



CH-3003 Bern, BAG

Destinataires :

- Autorités cantonales chargées de l'exécution du droit des denrées alimentaires
- Contrôle des denrées alimentaires de la Principauté de Liechtenstein
- Direction générale des douanes

Référence du document: 213.0006.0020-1/2/16.003768/3634823
Notre référence: RCH/MIA/OBL/MSC
Berne, le 23 août 2016

Directive:

Interdiction des produits du tabac destinés à un usage oral : interprétation de l'art. 5 OTab

1 Contexte et problème d'exécution

En janvier 2015, l'OFSP a été informé de l'existence sur le marché suisse de produits du tabac à usage oral interdits (couramment appelés snus, snuff ou tabac à usage oral), dont la plupart portent l'indication « chewing tobacco » ou « tabac à mâcher ».

Ces produits ont été mis sur le marché au motif que les « produits à mâcher » peuvent être commercialisés légalement puisqu'ils relèveraient de l'exception visée à l'art. 5, al. 2, de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur les produits du tabac et les produits contenant des succédanés de tabac destinés à être fumés (OTab ; RS 817.06).

Parmi les produits du tabac à usage oral, il est difficile de faire la distinction entre les produits légaux et les produits illégaux, car l'OTab n'en fournit pas les définitions.

L'OFSP est d'avis que la mise sur le marché des produits mentionnés en préambule n'est pas conforme à la volonté du législateur. En tant qu'autorité de surveillance, il se doit d'uniformiser l'exécution de l'art. 5 OTab par les autorités d'exécution compétentes en leur donnant une interprétation contraignante des *produits interdits* et des *produits destinés à être mâchés*. La présente directive vise ainsi à préciser la distinction entre les produits du tabac à usage oral interdits et les formes autorisées (produits de longue tradition destinés à être mâchés, produits du tabac apparentés au snus et destinés à être sucés).

Les recommandations en matière d'importation figurant dans la lettre d'information n° 96 du 3 juin 2013 « Consommation personnelle de tabac destiné à un usage oral » restent valables.

2 Bases légales

2.1 Coordination de l'exécution

Selon l'art. 36, al. 3, de la loi sur les denrées alimentaires (LDAI ; RS 817.0), la Confédération peut prescrire aux cantons des mesures visant à uniformiser l'exécution. L'art. 60, al. 2, de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIU ; RS 817.02) donne à l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) la compétence d'édicter des directives, après consultation des organes de contrôle. Selon l'art. 9, al. 3, let. a, ch. 7, de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (RS 172.212.1), la compétence pour surveiller et coordonner les actes normatifs dans le domaine des produits du tabac est restée du ressort de l'OFSP, malgré la création de l'OSAV.

2.2 Art. 5 OTab

Le libellé de l'art. 5 OTab (Produits interdits) est le suivant :

¹ *Les produits du tabac destinés à un usage oral ne peuvent être ni importés ni vendus.*

² *Sont considérés comme tels les produits présentés sous forme de poudre, de particules fines ou toute combinaison de ces formes, notamment ceux présentés en sachets portions, en sachets poreux ou sous toute autre forme. Sont exceptés les produits destinés à être fumés ou mâchés.*

Afin de trouver la réelle volonté du législateur, il est nécessaire d'interpréter l'art. 5. Selon le Tribunal fédéral, il faut partir de la formulation de la disposition. Si le texte n'est pas clair et donne lieu à des interprétations différentes, il est nécessaire de rechercher la véritable portée du texte en tenant compte des différents éléments d'interprétation. Il existe ainsi plusieurs méthodes d'interprétation possibles : grammaticale, en examinant le texte même de l'article ; systématique, en étudiant la place de la disposition dans l'acte normatif ; téléologique, en cherchant le sens et le but de la norme ; historique, en étudiant la genèse de l'élaboration de cette disposition. De l'avis de l'OFSP, une interprétation grammaticale, téléologique et historique est déterminante pour y parvenir.

Exempter de l'interdiction visée à l'art. 5, al. 2, 1^{re} phrase, OTab des produits uniquement parce qu'ils sont désignés par le fabricant ou le distributeur comme *produits destinés à être mâchés* ne reflète pas la volonté du législateur. S'il suffisait à un fabricant d'apposer la désignation « tabac à mâcher » sur l'emballage, aucun produit ne relèverait plus de cette interdiction. Cette disposition serait alors purement et simplement vidée de son contenu.

En introduisant une interdiction des produits à usage oral en 1995, le législateur avait voulu interdire clairement les *produits du tabac destinés à un usage oral (snus, snuff ou tabac à usage oral)*, nocifs pour la santé, qui avaient fait leur apparition sur le marché suisse. En cela, il suivait l'exemple de l'Union européenne (UE), qui avait introduit une telle interdiction en 1992. Le rapport explicatif mis en consultation en mai 1993 précise d'ailleurs que l'interdiction du tabac à usage oral correspond à celle introduite par l'UE.

