

AVANT-PROJET MIS EN CONSULTATION PUBLIQUE

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (AP-LIFLP)

Fin de la consultation : vendredi 13 mars 2009

Table des matières

1. INTRODUCTION	2
2. CONTEXTE	2
2.1. Cadre général	2
2.2. Droit fédéral.....	2
2.3. Législations cantonales et dispositions en vigueur dans les autres cantons	3
2.4. Situation prévalant dans le canton de Vaud.....	3
2.5. Avant-projet de loi d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux publics du canton.....	4
3. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE.....	5
4. CONSEQUENCES.....	10
4.1. Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)	10
4.2. Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres).....	11
4.3. Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique	11
4.4. Personnel	11
4.5. Communes	11
4.6. Environnement, développement durable et consommation d'énergie	11
4.7. Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	11
4.8. Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	11
4.9. Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	11
4.10. RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)	11
4.11. Simplifications administratives.....	11
4.12. Autres.....	11
5. CONCLUSION	12
AVANT-PROJET DE LOI	13

1. INTRODUCTION

Le présent exposé des motifs et avant-projet de loi a pour but de mettre en œuvre le nouvel article 65a de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (Cst-VD RSV 101.01). Cet article a été proposé comme contre-projet à l'initiative populaire « Fumée passive et santé » et reprenait l'interdiction de fumer dans les lieux publics de cette dernière, en y ajoutant la possibilité, pour les établissements soumis à la loi sur les auberges et débits de boissons, de créer des fumeurs fermés, sans service et disposant d'un système de ventilation adéquat. Le 30 novembre 2008, le peuple vaudois a accepté à la fois l'initiative (69.42%) et le contre-projet (68.21%). Il a donné sa préférence au contre-projet dans la question subsidiaire (48.9% contre 45.5% à l'initiative).

2. CONTEXTE

2.1. Cadre général

Le 21 mai 2003, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) adoptait la Convention-cadre sur la lutte antitabac (CCLAT). Il s'agit du premier accord-cadre lancé par l'OMS, visant à porter la prévention du tabagisme à l'échelle mondiale. L'article 8 concerne la protection contre le tabagisme passif et demande aux pays d'adopter des mesures législatives prévoyant une protection contre l'exposition à la fumée du tabac dans les lieux publics. La convention, qui a été signée par 168 États dont la Suisse, est entrée en vigueur le 27 février 2005. À ce jour, elle a été ratifiée par 146 États, dont les pays de la Communauté européenne. La Suisse entend la ratifier prochainement.

En Europe, cinq ans après la première interdiction de fumer dans les restaurants, des mesures semblables sont en vigueur dans plus de la moitié des États européens (25/40), ainsi que dans certains États des États-Unis et au Canada. Les études réalisées en Irlande, en Italie et en France attestent de la très bonne acceptation de telles mesures par la population. En Italie, premier grand pays à avoir introduit une réglementation stricte en la matière, une enquête conduite après sa mise en application a montré que 90,4 % des Italiens étaient favorables à la loi dans les cafés et les restaurants, et 86,8% y étaient favorables dans tous les lieux de travail. Dans les pays qui ont déjà introduit une interdiction de fumer dans la restauration, le bilan est positif. De nombreuses études scientifiques ont été publiées concernant l'impact économique suite à l'introduction de normes bannissant la fumée des lieux publics. Si certaines fluctuations du chiffre d'affaires ont pu être observées immédiatement après l'interdiction, il ne s'agit que de phénomènes passagers.

2.2. Droit fédéral

Loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif

Les Chambres fédérales ont adopté le 3 octobre 2008 la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif. Aucun référendum n'ayant été déposé durant le délai référendaire, son entrée en vigueur devrait intervenir dans le courant de l'année 2010 compte tenu des travaux préparatoires en cours. Cette loi régit de manière générale la protection contre le tabagisme passif dans les espaces fermés accessibles au public et les lieux de travail occupant plusieurs personnes. Des exceptions à l'interdiction de fumer sont toutefois prévues : des locaux spécialement aménagés et sans service (fumeurs) sont autorisés (article 2, alinéa 2) de même que les établissements de restauration dont la surface est inférieure ou égale à 80m² peuvent être autorisés en tant qu'établissements fumeurs (article 3). Le Conseil fédéral édicte les dispositions spéciales relatives à la conception des locaux fumeurs, aux exigences concernant la ventilation et aux lieux de détention ou de séjour permanent ou prolongé (article 2, alinéa 3).

Compte tenu des compétences propres des cantons en matière de santé publique, la loi fédérale réserve expressément la possibilité pour les cantons d'adopter des dispositions plus strictes pour la protection de la santé (article 4). Il va de soi que le principe de la primauté du droit fédéral commande néanmoins que les cantons n'entravent ni n'empêchent la bonne application du droit fédéral (art. 49, alinéa 1 de la Constitution fédérale).

En l'espèce, le nouvel article 65a de la Constitution vaudoise, tel que voté par les Vaudois/es, le 30 novembre 2008, impose d'ores et déjà un régime plus strict que celui proposé par le droit fédéral.

Le projet de loi proposé par le Conseil d'Etat vise à permettre une mise en œuvre de l'interdiction de fumer qui respecte à la fois les contraintes de l'article 65a Cst-VD et les exigences du futur droit fédéral.

