

I-1-06
5 octobre 2007

PROJET DE LOI RELATIVE A LA PROTECTION CONTRE LE TABAGISME

EXPOSE DES MOTIFS

Dans un État constitutionnellement attaché au respect des libertés et des droits fondamentaux, il ne peut être admis que la liberté dont disposent les fumeurs puisse porter atteinte aux droits naturels et essentiels des non-fumeurs désireux de ne pas s'exposer aux risques du tabac. La mission de l'Etat dans ce domaine comme dans bien d'autres consiste donc à préserver les équilibres qui permettent de vivre harmonieusement en société.

L'ordonnancement juridique monégasque comporte d'ores et déjà quelques textes réglementaires anciens qui prohibent en certains lieux la consommation de tabac. Tel est le cas de : l'arrêté ministériel du 27 juillet 1933 interdisant de fumer dans les véhicules automobiles affectés aux transports de voyageurs en commun ; l'arrêté ministériel du 29 octobre 1934 portant interdiction de fumer dans les garages d'automobiles ; l'arrêté ministériel du 10 février 1948 portant interdiction de fumer dans les salles de spectacles ; l'arrêté municipal n° 73-71 du 29 août 1973 prescrivant les mesures de sécurité à respecter dans les enceintes sportives (modifié par l'arrêté municipal n°74-59 du 29 septembre 1974) et interdisant en son article 3 de fumer dans les enceintes sportives couvertes ; l'arrêté ministériel n° 79-56 du 26 novembre 1979 portant interdiction de fumer dans les cabines d'ascenseurs publics .

Tel est également le cas de l'arrêté ministériel n° 80-68 du 4 décembre 1980 interdisant de fumer dans les locaux où sont déposés des produits alimentaires (article 11-3°) et, dans le même sens, l'arrêté municipal n° 87-44 du 17 juillet 1987 (article 13) interdisant de fumer aux personnels ayant à manipuler des produits de la mer et d'eau douce destinés à la consommation humaine et enfin de l'arrêté ministériel n° 86-620 du 10 novembre 1986 portant règlement intérieur du Centre Hospitalier Princesse Grace.

Toutefois la préoccupation de santé publique justifie de lutter plus efficacement contre le tabagisme passif dont il a été démontré ces dernières années qu'il était plus nocif que le tabagisme actif. En effet, l'inhalation de la fumée dégagée par un ou plusieurs fumeurs est plus toxique que celle de la fumée primaire (directement aspirée) qui contient, en raison de sa température plus élevée, moins de substances cancérigènes.

La majorité des États européens s'est dotée d'une législation afférente à la consommation de tabac et à la nécessité prégnante d'en juguler le développement.

L'Irlande, la Suède et la Grande-Bretagne ont déjà imposé une interdiction absolue de fumer dans les lieux publics.

S'agissant de la France et de l'Italie, l'interdiction totale de fumer s'applique dans tous les lieux affectés à un usage collectif avec possibilité, dans certains d'entre eux, de créer des fumeurs clos et couverts répondant à des normes techniques très strictes. En France, le dispositif ne sera applicable dans les restaurants, bars-tabacs, discothèques et casinos, qu'à compter du 1er janvier 2008.

Ces évolutions, dont les sondages montrent qu'elles sont plutôt bien acceptées dans les pays qui les ont mises en place, créent un mouvement favorable au renforcement des règles relatives à l'usage du tabac dans les lieux affectés à un usage collectif.

Le texte projeté, dont la finalité n'est pas de lutter contre l'usage du tabac, s'inscrit d'emblée dans le sillon des objectifs essentiels précités, en identifiant les trois cibles d'action principales :

- la protection des non-fumeurs et des salariés ;
- la protection des enfants contre les méfaits du tabac et contre l'incitation au tabagisme ;
- l'assistance aux fumeurs désireux d'interrompre leur conduite addictive.

Enfin, convient-il de préciser que les grandes orientations retenues par le texte dont s'agit ont fait l'objet d'une concertation entre les services gouvernementaux et les principaux acteurs politiques, économiques et sanitaires de la Principauté.

Sous le bénéfice de ces observations générales, le présent projet appelle en outre les commentaires ci-après.

L'article premier constitue la clef de voûte du présent projet de loi, en ce qu'il pose le principe général de l'interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif. La prohibition ainsi érigée en axe tutélaire de la politique de lutte contre le tabagisme passif s'applique à tous les lieux clos et couverts affectés à un usage collectif ou qui constituent un lieu de travail. Bien évidemment, ces lieux échappent au champ d'application de la loi lorsqu'ils ne sont plus, même temporairement, clos et couverts.

