimés, mais seulement si elle est accompagnée d'une mise en garde contre la nocivité du tabac. Par contre, la publicité pour l'alcool est en principe admise en dehors de la radio et de la télévision. Il existe toutefois des accords entre producteurs, commerçants et médias, selon lesquels l'industrie des spiritueux s'engage à ne pas inciter les consommateurs à abuser de la boisson, à ne pas lancer de slogans incitatifs à l'adresse des jeunes, à ne pas mettre en relation l'alcool et le sport et, plus généralement, à ne pas idéaliser la consommation d'alcool.

### **212.5 Finlande**

Toute forme de publicité pour l'alcool et le tabac est interdite. Seuls les médias imprimés étrangers dont l'objectif n'est pas en premier lieu la publicité font exception à la règle, ainsi que la publicité qui a directement trait au produit, dans les points de vente. La vente aux jeunes de moins de seize ans est également interdite, de même que de fumer dans les locaux publics.

### **212.6 France**

Le Parlement a décidé d'interdire la publicité directe et indirecte pour les articles de tabac à partir de 1993, à l'exception de la publicité dans les points de vente, et de limiter fortement celle pour les boissons alcoolisées. Le parrainage sera également interdit chaque fois qu'il visera à promouvoir la vente d'alcool et d'articles de tabac. En ce qui concerne les boissons alcoolisées, la publicité ne sera plus admise que dans les magazines pour adultes, à la condition qu'elle soit limitée à des indications d'ordre strictement matériel, telles que l'origine, la composition, etc., et qu'elle comporte une mise en garde contre la consommation abusive d'alcool. Reste autorisée la publicité extérieure pour les vins fins et les vins du cru ainsi que pour les traditionnelles fêtes des vendanges. La publicité pour les articles de tabac est déjà interdite aujourd'hui à la radio et à la télévision.

## **212.7 Grande-Bretagne**

L'industrie du tabac a renoncé à la publicité à la radio, à la télévision et dans les cinémas, en vertu d'une clause d'autolimitation librement consentie. En ce qui concerne les médias imprimés, l'industrie du tabac s'est imposé des restrictions relativement au contenu. De plus, la publicité pour le tabac doit toujours comporter une mise en garde qui attire l'attention sur les effets nocifs du tabac. De ces interdictions sont uniquement exceptées les revues, les magazines et autres périodiques qui sont exportés à plus de 80 pour cent. Les taxes fiscales sur les cigarettes ont été augmentées de 15 pour cent en 1991.

Il n'existe pas de restrictions légales concernant la publicité pour l'alcool. Les régies de télévision ont toutefois convenu de ne pas diffuser de publicité pour les spiritueux.

## **212.8 Irlande**

La publicité pour le tabac est interdite à la radio, à la télévision, dans les cinémas et sur les affiches (exception: dans les points de vente et sur leurs murs). La publicité admise doit faire référence à la nocivité du tabac. Son contenu est en outre soumis à un contrôle sévère. Seules sont autorisées la description de l'emballage et certaines indications caractéristiques sur la composition du produit. La publicité est interdite dans la presse écrite qui s'adresse aux jeunes, de même que la publicité pour les boissons alcoolisées à la radio et à la télévision. D'autres prescriptions visant à limiter la publicité pour l'alcool sont en voie d'élaboration.

## **212.9 Italie**

La publicité pour l'alcool est admise à la radio et à la télévision, ainsi que dans les cinémas et dans les médias imprimés. Par contre, la publicité pour le tabac est interdite dans tous les médias sans exception (y compris sur les affiches).

## **212.10 Norvège**

La publicité est strictement interdite tant pour les boissons alcoolisées que pour les articles de tabac. Cette interdiction s'étend à la radio et à la télévision, au cinéma, aux affiches et à la presse écrite. Il est en outre interdit de remettre des boissons alcoolisées ou des articles de tabac à des jeunes. De cette interdiction générale sont exceptés les magazines étrangers, à la condition qu'ils n'aient pas la publicité comme principal objectif, et la publicité aux points de vente, dont le contenu est soumis à certaines restrictions.

## **212.11 Pays-Bas**

La publicité pour l'alcool et le tabac est interdite à la radio et à la télévision, mais elle est admise dans les médias imprimés, au cinéma et sur les affiches. Conformément à un code de déontologie, il est cependant illicite d'associer l'alcool à la

notion de jeunesse. D'autres restrictions sont en vigueur, ainsi dans la publicité au cinéma qui ne doit pas mettre en scène des jeunes en train de fumer et au niveau du parrainage d'associations sportives. Une forte augmentation des taxes fiscales sur les articles de tabac est en préparation.

### **212.12 Portugal**

Toute forme de publicité pour le tabac est interdite. La publicité pour l'alcool est par contre admise dans tous les médias (y compris à la radio et à la télévision), excepté entre 20 heures et 22 heures.

### **212.13 République fédérale d'Allemagne**

La publicité pour l'alcool est admise tant à la radio et à la télévision que dans la presse écrite et sur les affiches. En revanche, la publicité pour les articles de tabac est interdite à la radio et à la télévision. Elle est admise dans les médias imprimés, mais doit être accompagnée d'une mise en garde contre les effets nocifs sur la santé. La publicité pour l'alcool et le tabac est autorisée dans les cinémas.

### **212.14 Suède**

La publicité pour l'alcool est interdite à la radio et à la télévision, dans les cinémas, sur les affiches, ainsi que dans la presse écrite. L'unique exception concerne la publicité pour les bières dont la teneur en alcool est inférieure à 3,5 pour cent du volume. Selon le droit en vigueur, la publicité pour les articles de tabac est admise dans certaines limites. Une interdiction totale de la publicité pour le tabac est toutefois en voie d'élaboration.

## **22 Efforts de prévention réalisés ou prévus par la Confédération et par les cantons**

### **221 Prévention du tabagisme**

La prévention du tabagisme vise à réduire le nombre des affections causées par le tabac et la mortalité précoce qui leur est liée. Cet objectif peut être atteint si:

- a. le nombre des personnes qui se mettent à fumer diminue;
- b. le nombre des personnes qui cessent de fumer augmente;
- c. les non-fumeurs sont protégés contre le tabagisme passif.