2.3. Législations cantonales et dispositions en vigueur dans les autres cantons

Fin janvier 2009, 16 cantons avaient déjà pris des dispositions pour interdire la fumée dans les lieux publics, dont 3 sont déjà en vigueur (Tessin, Saint-Gall et les Grisons). Le Tessin a fait figure de pionnier en acceptant par 79,1% l'interdiction de fumer dans tous les lieux accessibles au public le 12 mars 2006. Cette disposition s'applique aussi aux restaurants et aux bars, avec toutefois la possibilité de créer des fumeurs fermés et ventilés selon des normes techniques précises. Cette nouvelle réglementation est entrée en vigueur le 12 avril 2006 avec un délai de transition d'un an. Une étude comparant la situation avant et après l'entrée en vigueur fait ressortir des bénéfices significatifs en matière de santé publique (en particulier irritations oculaires, toux, problèmes respiratoires, maux de tête chez les employés de la restauration). Un certain recul du chiffre d'affaires a été relevé dans le milieu de la restauration.

Parmi les cantons limitrophes, Genève a accepté en février 2008 à une très large majorité (près de 80% des suffrages) une initiative populaire similaire à celle soumise au peuple vaudois le 30 novembre 2008. Le 3 mars 2008, le Conseil d'Etat genevois a adopté un règlement d'exécution relatif à l'interdiction de fumer dans les lieux publics qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2008. Toutefois, par un arrêt du 5 septembre 2008, le Tribunal fédéral a annulé ce règlement pour violation du principe de la légalité (art. 5 Cst). Le Grand Conseil genevois a adopté le 22 janvier 2009 une loi sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics. Cette loi autorise les établissements de restauration à installer des fumeurs, ce qui n'est pas prévu par le texte de la Constitution genevoise. Le Tribunal fédéral devrait être saisi d'un nouveau recours contre le texte de cette loi cantonale.

Les quatre autres cantons limitrophes (NE, FR, BE et VS) ont également adopté des dispositions interdisant la fumée dans les lieux publics incluant la restauration, secteur dans lequel NE, FR et VS prévoient la possibilité de créer des fumeurs similaires à ceux prévus dans le canton de Vaud. Les entrées en vigueur dans ces cantons devraient s'échelonner entre le 1^{er} avril 2009 et le 1^{er} janvier 2010.

2.4. Situation prévalant dans le canton de Vaud

La fumée tue, la fumée passive aussi : avec la prise de conscience progressive de cette réalité, un nombre croissant de collectivités privées et publiques ont pris les devants en rendant leurs locaux sans fumée sur une base volontaire : les transports publics, les Cinéma Europlex, Migros et plus de 50 entreprises vaudoises ont déjà banni la fumée de leur domaine. Pour ce qui est des bâtiments publics, le CIPRET-Vaud, centre de référence pour la prévention du tabagisme, a accompagné plusieurs hôpitaux (dont le CHUV en 2005), hautes écoles et administrations au passage à un lieu de vie et de travail «sans fumée ». Ainsi, le Conseil d'Etat a adopté le 6 septembre 2006 un règlement sur l'interdiction de fumer dans les locaux de l'administration cantonale (RIFAC, RSV 172.35).

Cependant, la situation reste insatisfaisante dans la mesure où passablement de lieux publics sont encore enfumés, en particulier dans le secteur de la restauration, mais aussi d'autres comme des centres commerciaux, lieux de spectacle, de soins, de sport, etc.

L'évaluation des expériences menées au CHUV (le plus gros employeur du canton, avec ses 7'500 employés) et dans l'administration cantonale montre que, même si la perspective du changement soulève de fortes craintes et résistances, ces nouvelles règles sont généralement bien respectées et acceptées au moment où elles deviennent effectives. Il en ressort également que la transition est beaucoup plus facile lorsque les règles sont claires, imposées d'en haut et bien accompagnées (information, aide etc.).

Les premières initiatives avaient été prises sur un mode consensuel (espaces non-fumeurs, bureaux individuels fumeurs, etc.) dans l'optique de préserver les libertés des non-fumeurs comme des fumeurs. Dans la pratique, ces demi-mesures ont montré leurs limites : non respect de l'égalité de traitement, difficulté à faire respecter des règles avec de nombreuses exceptions et à préciser la teneur exacte de ces dernières.

Aujourd'hui, il paraît normal aux fumeurs d'aller fumer dehors et ce mode de faire crée de moins en moins de tensions. Les nombreuses expériences autour de nous montrent que la fumée à l'extérieur est en phase de devenir une règle de vie en société comme une autre, avec son lot d'effets secondaires et d'ajustements inévitables, mais aussi de nouveaux modes relationnels qui ont leurs côtés positifs.

2.5. Avant-projet de loi d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux publics du canton de Vaud

L'article 65a Cst-VD prévoit le principe d'une interdiction générale de fumer dans les lieux publics. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral dans ses arrêts « genevois », l'adoption d'une législation d'exécution par le parlement est inhérente à ce genre de réglementation. Les points essentiels tels que les exceptions à l'interdiction de fumer doivent faire l'objet d'une loi au sens formel (ATF 133 I 120, c. 6.2).

La disposition constitutionnelle est à elle seule insuffisante pour fonder l'application de l'interdiction de fumer. Il appartient au législateur cantonal de fixer les règles précises d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux publics d'une manière conforme au mandat confié par la votation populaire du 30 novembre 2008 et dans le respect des principes du droit supérieur.