En outre, l'interdiction s'applique de manière absolue dans les enceintes des établissements accueillant des mineurs, notamment les établissements d'enseignement.

Par cet article, le Gouvernement a entendu privilégier la voie d'une interdiction largement formalisée, véritable ligne de force du projet de loi, et écarter le recours à l'énumération de chacun des lieux concernés par l'interdiction de fumer.

L'approche normative ainsi consacrée vise à prévenir le risque que l'aspect limitatif ne prenne à terme le pas sur l'aspect exhaustif du texte, évitant ainsi l'écueil de réactualisations législatives ponctuelles ultérieures.

Pour ce qui est de l'étendue de l'interdiction, celle-ci recouvre à l'évidence les lieux d'ores et déjà appréhendés par les divers textes réglementaires explicités à titre liminaire.

Le champ d'application très large de l'interdiction posée à l'article premier concerne tous les lieux fermés et couverts accueillant du public ou qui constituent des lieux de travail. Il importe de préciser que, dans cet esprit, les lieux accueillant du public doivent s'entendre des lieux où plusieurs personnes étrangères les unes aux autres, ne peuvent revendiquer l'exclusivité. Ainsi, ces lieux comprennent, pour n'en citer que quelques exemples, les moyens de transports collectifs, y compris les taxis et les quais de gare, les locaux d'accueil et de réception, les salles d'attente, les établissements de soins, les bars, les restaurants, les cinémas, les salles de spectacles, les discothèques, les ascenseurs, les parties communes des centres commerciaux, les parties communes des immeubles d'habitation, etc. En revanche une chambre d'hôtel ou celle d'un seul pensionnaire de maison de retraite ne rentre pas dans cette définition jusqu'à ce qu'elle devienne le lieu de travail du personnel de ménage.

Parallèlement au besoin de clarté de la règle, les objectifs de prévention et de protection de la santé de la jeunesse, ainsi que l'exemplarité que doit donner en la matière le corps enseignant, justifient la portée de l'interdiction totale du tabac dans les enceintes des établissements destinés à accueillir des mineurs, y compris dans leurs parties non closes.

En ce qui concerne l'interdiction de fumer sur le « *lieu de travail* », il appert que celui-ci peut être défini, pour mémoire, par renvoi à l'article 1er de l'Ordonnance Souveraine n°3.706 du 5 juillet 1948 fixant les conditions d'hygiène et de sécurité du travail, aux termes duquel « *Sont soumis aux dispositions de la présente ordonnance les manufactures, fabriques, usines, chantiers, ateliers, laboratoires, cuisines, caves et chais, magasins, boutiques, bureaux, entreprises de chargement et déchargement, théâtre, cirques et autres établissements de spectacle et leur dépendance, de quelque nature que ce soit, publics ou privés, laïques ou religieux, même lorsque ces établissements ont un caractère d'enseignement professionnel ou de bienfaisance. [...] Sont également soumis à ces dispositions, les établissements où ne sont employés que les membres de la famille sous l'autorité, soit du père, soit de la mère, soit du tuteur* ».

Dans tous les cas, la personne responsable d'un établissement qui échappe, même en partie seulement, à l'interdiction posée par le présent texte, dispose de la faculté d'y prohiber la consommation de tabac. Cette disposition permettra, à titre d'exemple, d'interdire de fumer au cinéma en plein air, sur les terrasses non couvertes des restaurants, aux abords d'une piscine à usage collectif, dans les cellules de la maison d'arrêt ou les chambres d'une maison de retraite, etc....

Au principe d'interdiction posé à l'article premier, le texte projeté apporte un aménagement et une exception, formalisés respectivement par les articles n° 2 et 3.

Étant donné l'importance de l'addiction au tabac d'une partie de la population, l'article 2 maintient sous certaines conditions très strictes, la possibilité de fumer dans les établissements soumis à la prohibition. Ne peuvent bénéficier de cette dérogation, les établissements d'enseignements et les lieux accueillant des sportifs ou des mineurs, pour lesquels l'interdiction est générale et absolue.