Les mesures préventives énoncées ci-après ont déjà été prises ou vont l'être prochainement:

- inscriptions de mise en garde, qui doivent être apposées sur les paquets de cigarettes (un renforcement de ces textes de mise en garde est en préparation);
- augmentations de prix (le Conseil fédéral veut que la compétence qui lui est attribuée par l'art. 11 de la loi sur l'imposition du tabac d'augmenter de 50% l'impôt sur le tabac lui soit renouvelée par le Parlement dans le cadre de la partie anticipée de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS; il a ensuite l'intention d'augmenter

l'impôt sur les cigarettes de 40 centimes par paquet d'ici à 1995, ce qui apporterait un excédent de recettes de près de 350 mio. de fr. dans les caisses de la Confédération);

- contre-publicité, c'est-à-dire des spots de promotion de la santé dans les cinémas, à la télévision et sur les radios locales;
- campagnes s'adressant à un public cible déterminé et informant sur les dangers du tabagisme (p. ex.: magazines pour jeunes, comme le «PS-Magazin» publié en 1991);
- informations générales sur le thème «tabac» dans les médias;
- documentation pour l'éducation sanitaire, qui sera mise à la disposition des écoles en collaboration avec les directions cantonales de la santé publique;
- aménagement d'espaces non fumeurs dans les bâtiments publics, sur les lieux de travail ainsi que dans les restaurants (un projet d'ordonnance est soumis à une procédure de consultation jusqu'à la mi-mai 1992);
- conception de programmes de désaccoutumance au tabac proposés par le corps médical et d'autres personnes œuvrant dans le domaine de la santé;
- suppression des subventions pour le maintien et la promotion de la production de tabac en Suisse (voir le programme d'assainissement des finances de la Confédération);
- fixation de valeurs-limites pour la teneur en goudron dans les cigarettes (en préparation);
- restrictions de la publicité.

Sur le plan fédéral, la prévention du tabagisme fait partie du domaine d'attributions de l'Office fédéral de la santé publique et de la Commission fédérale pour les problèmes liés au tabac. Leur tâche consiste à informer les autorités fédérales sur la consommation de tabac et les risques qui y sont liés, à élaborer des propositions pour la protection des non fumeurs, la réduction des substances nocives contenues dans le tabac et leur déclaration, enfin à encourager la rédaction de rapports et d'études, de même que l'organisation de campagnes d'information (voir décision du Conseil fédéral du 28 oct. 1987 concernant la constitution d'une Commission fédérale pour les problèmes liés au tabac). Du domaine d'activité de l'Office fédéral de la santé publique font partie, outre les travaux législatifs préparatoires (domaine des denrées alimentaires), la conception de campagnes suprarégionales, le soutien à des projets privés et publics, le développement de nouveaux modèles de prévention et la coordination des efforts de prévention des cantons, communes et particuliers.

En 1991, l'Office fédéral de la santé publique a disposé de 350 000 francs pour la prévention du tabagisme. La Commission fédérale pour les problèmes liés au tabac a demandé que la Confédération augmente ce montant à 2 millions de francs par an.

## 222 Prévention de l'alcoolisme

La prévention de l'alcoolisme a pour objectif de réduire la mortalité liée à la consommation abusive d'alcool, la morbidité physique et psychique ainsi que les conséquences sociales et psychiques de l'alcoolisme (p. ex. pour les proches des alcooliques ou pour les victimes d'accidents dus à l'alcool).

Cet objectif sera atteint, si le nombre des personnes qui consomment de l'alcool de façon chronique, excessive ou incontrôlée diminue.

Les mesures préventives énoncées ci-après ont déjà été prises ou vont l'être prochainement:

- campagnes et programmes d'éducation dans les médias, auprès du public, dans les écoles, sur le lieu de travail, etc. (p. ex.: campagnes «Alcool – trop c'est combien?» et «Alkohol am Steuer – Nie!»);
- augmentations de prix (par un relèvement des taxes fiscales);
- multiplication des contrôles de la circulation routière;
- programmes d'éducation pour les personnes qui ont subi une condamnation pour conduite en état d'ivresse;
- informations générales sur le thème «problèmes liés à l'alcool» dans les médias;
- offre de boissons non alcoolisées à des prix avantageux dans les établissements de restauration (une mesure déjà légalement imposée dans divers cantons);
- développement du dépistage précoce et des possibilités de prise en charge de personnes risquant de devenir alcooliques et d'alcooliques;
- formation complémentaire pour les médecins et le personnel soignant;
- restrictions de la publicité.

La prévention de l'alcoolisme relève sur le plan fédéral du domaine d'activité de la Régie fédérale des alcools, de l'Office fédéral de la santé publique et de la Commission fédérale pour les problèmes liés à l'alcool. La préparation de textes législatifs, le soutien et l'accompagnement de projets ainsi que l'organisation de campagnes d'information font partie des activités incombant à ces deux offices. Conformément à l'article 2 du règlement du 2 mars 1981, la Commission fédérale pour les problèmes liés à l'alcool est chargée des tâches suivantes:

- a. traitement de toutes les questions en relation directe ou indirecte avec les effets de l'alcool sur la santé;
- b. élaboration de concepts et d'objectifs pour une politique de santé efficace en matière d'alcool et d'alcoolisme;
- c. élaboration de propositions à l'intention des autorités fédérales et avis sur les propositions de loi et les questions soumises aux autorités fédérales;
- d. coordination des activités dans le domaine de la prévention et dans le domaine du traitement des préjudices causés par l'alcoolisme;
- e. encouragement à la réalisation d'études et de rapports;
- f. propositions pour l'organisation de campagnes d'information.

En 1991, la Régie fédérale des alcools a apporté un soutien de 750 000 francs à des organisations œuvrant sur l'ensemble de la Suisse, conformément à la compétence qui lui confère l'article 43, lettre a, de la loi sur l'alcool. Les subsides accordés par la Confédération à l'Office fédéral de la santé publique s'élèvent à 300 000 francs. La Commission fédérale pour les problèmes liés à l'alcool préconise d'augmenter ce montant.



## 23 Révision de l'article 13, LDA, et de l'article 42b, Lalc

### 231 Grandes lignes de la révision

En tant que contreprojet indirect aux initiatives, le projet présenté ici devra introduire un renforcement de l'article 13 de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires actuellement à l'examen au Parlement. La stratégie de la Confédération vise à limiter de façon ciblée l'omniprésence de la publicité pour l'alcool et le tabac et à ne plus autoriser que la publicité indispensable à l'information du consommateur. Il doit apparaître clairement que, dans la loi aussi, l'alcool et les articles de tabac ne sont plus traités comme n'importe quelles autres denrées alimentaires, mais en fonction de leur nocivité pour la santé.

On vise ainsi, en combinaison avec d'autres mesures de prévention, à obtenir une diminution de la consommation globale et, par conséquent, une atténuation des problèmes liés au tabac et à l'alcool.