L'avant-projet de loi présenté ci-après vise donc à préciser, d'une part, la teneur et le périmètre de l'interdiction de fumer dans les lieux publics prévue par l'article 65a Cst-VD et, d'autre part, les mesures de contrôle et sanctions en cas d'infraction.

L'interdiction touche tous les lieux publics (administrations et institutions affectées à l'accroissement de tâches publiques) et les lieux accessibles au public (par opposition au domicile ou tout autre lieu à usage privé comme la voiture d'un particulier). Conformément à l'article 65a Cst-VD, des fumoirs pourront être aménagés dans les établissements soumis à la loi sur les auberges et débits de boissons uniquement, pour autant qu'ils soient fermés, sans service et munis d'un système de ventilation adéquat. Le règlement d'application en précisera les normes techniques. En outre, les locaux à usage privatifs des lieux de détention ou de séjour prolongé ou permanent (prisons, hôtels, lieux de soins, homes et EMS) peuvent être soustraits à l'interdiction si un certain nombre de conditions sont réunies (lieux isolés, ventilés de manière adéquate, désignés comme tels et auxquels le personnel n'a qu'un accès limité), c'est-à-dire uniquement dans des cas exceptionnels où la liberté individuelle l'emporte sur l'intérêt public (par exemple la sécurité ou la protection de la santé du personnel). La loi décrit le rôle du responsable des lieux et désigne l'autorité responsable des locaux ou activités qui s'y déroulent comme compétente pour le contrôle de l'application. Enfin, elle reprend les sanctions pénales prévues par la loi fédérale et les complète lorsque nécessaire, notamment en prévoyant des sanctions administratives en cas d'infraction grave ou répétée.

Un groupe de travail réunissant les entités concernées à l'intérieur de l'Etat (Service de la santé publique, Service juridique et législatif, Police cantonale du commerce, Police cantonale, Service des communes et des relations institutionnelles, Service de l'environnement et de l'énergie, CHUV – consultation de tabacologie et département de psychiatrie) ainsi que les principaux partenaires externes (Police du commerce de Lausanne, Union des communes vaudoises, Gastro-Vaud, Hôtellerie vaudoise, UNIA, Hôtel&Gastro Union, Institut universitaire romand de santé au travail, CIPRET-Vaud) s'est réuni à deux reprises pour analyser les divers enjeux, modalités de mise en œuvre et risques associés à l'introduction de cette nouvelle loi. Dans cette même perspective, le Service de la santé publique a organisé une séance pour présenter et discuter de l'avant-projet de loi d'application avec les associations faitières des EMS et des hôpitaux (l'Association vaudoise des EMS (AVDEMS), la Fédération patronale des EMS (FEDEREMS) et la Fédération des hôpitaux vaudois (FHV)).

Comme il a été mentionné plus haut (cf. 2.2 Droit fédéral), il reste un certain nombre d'inconnues sur les dispositions que prendra la Confédération pour appliquer la loi sur la protection contre le tabagisme passif qui doivent être précisées dans une ordonnance du Conseil fédéral (normes techniques relatives aux fumoirs etc.). Le projet d'ordonnance fédérale sera rendu public lors de l'audition des milieux concernés qui devrait avoir lieu en principe à la fin de l'été 2009. Il devrait ensuite être adopté par le Conseil fédéral entre fin 2009 et début 2010 et entrera en vigueur quelques mois plus tard. Le présent avant-projet de loi a été volontairement épuré de ces précisions et éléments techniques par souci de compatibilité avec le droit supérieur.

Avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions cantonales, un règlement d'application qui précisera ces éléments devra encore être élaboré puis adopté par le Conseil d'Etat. Ceci se fera à partir du moment où le contenu provisoire de l'ordonnance fédérale sera connu, en principe à partir de mars 2009. Là encore, les partenaires internes et externes seront associés à la démarche afin de préparer le changement en tenant compte à la fois de la situation concrète sur le terrain et de la volonté populaire exprimée le 30 novembre 2008.

Le calendrier des travaux prévoit une entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2009, avec une période transitoire jusqu'au 31 décembre 2010 pour les fumoirs. Dans son arrêt admettant la conformité au droit supérieur de l'initiative constitutionnelle qui a été acceptée dans le Canton de Genève, le Tribunal fédéral relève que les cantons sont libres d'introduire une interdiction de fumer dans les lieux publics en l'absence d'une législation fédérale sur le sujet (ATF 133 I 120, ch. 4). Rien n'empêche

donc le Canton de Vaud d'introduire l'interdiction de fumer dans les lieux publics avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le tabagisme passif. La volonté populaire très nette (près de 70% de votes) en faveur de l'interdiction de fumer dans les lieux publics parle pour une entrée en vigueur dans les meilleurs délais, ce qui impose par ailleurs un certain pragmatisme, en particulier dans la mise en conformité des fumoirs. Les expériences antérieures dans d'autres cantons ou pays montrent que la période estivale, voire le début de l'automne sont des moments favorables pour introduire un tel changement.

3. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Art. 1

Le but décrit dans cet article confirme l'engagement du canton de Vaud à protéger sa population contre le tabagisme passif, conformément à l'article constitutionnel 65a voté par près de 70% du peuple vaudois. Une telle législation d'application s'avère nécessaire en vue de définir entre autres les lieux publics visés par l'interdiction de l'article 65a Cst-VD, les mesures de contrôle et les sanctions applicables.