Pour autant, le principe général ne doit pas être contourné ou écarté; pour ce faire, il importe d'éviter la contiguïté – rendue possible par de nombreux textes européens – de « zone fumeurs » et « non fumeurs », sans cloisonnement matériel, au seul bénéfice d'une démarcation formalisée par simple panneau signalétique, rendant inopérante la protection contre le tabagisme passif. Ainsi, pour garantir le respect du droit à la santé des non-fumeurs, l'aménagement de tels espaces, dénommés « fumeurs », est subordonné au respect de certaines prescriptions techniques strictes.

Selon la définition couramment relevée dans l'ensemble des Etats européens, les fumeurs sont des espaces clos, couverts et équipés d'un système de ventilation adapté. En ce qui concerne leurs spécifications techniques (volume, disposition, conditions d'utilisation, etc.) celles-ci seront édictées par arrêté ministériel, afin de répondre de façon opérationnelle à l'évolutivité et la technicité de la matière. En toute hypothèse, il peut être signalé que les prescriptions envisagées à terme s'inscriront dans le prolongement des normes d'aération prévues à l'article 5 de l'arrêté ministériel du 14 décembre 1948 portant réglementation des conditions générales d'hygiène et de sécurité du travail.

Conformément aux objectifs du présent projet de loi, tenant notamment à la préservation des salariés contre les méfaits du tabagisme passif sur leur lieux de travail, toute activité salariée est interdite à l'intérieur des fumoirs. De la même manière, la protection des mineurs de moins de seize ans conduit à leur en interdire l'accès.

Il importe enfin de préciser que, en sus des spécifications techniques en conditionnant la configuration, les fumoirs ne peuvent être aménagés que sur décision de « *la personne responsable des lieux* », notion préférée à celle d'« *exploitant des lieux* », trop restrictive car circonscrite à l'exploitation commerciale, et à celle d'« *autorité responsable* », le terme « *autorité* » désignant habituellement une entité étatique détenant des prérogatives de puissance publique, pouvant porter à confusion. Ainsi, la personne responsable en question aura la possibilité de créer ou non un fumoir spécifiquement consacré à la consommation du tabac. En toute hypothèse, ladite personne responsable s'entend, aux termes de l'article 13 du projet de loi, de la personne ayant qualité, en vertu des dispositions légales, pour représenter l'établissement en justice, conformément aux dispositions du Code de procédure civile relatives aux exploits et assignations (articles 139 à 143).

L'article 3 prévoit une exception au principe posé par l'article premier au profit des espaces ayant une activité exclusive de jeux interdits aux mineurs.

Celle-ci est assortie de l'obligation de mettre en œuvre des dispositifs de renouvellement de l'air afin de préserver la santé du personnel. A cet effet, un arrêté ministériel fixe un certain nombre de normes techniques impératives.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les salariés exerçant dans ces espaces bénéficient d'ores et déjà d'une surveillance médicale rapprochée par l'Office de la Médecine du Travail.

En application de l'article 4, une signalisation apparente pourvoit à l'information à l'attention du public, rappelant aussi bien le principe de l'interdiction de fumer dans les lieux mentionnés à l'article premier que l'absence de cette interdiction dans les espaces visés à l'article 3 .

Les articles 5 à 7 appréhendent plus particulièrement la situation des mineurs. Ainsi, parce que la lutte contre les méfaits du tabac doit en toute logique consister à décourager les jeunes de prendre l'habitude de fumer, une politique de santé publique efficace implique l'adoption de mesures visant spécialement à réduire la demande de produits du tabac chez les enfants et les adolescents. En effet, l'exposition précoce d'un organisme jeune à une substance toxicomanogène accroît à terme le degré de dépendance. Le présent projet de loi consacre en droit positif les mesures législatives idoines, par ailleurs conformes aux pratiques en vigueur et aux situations existantes dans la plupart des États européens, en vue d'empêcher la vente des produits du tabac aux enfants et aux adolescents.

Dans cette perspective, l'article 5 dispose qu'il est interdit de vendre ou d'offrir gratuitement à des mineurs de moins de seize ans, dans les débits de tabac et tous commerces, les produits du tabac destinés à être fumés, prisés, sucés ou mâchés dès lors qu'ils sont même partiellement constitués de tabac, à la seule exclusion des produits qui sont destinés à un usage médicamenteux.

L'article 5 met en outre à la charge des vendeurs de produits de tabac l'obligation de s'assurer que les acheteurs ont atteint l'âge requis, en exigeant la production d'une pièce d'identité ou de tout autre document officiel.