La directive 92/41/CEE du Conseil du 15 mai 1992 modifiant la directive 89/622/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière d'étiquetage des produits du tabac prévoit l'introduction de l'interdiction *de tous les produits destinés à un usage oral, à l'exception de ceux destinés à être fumés ou mâchés, constitués totalement ou partiellement de tabac, sous forme de poudre, de granulats fins ou d'une combinaison de ces formes – notamment ceux présentés en sachets-portions ou sachets poreux – ou sous une forme évoquant une denrée comestible.*

Selon la directive 92/41/CEE, cette interdiction est introduite considérant :

- *que de nouveaux produits du tabac à usage oral apparaissant sur le marché de certains États membres exercent un attrait particulier sur les jeunes ;*
- *qu'il existe un risque réel que ces nouveaux produits à usage oral soient utilisés surtout par les jeunes, entraînant ainsi une dépendance à l'égard de la nicotine ;*
- *que les tabacs à usage oral sont caractérisés par la présence de quantités particulièrement élevées de substances cancérigènes provoquant notamment des cancers de la bouche ;*

- que la seule mesure appropriée est l'interdiction totale, qui ne concerne toutefois pas les produits du tabac à usage oral de longue tradition.

Comme dans l'UE, le but pour le législateur suisse était d'interdire l'arrivée de nouveaux produits sur le marché et non les produits qui se trouvent déjà sur le marché en raison d'une longue tradition (comme le tabac à mâcher). La définition précise des produits interdits de même que l'exception pour les produits destinés à être fumés ou mâchés ont donc été reprises en droit suisse. Toutefois, ni l'UE, ni la Suisse n'a donné de définition pour les produits *destinés à être fumés* ou *mâchés*.

2.3 Définition des produits du tabac destinés à être mâchés

Ni la loi, ni l'ordonnance ne définit la notion de produits du tabac destinés à être mâchés (cf. art. 5, al. 2, 2^e phrase, OTab). Les autorités cantonales compétentes risquent donc d'interpréter différemment l'exception visée à l'al. 2. Une telle situation n'est pas satisfaisante et requiert une harmonisation au niveau national.

Par *produits destinés à être mâchés* (ou tabac à mâcher), l'OFSP entend les morceaux de feuille de tabac mesurant entre un et plusieurs centimètres, notamment présentés en rouleaux, en barres, en lanières, en plaques ou en cubes, parfois aromatisés et humides. Seuls les produits répondant à cette définition peuvent porter la dénomination de « tabac à mâcher » ou de « chewing tobacco ».

2.4 Information sur les produits apparentés au snus dont la vente est tolérée en Suisse

Sur le marché suisse, on trouve des produits sous forme de pâte présentant une grande similitude avec les produits du tabac destinés à un usage oral. Ces produits sont connus depuis 1990, date à laquelle l'OFSP a autorisé l'ajout de substances (cf. art. 6 OTab). L'OFSP est d'avis que, en raison de leur nature différente, ces produits de même que les produits similaires ne relèvent pas de la définition des produits interdits et, partant, ne sont pas soumis à l'interdiction visée à l'art. 5 OTab. Ils ne sont pas non plus considérés comme produits du tabac destinés à être mâchés puisqu'ils ne sont pas adaptés pour cela. Ils peuvent être désignés comme *tabac à sucer*.


3 Mesures d'exécution

Afin de garantir une exécution uniforme, l'OFSP édicte la directive suivante :

1. Sont considérés comme des **produits du tabac à usage oral** (snus, snuff ou tabac à usage oral) interdits au sens de l'art. 5 OTab les produits du tabac présentés sous forme de poudre, de particules fines ou d'une combinaison de ces formes, notamment ceux présentés en sachets portions, en sachets poreux ou sous toute autre forme. Par poudre ou particules fines, on entend le tabac coupé ou moulu finement dans des proportions de l'ordre du millimètre ou moins. Ce tabac est parfois aromatisé et humide, parfois présenté en sachets portions ou en vrac (cf. illustration 1 en annexe).
2. Selon l'art. 5, al. 2, 2^e phrase, OTab, les **produits du tabac destinés à être mâchés** (*tabac à mâcher*) sont exemptés de l'interdiction. Font partie de cette catégorie les produits composés de morceaux de feuille de tabac mesurant entre un et plusieurs centimètres, notamment présentés en rouleaux, en barres, en lanières, en plaques ou en cubes, parfois aromatisés et humides. Seuls les produits correspondant à cette définition peuvent porter les dénominations « tabac à mâcher » et « chewing tobacco » (cf. illustration 2 en annexe).
3. En raison de leur nature, **les produits du tabac à sucer sous forme de pâte** ne relèvent ni du chiffre 1, ni du chiffre 2 de la présente directive. Vu leur consistance pâteuse, ils n'entrent pas dans le champ d'application de l'art. 5 OTab car ils ne répondent pas à la définition des produits interdits et ne correspondent pas à celle des tabacs à mâcher autorisés. Pour l'heure, ces produits peuvent donc être vendus légalement. Il est possible de leur apposer la désignation *tabac à sucer* (cf. illustrations 3a et 3b en annexe).

En vous remerciant de prendre bonne note de ce qui précède, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Responsable de l'unité de direction Protection des consommateurs



Dr Roland Charrière
Directeur suppléant

Annexe : Illustrations

4 Annexe : Illustrations

1. Exemple de produit du tabac à usage oral – interdit (snus, snuff, tabac à usage oral), p. ex., en sachets portions (la forme en vrac, vendue sans sachet portion, est également interdite)



2. Exemple de produit du tabac destiné à être mâché – autorisé



3. a) Exemple de produit du tabac destiné à être sucé sous forme pâteuse – autorisé
(la forme en sachets portions serait également autorisée)



3. b) Exemple de produits du tabac destiné à être sucé sous forme pâteuse – autorisé
(la forme en sachets portions serait également autorisée)