Art. 2

Alinéa 1.

Cet alinéa pose le principe de l'interdiction qui fait l'objet de la présente loi et définit ce qui doit être compris sous la notion de « lieux publics ».

Alinéa 2

Compte tenu de l'évolution et de la multiplication des produits destinés à la consommation du tabac, la cigarette n'a plus le monopole des effets néfastes de la fumée passive. Par conséquent, il est utile de préciser ce qui est concerné par l'interdiction de fumer. Sont ainsi notamment visés les cigares, les pipes, les beedies, et les narghilés. A noter encore que l'e-cigarette avec nicotine est pour l'heure interdite en Suisse (art. 37 al. 3 de l'ordonnance fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, du 23 novembre 2005, RS 817.02)

Alinéa 3

La notion de lieu accessible au public doit s'entendre par opposition au domicile et à tout autre lieu à usage privé. Les lieux publics sont également concernés, à savoir non seulement les locaux des administrations mais aussi ceux affectés à l'accomplissement de tâches publiques (institutions, homes, CMS, etc.). Il est également précisé que cette interdiction s'applique aux locaux et non à leur usage, c'est-à-dire qu'elle s'applique à tous les locaux visés par l'article 3 (sauf exceptions citées à l'article 4), même si ces locaux sont utilisés dans un cadre privé.

Alinéa 4

La notion de lieux publics intérieurs ou fermés s'appuie sur la définition des lieux « clos » préconisée par les principes directeurs élaborés en vue de l'application de la Convention-cadre de l'OMS sur la lutte antitabac, signée par la Suisse le 25 juin 2004. Il doit être ainsi retenu qu'un lieu public dit « fermé » est muni d'un toit entouré de murs ou cloisons. Peu importe que ces murs ou cloisons soient

permanents ou temporaires, seules étant décisives la circulation et la qualité de l'air. Cela permet une protection large contre l'exposition à la fumée du tabac dans la mesure où l'interdiction de fumer s'étend ainsi à des lieux tels que tentes et chapiteaux de manifestations, terrasse fermée, patinoire couverte, etc., tout en respectant le périmètre délimité par l'article 65a Cst-VD. S'agissant de la problématique particulière des terrasses, il est rappelé que les communes sont compétentes en matière de délivrance d'autorisations relatives à l'utilisation du domaine public et fixent les dates d'installation en tenant compte notamment des intérêts des exploitants. Seule l'utilisation de parasols fonctionnant exclusivement à l'aide d'énergies renouvelables ou de rejets de chaleur est autorisée dans le cadre de la législation actuelle (article 51 al.1 du règlement d'application de la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie RLVLEne 730.01.1).

Art. 3

Cet article vise à détailler le champ d'application de l'art. 65a Cst-VD, plus précisément son alinéa 2. A noter qu'une telle énumération ne peut être exhaustive, raison pour laquelle il a été décidé d'insérer le mot « notamment ». A noter encore que cette énumération se calque sur celle de l'article 1 de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif et la complète, lorsque nécessaire (cf. ci-après le commentaire par rapport aux maisons de jeux, lettre e).

Lettre a : Cette lettre reprend l'énumération faite à l'art. 65a, al.2 let. A Cst-VD. Selon la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons prévue par la Constitution fédérale ainsi que l'art. 62f de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010), les bâtiments fédéraux ne sont pas compris dans cette énumération. Les bâtiments et locaux visés par un accord de siège prévoyant leur extra-territorialité et leur inviolabilité ne sont pas non plus couverts. En revanche, les locaux affectés à des tâches d'intérêt public sont compris (institutions, homes, CMS, etc.).

Lettre b : cette lettre reprend l'énumération de la loi fédérale. Elle comprend les hôpitaux ainsi que tous les autres lieux de soins (établissements médicaux privés et publics, établissements médico-sociaux, organisations d'aide et de soins à domicile, laboratoires d'analyses ou de recherches médicales, services d'ambulance, institutions de lutte contre les dépendances, institutions de promotion de la santé et de prévention, autres institutions spécialisées, pharmacies publiques, drogueries et commerces d'opticien).

Lettre c : la présente disposition soumet à l'interdiction de fumer tous les établissements de formation, écoles, garderies et autres institutions d'accueil de la petite enfance, de même que les lieux d'accueils parascolaires (cantines, etc.), que ceux-ci soient publics ou privés.

Lettre d : cette lettre reprend l'énumération de la loi fédérale et la complète selon l'art. 65a Cst-VD.

Lettre e : les maisons de jeu et autres locaux accueillant des activités de jeu n'étant pas nommés explicitement dans l'art. 65a Cst-VD, cette lettre précise qu'en qualité de bâtiments fermés et accessibles au public, ils font partie de l'énumération de l'art. 65a al. 2 let.b Cst-VD. Le fait que leur accès puisse être restreint (art. 23 de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux, RS 935.52) n'entre pas en considération dans la mesure où il s'agit de restrictions d'accès facultatives et pas forcément préétablies. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs tranché la question dans un arrêt du 19 février 2008 (2C_165/200/biz), estimant que même si les maisons de jeux n'étaient pas expressément mentionnées, l'interdiction générale voulue par le peuple tessinois les couvrirait également.