De manière complémentaire, l'article 6 pose le principe de l'interdiction de vente de confiserie et de jouets destinés aux enfants et fabriqués avec la nette intention de donner au produit et/ou à son emballage l'apparence d'un type de produit du tabac. Sont principalement et implicitement visées, pour la forme la plus couramment distribuée, les cigarettes en chocolat.

En effet, dans la mesure où celles-ci conduisent à banaliser le produit dont elles sont la représentation, elles peuvent conséquemment inciter les mineurs à fumer. Par ailleurs, il n'est pas dénué d'intérêt de préciser que de nombreux pays, notamment le Royaume-Uni, la Norvège et la Finlande les interdisent, tout comme la France.

En toute hypothèse, en vertu de l'article 12 du projet de loi, la méconnaissance des obligations prévues aux articles précités exposera le contrevenant à l'amende prévue par le chiffre 1 de l'article 29 du Code pénal.

L'article 7 confirme la place des établissements scolaires dans l'éducation et la prévention sanitaires.

En effet, un dispositif visant à préserver les plus jeunes au moyen de programmes d'éducation à la santé au cours des années de scolarité obligatoire ou de campagnes d'information et de sensibilisation aura un impact à long terme sur la santé publique bien plus important que les mesures coercitives applicables à court terme.

L'article 8 introduit la nécessaire assistance au sevrage qui doit être apportée aux fumeurs contraints, en application de l'interdiction très générale posée par le texte, de réduire ou de cesser leur consommation de tabac. Ainsi, des consultations hospitalières de tabacologie seront désormais à la disposition des fumeurs désireux d'engager un processus de sevrage tabagique. Cette préoccupation, déjà largement prise en compte par le Centre Hospitalier Princesse Grace, dont l'implication dans la lutte contre le tabagisme est déjà effective, est concrétisée par l'inscription dans le dernier projet médical de l'établissement d'une consultation d'addictologie dotée des moyens adéquats.

Les articles 9 à 12 soutiennent l'articulation du processus de contrôle d'application du texte projeté au moyen de sanctions. Sans qu'une présentation détaillée de chacun desdits articles soit nécessaire à l'explicitation du présent projet de loi, il importe cependant d'en souligner deux traits caractéristiques.

➤ Le rôle moteur des médecins-inspecteurs et contrôleurs de la Direction de l'Action Sanitaire et Sociale, ainsi que des inspecteurs du travail, commissionnés et assermentés : à travers les dispositions de l'article 9 projeté, ceux-ci veillent, concurremment avec les officiers de police judiciaire, au respect du texte projeté et des dispositions prises pour son application, procédant pour ce faire à la recherche et à la constatation des infractions prévues par ledit texte.

➤ La clarification des responsabilités : si le fumeur qui méconnaît l'interdiction de fumer s'expose aux sanctions pécuniaires prévues par le premier alinéa de l'article 10 du projet de loi, la responsabilisation des autorités ou exploitants des lieux soumis à interdiction est apparue comme un gage d'efficacité de la loi et, partant, de sécurité juridique, en ce qu'elle identifie et discerne les responsabilités de chacun des participants au processus de préservation de la santé publique.

C'est la raison pour laquelle les exploitants précités, par exemple, verront leur responsabilité engagée, soit pour avoir laissé une personne méconnaître l'interdiction de fumer dans le lieu placé sous leur responsabilité (article 10, deuxième alinéa), soit pour avoir eux-mêmes méconnu les prescriptions relatives à la réalisation de fumeurs en ces mêmes lieux (article 11).

Par ailleurs il est apparu nécessaire de prendre en considération la situation particulière des personnes détenues à la maison d'arrêt, des patients accueillis dans un service psychiatrique et des pensionnaires des établissements d'accueil pour personnes âgées.

A cet effet, l'article 14 prévoit que le Directeur des Services Judiciaires et le Directeur du Centre Hospitalier Princesse Grace sont habilités à créer des espaces fumeurs en faveur des personnes détenues à la maison d'arrêt, des patients accueillis en service psychiatrique, des personnes accueillies en long séjour ou en maison de retraite, en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection des fumeurs et des personnels.

Enfin, les articles 15 et 16 prévoient les dispositions transitoires et abrogatives d'usage .

Tel est l'objet du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

Article premier

Nul ne peut fumer dans les lieux clos et couverts affectés à un usage collectif ou qui constituent un lieu de travail, ainsi que dans les enceintes des établissements destinés à accueillir des mineurs.