La publicité pour les boissons distillées continuera d'être régie par la loi sur l'alcool et non par la loi sur les denrées alimentaires. Les nouvelles dispositions adoptées en 1983 dans la loi sur l'alcool comportent des restrictions touchant aussi bien au commerce qu'à la publicité qui sont en étroite liaison les unes avec les autres. Renforcées dans le sens de la stratégie précédemment décrite, elles constituent des instruments juridiques adéquats pour régler efficacement, et dans l'intérêt de la santé publique, le commerce des spiritueux. Une nouvelle réglementation de la publicité pour les spiritueux dans la loi sur les denrées alimentaires aurait pour conséquence de démanteler les restrictions de commerce et de publicité fixées dans la loi sur l'alcool. Au cours de ces huit dernières années s'est constituée dans le domaine de la publicité pour les spiritueux une pratique avec laquelle la branche des spiritueux et celle de la publicité sont maintenant familiarisées. Il ne serait donc guère judicieux d'abandonner cette pratique qui continue d'être en vigueur dans certains secteurs au profit de l'exécution par les cantons telle qu'elle est prévue dans la loi sur les denrées alimentaires.

Afin de parvenir également, dans le domaine des boissons alcooliques et des articles de tabac, à une pratique uniforme et respectant le principe de l'égalité devant la loi, la Confédération apportera son soutien aux cantons au niveau de l'interprétation de la disposition de loi proposée, conformément à l'article 35 de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires. Il convient cependant, pour l'application du nouvel article 13 LDA, de s'en référer à la pratique adoptée jusqu'ici par la Régie des alcools à propos de l'article 42b Lalc. L'entrée en vigueur de l'article 13 LDA ne devrait donc pas créer d'incertitudes juridiques, ni pour les autorités cantonales d'exécution, ni pour les secteurs économiques concernés.

### 232 Commentaire alinéa par alinéa de l'article 13 LDA

#### *1<sup>er</sup> alinéa*

Afin de parer à l'omniprésence de la publicité pour l'alcool et le tabac, celle-ci ne sera plus admise que dans certains domaines strictement délimités. A cet effet, la publicité directe et indirecte pour les articles de tabac et les boissons alcoolisées

sera en principe interdite. Les formes de publicité encore admises seront énoncées en tant qu'exceptions à ce principe de base (2<sup>e</sup> al.).

La publicité pour les spiritueux n'est pas soumise à la loi sur les denrées alimentaires. La loi sur l'alcool continuera de régir ce secteur. Toutefois, pour ne pas créer d'inégalités de traitement non justifiées, la loi sur l'alcool sera adaptée au nouvel article 13 LDA (voir ch. 233).

### *2<sup>e</sup> alinéa*

Les lettres a à e indiquent les formes de publicité et d'information qui seront encore admises.

Les personnes déjà consommatrices d'alcool et de tabac pourront continuer de s'informer sur l'offre dans les points de vente. Afin d'éviter que la publicité pour les produits d'agrément incite le reste de la population à consommer, seule sera encore autorisée, par analogie à l'actuelle réglementation en vigueur dans la loi sur l'alcool, la publicité qui a trait directement au produit et à ses propriétés. Celle-ci devra avoir un caractère informatif et non pas incitatif. Seront interdites toutes formes de représentation sans relation avec le produit ou qui ne comportent aucune description des propriétés du produit concerné. Il conviendra en particulier d'éviter que des valeurs telles que le goût de l'aventure et de la liberté, le succès, l'équilibre et l'épanouissement, etc. soient mises en relation avec la publicité pour l'alcool et le tabac.

La publicité qui s'adresse clairement à des mineurs reste interdite.

Dans les médias imprimés également, seule sera encore admise la publicité pour l'alcool et le tabac ayant directement trait au produit, avec pour principal objectif d'informer. Cette publicité est ainsi restreinte comme elle l'est depuis 1983 pour les boissons distillées.

Toute forme de publicité pour l'alcool et le tabac reste interdite dans la presse écrite qui s'adresse aux mineurs.

Il existe dès lors une certaine inégalité de traitement entre la presse suisse et étrangère, en particulier dans l'espace linguistique suisse alémanique. En dépit des limitations imposées en Suisse, les journaux et revues étrangers pourront en effet continuer de faire de la publicité sans restrictions pour les boissons alcooliques et les articles de tabac. Pour des raisons de liberté de l'information, il est hors de question de confisquer à la frontière toutes les publications étrangères contenant de la publicité pour l'alcool et le tabac. On relèvera cependant que des interdictions de la publicité sont déjà en vigueur dans divers pays européens ou vont être prochainement introduites. L'Italie a introduit il y a déjà plusieurs années une interdiction de la publicité pour le tabac et en France, une interdiction similaire entrera en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993. La publicité pour l'alcool sera également interdite en France à partir de cette date. Le problème de l'inégalité de traitement va donc se limiter pour l'essentiel à la presse écrite provenant d'Allemagne. On relèvera dans ce contexte que cette inégalité de traitement existe depuis des années déjà, du fait de la pratique appliquée lors de l'exécution de l'article 42b de la loi sur l'alcool. Cet article stipule notamment aussi que la publicité pour les boissons distillées est totalement interdite à la radio

et à la télévision et qu'elle doit être limitée à une information ayant directement trait au produit dans les journaux et les magazines.

Selon l'article 42b de la loi sur l'alcool et l'article 9, lettre e, des directives du Conseil fédéral du 15 février 1984 sur la publicité à la télévision établie par la SSR, la publicité sur l'alcool est interdite de façon générale à la télévision. En revanche, tant la directive CEE du Conseil du 3 octobre 1989 concernant la coordination de certaines prescriptions juridiques et administratives des Etats-membres en matière d'activité télévisée (89/552/CEE) que la Convention du Conseil de l'Europe du 5 mai 1989 sur la télévision transfrontière, convention signée par la Suisse, autorisent, dans des limites restreintes, la publicité pour les boissons alcooliques à la télévision. Lors de la ratification de la convention précitée, le Conseil fédéral s'est réservé le droit de s'opposer à la retransmission sur son territoire de programmes étrangers lorsqu'ils comportent de la publicité non conforme à la législation nationale. Cependant, il se réserve de faire usage de cette possibilité, uniquement si l'initiative «pour la prévention des problèmes liés à l'alcool» est effectivement acceptée par le peuple et les cantons, si la situation juridique internationale permet à ce moment-là encore d'exercer ce genre de répression. Dans le cadre du contreprojet présenté ici, on renonce à interdire la publicité pour l'alcool dans les programmes de télévision étrangers. En effet, peu après que le Parlement eut donné mandat au Conseil fédéral d'apporter une clause restrictive lors de la ratification de la Convention, la directive 89/552/EEE a été insérée dans l'«acquis communautaire» appliqué à l'EEE. A titre de disposition transitoire illimitée, les Etats de l'AELE ont certes obtenu le droit de continuer d'interdire jusqu'en 1995 la publicité télévisuelle non conforme aux prescriptions nationales. Il est toutefois prévu qu'en 1995, les parties contractantes du Traité de l'EEE réexamineront en commun cette clause d'exception. On ne peut donc pas pronostiquer aujourd'hui s'il sera possible, après 1995, d'exercer encore un tel contrôle, sans contrevenir au Traité de l'EEE.