Lettre f : Les commerces, centre commerciaux et galeries marchandes, en tant que lieux publics fermés, sont soumis à l'interdiction de fumer.

Lettre g : les lieux de détention et d'internement sont aussi concernés par l'interdiction de fumer puisque la santé du personnel et du public doit aussi y être protégée. Des exceptions pourront toutefois être prévues dans les cellules (v. art. 4 alinéa 1^{er} lettre a) ci-dessous).

Lettre h : cette lettre reprend l'énumération de la loi fédérale et la complète selon l'art. 65a Cst-VD.

Lettre i : cette lettre reprend l'énumération de la loi fédérale pour la protection contre le tabagisme passif. Celle-ci couvre non seulement les établissements soumis à la loi sur les auberges et les débits de boissons, mais aussi tout établissement ou lieu d'hôtellerie ou de restauration qui n'y serait pas soumis selon l'art.3 de la loi sur les auberges et les débits de boissons : cantines, réfectoires et cafétérias d'entreprises, cabanes de montagne, établissements de moins de 10 lits et accueillant moins de 10 personnes, kiosques et roulottes, etc.

Art. 4

Alinéa 1

Les chambres ou cellules de détention qui peuvent être assimilées à des substituts de domiciles et dont les usagers ne peuvent aisément sortir ne sont pas soumises à l'interdiction de fumer. Toutefois ces exceptions ne s'appliquent que dans certaines conditions, à savoir uniquement dans des cas exceptionnels où la liberté individuelle l'emporte sur l'intérêt public (par exemple la sécurité ou la protection de la santé du personnel).

Dans son arrêt précité relatif à la validité de l'initiative genevoise, le Tribunal fédéral a laissé indécise la question de savoir si la liberté personnelle protégeait la faculté de fumer en tous lieux et en tout moment, en particulier dans les lieux publics (ATF 133 I 120, c 5 in fine). Il a considéré, sous l'angle du principe de la proportionnalité, que l'interdiction générale de fumer dans les lieux publics devait être assortie d'exceptions, en particulier pour les personnes confinées à l'intérieur et pour les lieux publics à usage privatif (c.7.3.). L'alinéa 1^{er} de l'article 4 porte sur ces exceptions, en précisant qu'elles ne seront admises que si ces lieux sont isolés, ventilés de manière adéquate, désignés comme tels et que le personnel n'y a qu'un accès limité.

Alinéa 2

L'application des dispositions prévues à l'alinéa 1 de l'article 4 est de la responsabilité de l'exploitant ou le responsable des lieux, qui pourra s'appuyer sur les directives édictées par le département en charge de la santé. Il doit par ailleurs tenir à disposition du public, et notamment du département en charge de la santé, les modalités d'application de ces exceptions prévues par lui.

Art. 5

Alinéa 1

Conformément au nouvel article 65a Cst-VD, la création de fumeurs est interdite dans les bâtiments et lieux soumis à l'interdiction de fumer, à l'exception des établissements soumis à la loi sur les auberges et les débits de boissons (LADB). Ainsi, seuls ces derniers peuvent prévoir un local fermé, sans service et disposant d'un système de ventilation adéquat pour fumer (ci-après : fumeur)

Alinéa 2

Le fumeur ne peut être utilisé pour d'autres activités que le fait de fumer. Il ne peut en particulier pas être utilisé pour des activités liées à l'activité principale de l'établissement concerné. Cet alinéa prévoit dès lors expressément que les appareils automatiques délivrant contre paiement des produits ou prestations liés à l'activité principale de l'établissement (par exemple distributeur de boisson, machine à sous) y sont en particulier interdits.

Alinéa 3

En cohérence avec les dispositions prévues par la loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE) du 31 mai 2005 (art. 73 et 74), les fumeurs sont interdits aux mineurs.

Alinéa 4

Cet alinéa fixe une taille maximale du fumoir relativement à la superficie totale de l'établissement. Cette taille maximale d'un 1/3 est identique à celle prévue notamment au Tessin ou à Saint-Gall.

Alinéa 5

Cet alinéa fixe les conditions relatives à l'accès au fumoir et à sa disposition par rapport aux locaux.

Alinéa 6

Cet alinéa renvoie au règlement d'application de la loi pour ce qui est des normes techniques relatives à la ventilation des fumoirs.

Alinéa 7

Afin de garantir la protection de la santé du personnel, le fumoir doit être inutilisé depuis au moins une heure avant que les tâches d'entretien puissent être effectuées.

Alinéa 8

L'installation d'un fumoir est soumise au régime d'autorisation, laquelle est délivrée par l'autorité compétente pour l'octroi de la licence relative à l'application de la LADB.

Alinéa 9

Cet alinéa réserve expressément les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC).

Art. 6

Alinéa 1

Cet alinéa, calqué sur les dispositions en vigueur à Berne, décrit les responsabilités de l'exploitant pour faire respecter l'interdiction de fumer et les mesures qu'il peut être appelé à prendre à cet effet.

Lettre d : les mesures d'exclusions sont réservées dans les domaines d'activités où elles sont a priori incompatibles avec les règles prévalant dans le domaine (milieux scolaire, carcéral).

Alinéa 2

Par souci de compatibilité avec le droit fédéral, les dispositions prévues par la loi fédérale sur le travail demeurent réservées.