Il est également interdit de fumer dans les locaux commerciaux où des denrées alimentaires ou des produits inflammables sont entreposés.

Sans préjudice des dispositions précédentes, toute personne responsable d'un établissement affecté à un usage collectif a la faculté d'y interdire de fumer.

Article 2

Sur décision de la personne responsable, des fumeurs peuvent être aménagés dans les lieux visés au premier alinéa de l'article premier, autres que les établissements d'enseignement et les lieux accueillant des sportifs ou des mineurs.

Les fumeurs sont des espaces clos et couverts, affectés à la consommation du tabac et dans lesquels aucune prestation de service n'est effectuée.

La mise en service de ces fumeurs est subordonnée à l'autorisation préalable du Ministre d'Etat et au respect de règles fixées par arrêté ministériel.

Toute activité professionnelle y est interdite. Toutefois, les tâches d'entretien et de maintenance peuvent y être exécutées à condition que l'air ait été renouvelé, en l'absence de tout fumeur, pendant au moins une heure.

La présence de mineurs de moins de seize ans y est également interdite.

Article 3

Sont exclus du champ d'application de l'article premier les espaces clos dont l'objet exclusif est une activité autorisée en application de la Loi n° 1.103 du 12 juin 1987 et situés dans les locaux mentionnés au chiffre 2 de l'article 2 de la même loi. Ces espaces doivent être équipés d'un système de ventilation conforme aux normes fixées par arrêté ministériel.

Article 4

Une signalisation doit être apposée de manière apparente afin de signaler l'interdiction de fumer et l'existence éventuelle d'un fumoir.

Article 5

Nul ne peut vendre ou offrir gratuitement à des mineurs de moins de seize ans, dans les débits de tabac, tous commerces et lieux de manifestation, les produits du tabac destinés à être fumés, prisés, sucés ou mâchés dès lors qu'ils sont même partiellement constitués de tabac, à la seule exclusion des produits qui sont destinés à un usage médicamenteux.

La présentation d'une pièce d'identité ou de tout autre document officiel muni d'une photographie de nature à faire la preuve de l'âge de l'intéressé peut être exigée par la personne chargée de vendre des produits du tabac.

Article 6

La vente de confiseries et de jouets destinés aux enfants, ayant l'apparence d'un produit du tabac est interdite.

Article 7

Tous les établissements scolaires assurent, dans le cadre de la législation relative à l'enseignement, une information de nature sanitaire relative au tabagisme.

Article 8

L'établissement public hospitalier met à la disposition des fumeurs désireux d'engager un processus de sevrage tabagique une consultation de tabacologie.

Article 9

Le Médecin-Inspecteur, les Contrôleurs de la Direction de l'Action Sanitaire et Sociale, ainsi que les Inspecteurs du Travail, commissionnés et assermentés veillent, concurremment avec les Officiers de police judiciaire, au respect de la présente loi et des dispositions prises pour son application. Ils procèdent à la recherche et à la constatation des infractions qu'elle prévoit.

Article 10

Quiconque méconnaît l'interdiction de fumer prescrite par l'article premier est puni de l'amende prévue par le chiffre 1 de l'article 29 du Code pénal.

La personne responsable du lieu dans lequel l'infraction visée à l'alinéa précédent a été commise est punie de l'amende prévue par le chiffre 3 de l'article 29 du Code pénal.

Article 11

La personne responsable qui méconnaît les prescriptions des articles 2 et 3 est punie de l'amende prévue par le chiffre 1 de l'article 26 du Code pénal.

Article 12

Quiconque méconnaît les interdictions prescrites par les articles 5 et 6 est puni de l'amende prévue par le chiffre 1 de l'article 29 du Code pénal.

Article 13

Aux fins d'application de la présente loi, la personne responsable d'un établissement est celle ayant qualité pour le représenter en justice.

Article 14

Par dérogation aux dispositions de l'article premier, le Directeur des Services Judiciaires et le Directeur de l'établissement public hospitalier sont habilités à créer des espaces fumeurs en faveur des personnes détenues à la maison d'arrêt, des patients accueillis en service psychiatrique, des personnes accueillies en long séjour ou en maison de retraite, en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection des non-fumeurs et des personnels employés par ces établissements.

Article 15

Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du troisième mois suivant sa publication au Journal de Monaco.

Article 16

Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.