Par «parrainage» il faut entendre le financement de manifestations, notamment de nature culturelle ou sportive. Comme dans le cas de la presse écrite, pour le «parrainage», une adaptation à la réglementation prévue dans la loi sur l'alcool sera entreprise. En complément de la pratique appliquée jusqu'ici par la Régie des alcools, le parrain peut non seulement citer la raison sociale, mais il peut aussi faire référence aux marques des produits qu'il commercialise. Toutefois, la publicité accompagnant le parrainage (banderoles, affiches, etc.) n'est plus admise. En revanche, seront autorisées, en relation avec le parrainage, les formes de publicité que le contreprojet exclut expressément de l'interdiction de la publicité (publicité ayant directement trait au produit dans les points de vente, dans les journaux et les magazines, etc.). L'article 13, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre d, ne s'applique toutefois pas au domaine de la radio et de la télévision. En effet, conformément à l'article 19, 5<sup>e</sup> alinéa, de la nouvelle loi fédérale sur la radio et la télévision, qui doit être considérée comme *lex specialis* par rapport aux restrictions de publicité proposées ici, toute forme de parrainage d'émissions de radio et de télévision par des entreprises de la branche des boissons alcooliques ou du tabac est formellement interdite.

L'utilisation de marques de tabac ou d'alcool pour d'autres produits de même que la publicité pour ces produits restent autorisées, dans la mesure où elles ne visent

pas à promouvoir la vente de boissons alcooliques ou d'articles de tabac. Reste de plus admise l'utilisation pour des articles de tabac ou des boissons alcooliques, de marques d'autres produits. Toutefois, dans ce cas non plus, la publicité pour les produits de base ne doit pas viser à promouvoir la vente d'articles de tabac ou de boissons alcooliques. La publicité pour des produits dont les marques font penser à des boissons alcoolisées ou à des articles de tabac, mais qui est exclusivement utilisée pour d'autres produits, reste également admise dans les conditions précitées.

Dans le domaine de la radio et de la télévision, l'admissibilité du facteur d'images (image transfer) sera réglée par l'ordonnance sur la radio et la télévision (RO 1992 601) qui entrera en vigueur en même temps que la nouvelle loi sur la radio et la télévision (RO 1992 601).

### *3<sup>e</sup> alinéa*

Le but de cette disposition est d'interdire la publicité par le biais d'indications de prix, de prix d'appel, etc. . . Les indications de prix ne sont plus autorisées que sur la marchandise, dans les locaux commerciaux et sur leurs murs (y compris les vitrines), ainsi que dans les tarifs remis aux clients dans le magasin ou dûment adressés à leur domicile (publicité directe). Cette disposition correspond à l'article 42b, 2<sup>e</sup> alinéa, Lalc, article qui, selon la Régie fédérale des alcools, a donné pleinement satisfaction.

Conformément au domaine d'application de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires (concernant la notion de «distribution», voir message du Conseil fédéral du 30 janvier 1989 concernant la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels, FF 1989 I 886) et en conformité avec l'article 41, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre h, de la loi sur l'alcool, l'interdiction d'indiquer des prix comparatifs et de promettre des dons ou d'autres faveurs ne se rapporte qu'à la transaction entre vendeurs et destinataires finals.

Egalement par analogie à la réglementation concernant les boissons distillées, les avantages en usage dans le commerce, tels que ristournes, rabais et objets-réclame de peu de valeur généralement offerts, ne sont pas considérés comme cadeaux ou avantages illicites (voir art. 97, 4<sup>e</sup> al., de l'ordonnance du 6 avril 1962 relative à la loi sur l'alcool et à la loi sur les distilleries domestiques, RS 680.11).

### *4<sup>e</sup> alinéa*

La distribution d'échantillons d'articles de tabac tombe également sous le coup de l'interdiction de la publicité pour le tabac, de même que leur remise comme prix de concours ou leur acquisition comme condition de participation à des concours. Cette interdiction s'applique par conséquent aussi aux exceptions mentionnées à l'article 13, 2<sup>e</sup> alinéa, LDA. En revanche, la dégustation de boissons alcoolisées reste autorisée, car elle sert en premier lieu à l'information de la clientèle et n'a pas forcément des répercussions sur la santé en cas de consommation modérée. Il en va de même pour l'organisation de concours dans lesquels des boissons alcooliques sont attribuées comme prix. La loi sur l'alcool reste applicable aux dégustations et à la remise gratuite de spiritueux ainsi qu'à l'organisation de concours.

## **233      Modification du droit en vigueur**

Comme la publicité pour les spiritueux n'est pas touchée par le nouvel article 13 LDA et que celui-ci apporte différentes modifications d'ordre matériel, l'article 42b Lalc doit être adapté au présent projet.

En détail, cette adaptation nécessite les modifications suivantes de l'article 42b Lalc:

### *1<sup>er</sup> alinéa*

Comme le nouvel article 13, 1<sup>er</sup> alinéa, LDA, le nouvel article 42b Lalc pose le principe de l'interdiction de la publicité et autorise des exceptions dans certains cas.

### *2<sup>e</sup> alinéa*

Le 2<sup>e</sup> alinéa indique les exceptions à l'interdiction de la publicité. Sur le fond, ces exceptions sont analogues à celles qui sont énoncées dans le projet du nouvel article 13 LDA. De celui-ci découle la disposition selon laquelle les commerces et établissements qui en sus de médicaments vendent aussi des boissons distillées ne sont pas autorisés à faire de la publicité pour ces dernières. Par analogie, cette disposition est également valable pour les commerces et établissements dont l'activité consiste principalement à sauvegarder la santé.

### *3<sup>e</sup> alinéa*

Cet alinéa correspond à l'actuel 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 42b Lalc. Nous renvoyons aux remarques concernant l'article 13, 3<sup>e</sup> alinéa, LDA.