Art. 7

Alinéa 1

Etant donné la variété des locaux concernés par l'interdiction de fumer et le fait que les autorités responsables de ces locaux ou secteurs d'activité ont déjà certains droits d'inspection et/ou responsabilité de surveillance, le contrôle de l'application de l'interdiction de fumer prévue par la présente loi doit également être de leur compétence.

Alinéa 2

Cet alinéa indique que les polices cantonale et communales peuvent accéder en tout temps aux lieux soumis à l'interdiction de fumer, de même qu'aux fumoirs et locaux attenants afin d'en contrôler la conformité.

Ce droit d'inspection par les polices cantonale et communales ne s'étend pas aux lieux privés au sens de l'article 4. Il paraît en effet disproportionné de permettre aux forces de l'ordre d'accéder à des lieux bénéficiant de la protection constitutionnelle du domicile soustraits à l'interdiction de fumer. On rappellera que dans le cadre de la procédure pénale, la police ne peut entrer dans un domicile que moyennant une ordonnance délivrée par un juge d'instruction (art. 212 ss CPP).

Alinéa 3

Pour que le département en charge de la santé soit en mesure de suivre l'application des dispositions prévues par la loi, les rapports de police établis suite à des interventions y relatives doivent lui être communiqués.

Alinéa 4

Cet alinéa rappelle qu'en vertu de l'article 2, al. 2 let d de la loi du 1^{er} juillet 1956 sur les communes (LC - RSV 175.11), le maintien de l'ordre, de la salubrité et de la tranquillité publics est de la responsabilité des communes.

Art. 8

Les sanctions pénales reprennent les dispositions prévues dans la loi fédérale et les complètent selon les dispositions prévues par le nouvel article 65a Cst-VD.

Alinéa 1

Cet alinéa reprend les dispositions prévues par la loi fédérale.

Alinéa 2

Dans la mesure où la loi vise à protéger l'ensemble de la population contre l'exposition à la fumée passive, l'exploitant d'établissement soumis à la LADB qui ne ferait pas respecter cette interdiction porte une responsabilité particulière vis-à-vis de tiers qui pourrait, par son fait, être exposés à la fumée. En conséquence, les montants des sanctions appliquées pour des infractions relatives aux dispositions prévues aux articles 4 à 6 peuvent aller jusqu'à 20'000 francs, ce qui est le montant maximal prévu par la LADB.

Alinéa 3

Conformément à la loi sur les contraventions, l'autorité de poursuite et de répression sera le préfet.

Alinéa 4

En application de cet alinéa, le préfet devra communiquer au département en charge de la santé les sanctions qu'il prononcera.

Alinéa 5

Cet alinéa n'appelle pas de commentaire particulier.

Alinéa 6

Par souci de compatibilité avec le droit fédéral, les sanctions pénales prévues par la loi fédérale sur le travail demeurent réservées.

Art. 9

Des sanctions administratives peuvent être prises à l'encontre de l'exploitant ou du responsable des lieux qui commettrait une infraction grave ou répétée à la présente loi, comme par exemple obliger des employés à travailler dans des locaux enfumés ou continuer à laisser les usagers des lieux fumer dans les locaux soumis à l'interdiction en dépit d'injonctions multiples qui lui ont été préalablement adressées par les autorités compétentes.

Art. 10

Alinéa 1.

Il est prévu un délai transitoire jusqu'à fin 2010 pour la mise en conformité des fumoirs selon les dispositions du règlement d'application pour les établissements soumis à la LADB qui prévoient de créer un fumoir. En effet, la procédure d'autorisation et la construction de fumoirs conforme aux exigences du droit cantonal et cas échéant du futur droit fédéral prendront un certain temps. Faute d'une disposition transitoire dans l'AP-LIFLP, les établissements soumis à la LADB devraient être exclusivement non fumeurs jusqu'à ce qu'un fumoir soit autorisé par l'autorité compétente, ce qui pourrait prendre plusieurs mois. Selon la jurisprudence et la doctrine, le législateur dispose d'une importante marge de manoeuvre pour juger de l'opportunité et du choix d'une mesure transitoire. Dans certains cas particuliers, l'adoption d'un régime transitoire est cependant dicté par le principe de proportionnalité (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2ème édition, Berne 1994, p. 176-178). Une entrée en vigueur rapide de la loi (été, voire début d'automne 2009) conjuguée à des exigences relativement sévères pour l'installation des fumoirs pourrait empêcher de facto les exploitants d'établissements au sens de la LADB à prévoir des fumoirs pendant un certain temps alors même que la Constitution le prévoit (art. 65a al. 2 let. c Cst-VD).

Il est clair que le local désigné comme fumoir doit répondre, dès l'entrée en vigueur de la loi, aux exigences posées par l'article 5, seule sa mise en conformité en termes de normes techniques telles que définies par le règlement d'application bénéficiant d'un délai transitoire jusqu'à fin 2010. Il est a fortiori évident que le reste de l'établissement en question est soumis à l'interdiction de fumer telle que prévue par la présente loi dès son entrée en vigueur.

Alinéa 2.

Les communes ont la responsabilité d'informer le département en charge de l'application de la LADB de toute demande d'autorisation de créer un fumoir qui leur est soumise.

Art. 11

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier.

4. CONSEQUENCES

4.1. Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Les conséquences légales et réglementaires sont les suivantes :

- adoption d'une loi sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics, suivie d'un règlement d'application

- abrogation de l'art. 46 LADB
- abrogation du règlement sur l'interdiction de fumer dans l'administration cantonale

4.2. Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Certaines mesures d'accompagnement (communication, information, mise en œuvre) devront être mises en place, avec pour certaines, l'appui de partenaires externes. Leur coût n'est toutefois pas encore chiffré. Il sera présenté au Grand Conseil lors de la soumission du projet de loi définitif.

4.3. Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

De nombreuses études scientifiques ont été publiées concernant l'impact économique suite à l'introduction de normes bannissant la fumée des lieux publics. Si certaines fluctuations du chiffre d'affaires ont pu être observées immédiatement après l'interdiction, il ne s'agit que de phénomènes passagers.

4.4. Personnel

L'interdiction de fumer a pour but de protéger la santé du personnel, au même titre que celle de la population générale.

4.5. Communes

Les règlements municipaux de police devront être modifiés.

4.6. Environnement, développement durable et consommation d'énergie

L'interdiction de fumer dans l'administration cantonale vaudoise avait fait l'objet d'une évaluation à l'aide de la Boussole vaudoise du développement durable. Cette dernière avait fait ressortir un impact positif sur les pôles de l'économie (finances publiques) et de la société (santé). En effet, on peut attendre un impact favorable sur les finances publiques puisque les données scientifiques montrent une diminution du taux d'absentéisme suite à l'interdiction de fumer sur le lieu de travail. En outre, cette interdiction entraîne une diminution des frais de nettoyage et d'entretien des infrastructures et favorise l'accès à l'information des collaborateurs et du public sur l'impact de la fumée sur la santé.

Par ailleurs, un impact très favorable est attendu sur le plan de la santé, en termes d'espérance de vie et d'état global de santé, d'amélioration de la prévention, de la diminution des maladies cardio-vasculaires mais aussi en termes d'amélioration du bien-être psychosocial.

On peut s'attendre globalement à des impacts similaires concernant l'interdiction de fumer étendue à l'ensemble des lieux publics.

4.7. Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Aucune.

4.8. Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le projet de loi vise à mettre en œuvre le nouvel article 65a Cst-VD.

4.9. Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Aucune.

4.10. RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Aucune.

4.11. Simplifications administratives

Aucune.

4.12. Autres

La mise en application de l'interdiction de fumer dans les lieux publics prévue par l'art. 65a Cst-VD répond aux objectifs 2009 du DSAS ainsi qu'aux actions prévues pour la législature dans le cadre du rapport sur la politique sanitaire 2008-2012 (action 23).

Ces nouvelles dispositions s'inscrivent en outre dans le Plan cantonal d'action pour la prévention du tabagisme 2008-2012, en déployant plus particulièrement les actions envisagées dans l'axe de protection contre la fumée passive. A relever également qu'elles sont dans la ligne des priorités désignées dans le Programme tabac 2008-2012 (objectif stratégique 6), mis en œuvre sur le plan fédéral par la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif.

5. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de loi ci-après.

AVANT-PROJET DE LOI

sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics

du

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 65a de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst-VD)

vu la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

Décrète

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 But

¹ La présente loi a pour but de protéger la population contre la fumée passive et de mettre en œuvre l'interdiction de fumer dans les lieux publics.

Art. 2 Principe et définitions

¹ Il est interdit de fumer dans les lieux publics intérieurs ou fermés (ci-après : lieux publics).

² On entend par fumer le fait de brûler tout produit dont on inhale la fumée.

³ On entend par lieux publics tous les locaux affectés à l'accomplissement de tâches publiques ou accessibles au public, même lorsqu'ils sont utilisés dans un cadre privé.

⁴ On entend par intérieurs ou fermés les espaces couverts et entourés par des murs ou cloisons, permanents ou temporaires, quels que soient les types de matériaux utilisés.

Art. 3 Champ d'application

¹ L'interdiction concerne notamment

a) les bâtiments et locaux publics dépendant de l'Etat et des communes ainsi que toutes autres institutions de caractère public;

b) les hôpitaux et tous les autres lieux de soins;

c) les lieux de formation, les écoles et les lieux d'accueils parascolaires et de la petite enfance;

d) les musées, théâtres, cinémas et tous les autres bâtiments ou locaux ouverts au public dédiés à la culture, au sport, aux loisirs, aux rencontres et aux expositions;

e) les maisons de jeux et autres locaux accueillant des activités de jeu;

f) les commerces, les centres commerciaux et les galeries marchandes;

g) les établissements d'exécution des peines et des mesures;

h) les bâtiments et les véhicules des transports publics et les autres transports professionnels de personnes;

i) les établissements d'hôtellerie et de restauration, y compris ceux qui sont exploités au titre d'une activité accessoire non agricole au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Chapitre II Exceptions

Art. 4 Lieux de détention et de séjour permanent ou prolongé

¹ Des exceptions à l'interdiction de fumer peuvent être prévues pour les lieux à caractère privatif suivants, pour autant qu'ils soient isolés, ventilés de manière adéquate, désignés comme tels, et que le personnel n'y ait qu'un accès limité :

- a) les cellules de détention et d'internement;
- b) les chambres d'hôtels et d'autres lieux d'hébergement;
- c) les chambres de lieux de soins dans lesquels les patients séjournent de manière prolongée et dont ils ne peuvent aisément sortir compte tenu de leur état de santé.