### *4<sup>e</sup> alinéa*

Cette disposition correspond au 4<sup>e</sup> alinéa de l'article 42b Lalc en vigueur. Pour éviter des répétitions inutiles, on renonce, en raison de l'interdiction générale de la publicité stipulée au 1<sup>er</sup> alinéa, à préciser dans le 4<sup>e</sup> alinéa que les concours dans lesquels les boissons distillées servent d'objets publicitaires sont interdits.

## **234      Abrogation du droit en vigueur**

Les restrictions de la publicité proposées par le Conseil fédéral prennent déjà suffisamment en compte la protection de la jeunesse au niveau législatif. Les articles 19, 6<sup>e</sup> alinéa, et 420d, 1<sup>er</sup> alinéa, LDA qui régissent la protection de la jeunesse selon le droit en vigueur deviendront donc superflus. C'est pourquoi ces deux dispositions devront être abrogées par une révision de l'ordonnance sur les denrées alimentaires au moment de l'entrée en vigueur de la modification de la loi proposée ici.

## **235      Entrée en vigueur**

Pour permettre aux milieux économiques touchés par les restrictions de la publicité de s'adapter à la nouvelle situation, le nouvel article 13 LDA n'entrera en vigueur que deux ans après l'échéance du délai référendaire.

### 3 Initiatives et révision du point de vue économique

Alors que les coûts pour l'économie publique de la consommation excessive de tabac et d'alcool se montent à plus de 3,2 milliards de francs par an, près de 135 millions de francs ont été investis au cours de l'année 1991 en publicité pour l'alcool et le tabac, dans les journaux, les magazines, les cinémas et sur les affiches. Le volume publicitaire total s'est élevé à 2250 millions de francs durant cette même année. La publicité pour l'alcool et le tabac a donc représenté environ 6 pour cent du volume publicitaire total en 1991 (3,6% pour le tabac, 2,4% pour l'alcool)<sup>17)</sup>.

La majeure partie des dépenses publicitaires de l'industrie de l'alcool et du tabac s'est portée en 1991 sur les journaux et les magazines (92 mio. de fr., soit 72%)<sup>17)</sup>. Selon le contreprojet, la publicité ayant directement trait à l'alcool et au tabac resterait autorisée dans les médias imprimés. D'après des enquêtes effectuées à la suite de l'introduction du critère d'objectivité dans la loi sur l'alcool (boissons distillées), cette interdiction n'a pas entraîné à elle seule un recul du volume publicitaire total. On peut donc supposer que l'évolution constatée au niveau des boissons distillées se reproduira pour les boissons alcooliques fermentées et les articles de tabac. En ce qui concerne la presse écrite, les restrictions de la publicité qui sont proposées n'entraîneront donc pratiquement aucun recul des recettes publicitaires. Il n'en irait pas de même en cas d'adoption des initiatives jumelles qui proposent d'interdire toute forme de publicité pour l'alcool et le tabac dans les journaux et dans les magazines.

Les exploitants de cinémas sont fortement touchés par ces interdictions. L'interdiction de la publicité pour l'alcool et le tabac au cinéma est néanmoins justifiée, étant donné que le public est constitué dans sa grande majorité d'adolescents et de jeunes adultes. En 1991, 38 pour cent des recettes publicitaires des cinémas provenaient de la publicité pour l'alcool et le tabac. Cela correspond à une perte de recettes annuelle d'environ 8 millions de francs<sup>17)</sup>, particulièrement importante pour la branche du cinéma en raison de la crise structurelle qui prédomine actuellement. Les exploitants de cinéma seront donc contraints de rechercher des sources complémentaires de financement. On pense plus particulièrement à un transfert de la publicité dans d'autres domaines que l'alcool et le tabac, ainsi qu'à une augmentation éventuelle du billet d'entrée.

Le projet de révision présenté ici vise à limiter l'omniprésence de la publicité pour l'alcool et le tabac. La publicité par voie d'affiche, largement répandue, contre-carre ces efforts. Elle est donc interdite. Cette interdiction entraînera évidemment d'importantes pertes de recettes pour la branche publicitaire concernée. En 1991, 22 pour cent des commandes publicitaires provenaient de la branche de l'alcool et du tabac, ce qui correspond à des recettes annuelles de quelque 35 millions de francs<sup>17)</sup>. Eu égard à la santé publique, qui est ici en jeu, les pertes de recettes prévisibles doivent être considérées comme acceptables.

<sup>17)</sup> Avis du 20 septembre 1991 de l'Union Suisse d'Agences-Conseils en Publicité (BSW/USC) donné dans la procédure de consultation.

Le soutien financier à des manifestations de diverses natures par l'industrie du tabac et de l'alcool (parrainage) s'élève selon les propres estimations de cette branche à environ 40 millions de francs par an<sup>18)</sup>. Selon le contreprojet indirect, le parrainage continuera d'être autorisé. Toutefois, la publicité accompagnant le parrainage (banderoles, affiches, etc.) ne sera plus admise. En revanche, comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, restent autorisées dans le cadre du parrainage les formes de publicité que le contreprojet excepte de l'interdiction générale (publicité en relation directe avec le produit, dans les points de vente, dans les journaux et dans les magazines, etc.).

Il est difficile de savoir actuellement si les restrictions de la publicité prévues décourageront le parrainage de manifestations sportives ou culturelles. En cas d'adoption des initiatives jumelles, il faudrait s'attendre par contre à ce qu'une partie des manifestations aujourd'hui parrainées par l'industrie de l'alcool et du tabac ne puissent plus être organisées faute de moyens financiers.

#### **4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel des initiatives et de la révision, pour la Confédération et les cantons**

##### **41 Pour la Confédération**

L'acceptation des initiatives, tout comme leur refus et la réalisation du contreprojet indirect, n'auraient pas de conséquences directes sur l'état du personnel: l'exécution du droit sur les denrées alimentaires (art. 13 LDA) resterait de la compétence des cantons et celle de la loi sur l'alcool (boissons distillées) continuerait de relever de la compétence de la Régie fédérale des alcools. Des tâches supplémentaires de coordination incomberaient à la Confédération en vue de l'application uniforme des restrictions de la publicité, mais ces mesures n'entraîneraient pas, en principe, de surcroûts de dépenses. Il faut par contre s'attendre à une diminution progressive des recettes provenant des taxes fiscales et des droits de douane sur l'alcool et le tabac, compte tenu du recul de la consommation visé par les nouvelles mesures. L'acceptation de l'initiative populaire «pour la prévention des problèmes liés au tabac» aurait en outre pour effet que 1 pour cent au moins du produit de l'imposition des articles de tabac devrait être utilisé pour la prévention des maladies liées au tabac, ce qui serait autant de recettes perdues pour la caisse fédérale.

##### **42 Pour les cantons**

De même que pour les restrictions de la publicité fixées par l'article 19, 6<sup>e</sup> alinéa, et l'article 420d LDA, qui sont déjà en vigueur aujourd'hui, la mise en application du nouvel article 13 LDA incombera aux cantons. Etant donné que la nouvelle réglementation sera plus complexe que le droit en vigueur, cela se traduira par un surcroît de travail.

<sup>18)</sup> Avis du 20 septembre 1991 de l'Union Suisse d'Agences-Conseils en Publicité (BSW/USC) donné dans la procédure de consultation.

## **5 Les initiatives et la révision par rapport au droit international**

### **51 OMS**

En 1987, 31 pays européens membres de l'OMS, dont la Suisse, ont lancé un plan d'action pour une Europe sans tabac<sup>19)</sup>. Cette déclaration politique de volonté au plus haut niveau a été suivie par la ratification en 1988 d'une Charte contre le tabac. Les pays membres y sont exhortés à prendre des mesures d'ensemble pour endiguer la consommation de tabac. Sont notamment recommandées: les mesures de restriction de la publicité pour le tabac, les augmentations du prix des articles de tabac, l'amélioration de la protection des non-fumeurs dans les bâtiments publics et sur les lieux de travail, les campagnes d'information sur les risques liés au tabagisme et les programmes de désaccoutumance au tabac. L'Assemblée annuelle de l'Organisation Mondiale de la Santé, dont fait partie la Suisse, a également adopté à l'unanimité en 1990 une résolution<sup>20)</sup> engageant les Etats signataires à mettre en vigueur des mesures de restriction de la publicité directe et indirecte et du parrainage. L'OMS (Bureau Régional pour l'Europe) considère les restrictions de la publicité comme un moyen judicieux et efficace également dans le cadre de la lutte contre l'alcoolisme<sup>21)</sup>.

### **52 Communautés européennes**

La proposition de la Commission COM (91) 111 final - SYN 194 prévoit d'interdire fondamentalement toute forme de publicité directe et indirecte pour le tabac, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993. Lors d'une première réunion du Conseil des Ministres en novembre 1991, sept des douze pays de la CE (Belgique, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal) ont pris position en faveur de la directive proposée. Par contre, le Danemark, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Grèce y étaient opposés, le Danemark ayant laissé entrevoir, sous la pression de son Parlement en janvier 1992, qu'il allait reconsidérer sa position. Le Parlement de la CE a approuvé en première lecture, par 150 voix contre 123, le projet présenté dans une version encore renforcée par rapport à la proposition d'origine de la Commission. L'affaire sera soumise une nouvelle fois au Conseil des Ministres vers le milieu de l'année 1992.

La proposition précitée complèterait la directive du Conseil du 3 octobre 1989 ayant trait à la coordination de certaines prescriptions juridiques et administratives des Etats-membres concernant l'activité télévisée (89/552/CEE), laquelle interdit toute forme de publicité pour les cigarettes et autres articles de tabac à la télévision. La même directive prescrit en outre que la publicité à la télévision pour les boissons alcooliques ne doit pas s'adresser spécialement aux jeunes. Elle ne

<sup>19)</sup> «Plan d'action pour une Europe sans tabac», Document EUR/RC37/7 du Comité Régional de l'OMS pour l'Europe, Copenhague, 1987.

<sup>20)</sup> Quarante-Troisième Assemblée mondiale de la Santé de l'OMS, du 7 au 17 mai 1990, à Genève, WHA 43/1990 REC1.

<sup>21)</sup> Objectifs pour la «Santé 2000», Bureau Régional de l'OMS pour l'Europe, Copenhague, ISBN 92 890 7034 X, 1985.



doit pas non plus associer d'une quelconque façon la consommation d'alcool à une amélioration des performances physiques ou à la conduite d'un véhicule à moteur, ni susciter l'impression que la consommation d'alcool favorise les contacts sociaux et les performances sexuelles. En outre, la publicité ne doit pas suggérer que l'alcool a un effet thérapeutique, stimulant, calmant ou favorable à la résolution des conflits, ni propager la consommation immodérée de boissons alcooliques ou présenter l'abstinence sous un jour négatif ou encore souligner la teneur en alcool de boissons comme un élément positif (art. 15). La diffusion de publicité télévisée pour des boissons alcooliques, si elle satisfait à ces exigences, ne doit pas être empêchée par les autres Etats-membres (art. 2, 2° al.).

Le projet de révision du Conseil fédéral est justifié par des considérations de protection de la santé publique et devrait donc être considéré, après son entrée en vigueur, comme un obstacle non discriminatoire au commerce (art. 36 du Traité de la CEE). Il ne porte donc pas atteinte au droit communautaire<sup>22</sup>.

### 53 Conseil de l'Europe

Dans sa recommandation N° R (86) 14 de 1986, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe s'est exprimé en faveur de restrictions sévères en matière de publicité pour l'alcool et le tabac et pour une interdiction dans certains cas. Aussi la Convention n° 132 du 5 mai 1989 sur la télévision transfrontière, convention que la Suisse a signée, interdit-elle toute publicité pour le tabac et restreint-elle celle pour l'alcool. En ce qui concerne la publicité pour l'alcool, la Convention et la directive CEE citée plus haut instituent une réglementation quasi identique. La publicité pour l'alcool qui s'adresse spécialement aux jeunes est interdite, comme celle associant l'alcool au sport et à la conduite automobile, ainsi que toute forme d'allusion à des vertus thérapeutiques des boissons alcooliques, de même que la publicité encourageant la consommation immodérée d'alcool et celle soulignant indûment la teneur en alcool des boissons.

Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, les Etats contractants peuvent toutefois, en dérogation à la Directive CEE, se réserver le droit de s'opposer à la retransmission sur leur territoire de programmes étrangers contenant de la publicité pour les boissons alcooliques qui n'est pas conforme à leur législation nationale. Pour ne pas préjuger du résultat de la votation populaire sur les initiatives jumelles, le Conseil fédéral a déclaré, lors de la signature de la convention, qu'il se réservait ce droit, mais il n'en fera usage que si l'initiative «pour la prévention des problèmes liés à l'alcool» est effectivement acceptée par le peuple et les cantons et si la situation juridique internationale le permet encore à ce moment-là (voir ch. 232).

<sup>22</sup> CJCE, arrêt du 15 décembre 1982, aff. 286/81, *Oosthoek's*, Rec. 1982 p. 4575 et CJCE, arrêt du 20 février 1979, aff. 120/78, *Cassis de Dijon*, Rec. 1979, p. 649.

Dans les négociations relatives à l'Espace économique européen (EEE), le secteur de l'audiovisuel est considéré comme un service. Les Etats de l'AELE et ceux de la CEE ont convenu que la circulation des services, comme celle des personnes, des biens et des capitaux, devait être libéralisée dans l'EEE. La Directive sur la télévision (89/552/CEE), déjà citée à plusieurs reprises, fait également partie des directives CEE qui devront être transférées dans le droit suisse dans le cadre du Traité sur l'EEE. A titre de réglementation transitoire, les pays de l'AELE ont négocié le droit d'interdire jusqu'en 1995 la publicité télévisée non conforme à leur législation nationale. Reste à savoir s'il sera encore possible, après 1995, de recourir encore à ce genre de mesure, lorsqu'elle aura été reconsidérée par les parties contractantes de l'EEE, comme nous l'avons déjà expliqué précédemment.

En ce qui concerne la compatibilité des restrictions de la publicité avec les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises telles qu'elles sont stipulées dans le projet de traité sur l'Espace économique européen, se reporter au chiffre 52 (dernier paragraphe).

## **6 Résultats de la procédure de consultation**

Par la décision du Conseil fédéral du 17 juin 1991, le Département fédéral de l'intérieur a reçu mandat de soumettre aux gouvernements cantonaux, aux partis représentés à l'Assemblée fédérale ainsi qu'aux organisations intéressées la proposition de contreprojet indirect du Conseil fédéral aux initiatives jumelles. 182 prises de position ont été reçues dans le cadre de cette procédure de consultation. Les organismes et milieux consultés sont uniquement d'accord sur le fait que les efforts de prévention doivent être intensifiés et que les objectifs poursuivis par les auteurs de ces initiatives méritent d'être défendus. Les opinions divergent toutefois considérablement quant à la stratégie qu'il convient d'adopter. Six gouvernements cantonaux (AI, BL, GR, LU, NE, ZG), le PDC, le PRD et l'UDC, les associations patronales, les milieux économiques (industrie et commerce, publicité, industrie de l'alcool et du tabac, commerce de gros, à l'exception de la Fédération des coopératives Migros, et secteur des arts graphiques), les médias et les organisateurs de manifestations culturelles et sportives parrainées 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 œuvrant dans le domaine de la santé, les associations de consommateurs, la plupart des syndicats et douze gouvernements cantonaux (AG, BS, FR, GE, NW, OW, SZ, SH, SO, UR, VD, ZH). Les cantons du Jura, du Valais, de Saint-Gall, de Berne et de Thurgovie ne rejettent pas fondamentalement les restrictions de la publicité, mais n'approuvent pas sans réserve le projet mis en consultation. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Glaris et du Tessin n'ont pas communiqué leur avis.

Onze organismes consultés défendent les initiatives jumelles et rejettent le contreprojet mis en consultation, parmi lesquels le Parti évangélique populaire suisse et le Parti écologique suisse.

Le rapport sur le résultat de la procédure de consultation a été publié (ACF du 18 déc. 1991).

Le contreprojet a été remanié sur la base des résultats de la consultation. Contrairement au projet mis en consultation, la version actuelle, adoptée par le Conseil fédéral le 22 janvier 1992, exclut de l'interdiction générale la publicité pour le tabac ayant directement trait au produit dans les journaux et les magazines ainsi que l'«Image-Transfer». Les restrictions relatives au parrainage ont été également assouplies.

## 7 Constitutionnalité

Il est prouvé que la consommation excessive d'alcool et de tabac est l'une des principales causes à l'origine de «maladies très répandues ou particulièrement dangereuses» au sens de l'article 69 cst. Cette disposition donne à la Confédération le pouvoir d'arrêter des dispositions légales en vue de lutter contre ces maladies. La prévention est l'élément essentiel du programme des autorités sanitaires en vue de la régression de ces maladies dans la population. Les efforts de prévention accomplis par la Confédération, les cantons et les communes sont toutefois constamment contrecarrés par une publicité pour l'alcool et le tabac largement diffusée. Les restrictions de la publicité sont donc un moyen indispensable, si l'on veut augmenter l'efficacité des mesures préventives. Par conséquent, les dispositions légales correspondantes peuvent se fonder sur l'article 69 cst.

L'article 69<sup>bis</sup> cst donne également à la Confédération la compétence d'arrêter des prescriptions concernant le commerce des denrées alimentaires et des objets usuels. La notion de «commerce» recouvre aussi la réclame pour des denrées alimentaires (voir aussi art. 2, 1<sup>er</sup> al., let. b, de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires, message du Conseil fédéral du 30 janvier 1989 concernant la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels, FF 1989 I 886).

La Confédération ne peut arrêter des dispositions qui non seulement limitent la liberté du commerce et de l'industrie, mais y portent aussi atteinte, qu'à la condition que la constitution lui en donne pouvoir. Des restrictions qui ne constituent pas une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie sont admises, selon les règles applicables aux limitations des droits fondamentaux. Elles doivent reposer sur une base légale, privilégier l'intérêt public par rapport aux intérêts privés et respecter le principe de proportionnalité. En outre, le noyau intangible du droit fondamental concerné ne doit pas être lésé.

Selon la pratique adoptée par le Conseil fédéral et le Parlement, les restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie ne constituent pas des atteintes inadmissibles aux droits fondamentaux, lorsque les mesures prévues ne poursuivent pas des objectifs de politique économique, mais s'appliquent notamment au domaine policier, social ou socio-politique (voir FF 1988 I 240 et 1989 I 519).

Les interdictions de publicité envisagées sont motivées par des considérations de santé publique et ne peuvent donc pas être considérées comme des atteintes à la liberté du commerce et de l'industrie.

L'abaissement des coûts pour l'économie publique de la consommation excessive d'alcool et de tabac ainsi que l'amélioration de la santé publique sont sans aucun

doute des objectifs d'intérêt public. Pourtant, les intérêts privés des milieux économiques concernés, qui requièrent que la liberté du commerce et de l'industrie soit préservée, de même que l'égalité devant la loi et le besoin d'information de la population, s'opposent à ce genre de mesures.

Si l'on prend en considération tous les intérêts en jeu, il en résulte que l'on doit accorder la priorité à la santé publique compte tenu de la nocivité potentielle du tabac et de l'alcool, mais que l'on doit aussi tenir suffisamment compte des intérêts privés concernés.

Les mesures proposées par le Conseil fédéral prennent en compte ces points de vue divergents. Elles sont propres à augmenter la crédibilité et l'efficacité des campagnes de prévention et à fournir ainsi une contribution effective à la réduction des problèmes liés à l'alcool et au tabac. De plus, elles n'empiètent sur la liberté du commerce et de l'industrie et sur l'égalité devant la loi que de façon ciblée et là où c'est indispensable. La possibilité de s'informer sur l'offre existante reste préservée.

Les restrictions de la publicité proposées poursuivent uniquement des objectifs de protection de la santé publique. Leurs répercussions sur le système de la libre concurrence sont de nature secondaire. Le noyau intangible des droits fondamentaux concernés reste donc préservé.

Les mesures de restriction de la publicité envisagées ici sont par conséquent d'intérêt public, en accord avec le principe de proportionnalité, et ne lèsent pas le noyau intangible du droit fondamental concerné. Elles ne contreviennent donc pas au droit constitutionnel, ni écrit, ni coutumier.

**concernant les initiatives populaires «pour la prévention des problèmes liés à l'alcool» et «pour la prévention des problèmes liés au tabac» (initiatives jumelles)**

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les initiatives populaires «pour la prévention des problèmes liés à l'alcool» et «pour la prévention des problèmes liés au tabac» (initiatives jumelles), déposées le 11 octobre 1989<sup>1</sup>;

vu le message du Conseil fédéral du 9 mars 1992<sup>2</sup>,

*arrête:*

**Article premier**

<sup>1</sup> Les initiatives populaires «pour la prévention des problèmes liés à l'alcool» et «pour la prévention des problèmes liés au tabac» (initiatives jumelles) sont déclarées valides et sont soumises au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> Les initiatives ont la teneur suivante:

*a. Initiative populaire fédérale «pour la prévention des problèmes liés à l'alcool»*

La constitution est complétée comme il suit:

*Art. 32<sup>quinquies</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> La publicité pour les boissons alcooliques et pour leurs marques est interdite; il en va de même pour les prestations de services et les marchandises qui leur ressemblent ou font penser à elles par le texte, l'image ou le son. La législation fédérale peut autoriser des exceptions limitées à des cas particuliers.

<sup>2</sup> La publicité pour les boissons sans alcool doit être clairement reconnaissable comme telle.

*Dispositions transitoires*

<sup>1</sup> L'interdiction de la publicité visée à l'article 32<sup>quinquies</sup> entrera en vigueur au plus tard trois ans après l'acceptation de cette disposition constitutionnelle.

<sup>2</sup> Les violations de l'interdiction de la publicité seront punies, jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions pénales fixées par la loi, conformément à l'article 57, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a, de la loi fédérale sur l'alcool.

<sup>1</sup> FF 1990 I 892 895

<sup>2</sup> FF 1992 II 1141

*b. Initiative populaire fédérale «pour la prévention des problèmes liés au tabac»*

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

*Art. 32<sup>sexies</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> Un pour cent au moins du produit de l'imposition du tabac doit être utilisé, avec le concours des cantons, à la prévention des maladies dues au tabac.

<sup>2</sup> La publicité pour le tabac et ses marques est interdite; il en va de même pour les prestations de services et les marchandises qui leur ressemblent ou font penser à elles, par le texte, l'image ou le son. La législation fédérale peut autoriser des exceptions limitées dans des cas particuliers.

*Dispositions transitoires*

<sup>1</sup> L'interdiction de la publicité visée à l'article 32<sup>sexies</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, entrera en vigueur au plus tard trois ans après l'acceptation de cette disposition constitutionnelle.

<sup>2</sup> Les violations de l'interdiction de la publicité seront punies jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions pénales fixées par la loi, conformément à l'article 57, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a, de la loi fédérale sur l'alcool.

**Art. 2**

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter les initiatives.

35134

Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 9 mars 1992<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

I

La loi sur les denrées alimentaires du ...<sup>2)</sup> est modifiée comme il suit:

*Art. 13* Publicité pour les produits d'agrément

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

<sup>2</sup> Ne sont pas soumis à l'interdiction:

- a. La publicité aux points de vente qui a directement trait à des boissons alcooliques ou à du tabac et à leurs propriétés, et qui ne s'adresse pas clairement aux mineurs;
- b. La publicité dans les journaux et les magazines, hormis ceux qui sont destinés aux jeunes, pour autant qu'elle ait directement trait à des boissons alcooliques ou à du tabac et à leurs propriétés;
- c. La publicité pour les boissons alcooliques dans les programmes de radios et télévisions étrangères diffusés sur le 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 d'autres produits que les boissons alcooliques ou le tabac ainsi que pour la raison sociale d'une maison, pour autant qu'elle ne vise pas à promouvoir la vente de boissons alcooliques ou de tabac.

<sup>3</sup> Des 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.

<sup>1)</sup> FF 1992 II 1141

<sup>2)</sup> RO ... (FF 1989 I 849)

<sup>4</sup> Sont également interdites:

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

## II

La loi sur l'alcool du 21 juin 1932<sup>1)</sup> est modifiée comme il suit:

### *Art. 42b*

#### VI. Publicité

<sup>1</sup> La publicité pour les boissons distillées et l'usage à des fins publicitaires de signes, indications et références qui font penser aux boissons distillées ou à leurs marques, sont interdits.

<sup>2</sup> Ne sont pas soumis à l'interdiction:

- a. La publicité aux points de vente qui a directement trait aux boissons distillées et à leurs propriétés et qui ne s'adresse pas clairement aux mineurs; cette exception ne s'applique pas aux entreprises qui vendent des médicaments ou dont l'activité commerciale porte de manière prépondérante sur les soins de santé;
- b. La publicité dans les journaux et les magazines, hormis ceux qui sont destinés aux jeunes, pour autant qu'elle ait directement trait aux boissons distillées et à leurs propriétés;
- c. La publicité pour les boissons distillées dans les programmes de radios et télévisions étrangères, diffusés sur le 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 d'autres produits que les boissons distillées, ainsi que pour la raison sociale d'une maison, pour autant qu'elle ne vise pas à promouvoir la vente de boissons distillées.

<sup>3</sup> Des 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.

<sup>4</sup> Il n'est pas permis d'organiser des concours dans lesquels des boissons distillées servent de prix ou qui impliquent leur acquisition.





### III

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Elle entre en vigueur deux ans après l'échéance du délai référendaire, si celui-ci n'est pas utilisé, ou, en cas de référendum, après son acceptation par le peuple.

35134

**Message concernant les initiatives populaires «pour la prévention des problèmes liés au tabac» et «pour la prévention des problèmes liés à l'alcool» (initiatives jumelles), ainsi que la révision de l'article 13 de la loi sur les denrées alimentaires ...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.031
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.04.1992
Date	
Data	
Seite	1141-1173
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 942

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.