² L'exploitant ou le responsable de ces lieux fixe les modalités d'application de ces exceptions dans un règlement interne conforme aux directives édictées par le département en charge de la santé (ci-après : le département) et qu'il tient à disposition du public.

Art. 5 Fumoirs

¹ Les établissements soumis à la loi sur les auberges et les débits de boissons (LADB) peuvent prévoir un local fermé, sans service et disposant d'un système de ventilation adéquat pour fumer (ci-après : fumoir).

² Les fumoirs sont des locaux affectés à la consommation de tabac. En particulier, la distribution automatique de produits ou prestations liés à l'activité principale de l'établissement y est proscrite.

³ L'accès aux fumoirs est interdit aux mineurs.

⁴ La superficie totale du fumoir ne peut dépasser un tiers de la surface totale de l'établissement au sein duquel il est aménagé.

⁵ Les fumoirs doivent être dotés d'un dispositif de fermeture automatique, sans possibilité d'ouverture non intentionnelle, et ne doivent pas constituer un lieu de passage.

⁶ Les fumoirs doivent disposer d'un système de ventilation conforme aux normes définies dans le règlement d'application de la présente loi.

⁷ Aucune tâche d'entretien et de maintenance ne peut être exécutée dans un fumoir sans que l'air ait été renouvelé pendant au moins une heure après sa fermeture au public.

⁸ L'installation d'un fumoir est soumise à l'autorisation de l'autorité compétente pour délivrer la licence conformément à la LADB.

⁹ Demeurent réservées les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions.

Chapitre III Mise en oeuvre

Art. 6 Rôle de l'exploitant ou du responsable

¹ L'exploitant ou le responsable des lieux publics ainsi que les employés et autres auxiliaires instruits par lui mettent en oeuvre l'interdiction de fumer

- a) en aménageant ces espaces intérieurs de sorte qu'ils soient exempts de fumée;
- b) en signalant l'interdiction de fumer à l'entrée et dans les locaux, par voie d'affichage ou tout autre

moyen adéquat;

c) en enjoignant aux usagers de ne pas fumer ;

d) en excluant, le cas échéant et sous réserve des dispositions applicables en matière scolaire et d'exécution des peines, les personnes qui ne respectent pas l'interdiction.

² La protection des travailleurs et des travailleuses prévue par la législation fédérale sur le travail est réservée.

Chapitre IV Autorités compétentes et sanctions

Art. 7 Surveillance et droit d'inspection

¹ La surveillance de l'interdiction de fumer dans les lieux publics est exercée par l'autorité responsable des locaux concernés ou de l'activité qui s'y déroule. La collaboration des polices cantonale et communales peut être requise à cet effet.

² Les polices cantonale et communales ont, en tout temps, le droit d'inspecter les lieux publics, les fumoirs et les locaux attenants.

³ Toute intervention de police, faisant l'objet d'un rapport, doit être signalée dans les meilleurs délais au département en charge de la santé publique par l'envoi d'une copie dudit rapport.

⁴ Les mesures propres à assurer l'ordre, la salubrité et la tranquillité publics prises par les autorités communales en application de la loi sur les communes sont réservées.

Art. 8 Sanctions pénales

¹ Est passible d'une amende de 100 à 1'000 francs

a) celui qui, intentionnellement ou par négligence, enfreint l'interdiction de fumer au sens de l'article 2 al. 1 de la présente loi ;

b) l'exploitant ou le responsable des lieux publics qui aménage des locaux fumeurs qui ne remplissent pas les conditions fixées aux articles 4 et 5 de la présente loi ;

c) l'exploitant ou le responsable des lieux publics qui viole ses obligations telles que définies à l'article 6 de la présente loi.

² L'exploitant ou le responsable des lieux publics qui aménage des locaux fumeurs qui ne remplissent pas les conditions fixées aux articles 4 et 5 ou qui viole ses obligations telles que définies à l'article 6 de la présente loi s'expose en outre aux sanctions prévues par la LADB.

³ La poursuite et la répression ont lieu conformément à la loi sur les contraventions.

⁴ L'autorité de répression communique au département les sanctions prononcées en application de la présente loi.

⁵ Le département informe le propriétaire des lieux publics des injonctions adressées à l'exploitant ou au responsable ainsi que des sanctions prononcées en application de la présente loi.

⁶ Les sanctions pénales prévues par la loi fédérale sur le travail sont réservées.

Art. 9 Sanction administrative

¹ En cas d'infraction grave ou répétée, l'exploitant ou le responsable des lieux publics peut se voir

retirer par l'autorité compétente l'autorisation d'exploiter qui lui est accordée conformément à la législation applicable à son domaine d'activité.

Chapitre V Dispositions transitoires et finales

Art. 10 Disposition transitoire

¹ Les établissements soumis à la LADB qui ont déposé à la commune, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, une demande d'autorisation de créer un fumoir, ont jusqu'au 31 décembre 2010 pour rendre le fumoir conforme au règlement d'application de la présente loi.

² La commune informe le département en charge de l'application de la LADB de toute demande d'autorisation de créer un fumoir qui lui est soumise.

Art. 11 Entrée en vigueur

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi, qui entre en vigueur le 1^{er} septembre 2009.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean