Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/7425

12.12.2024

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 3 décembre 2024

relative aux environnements sans fumée et sans aérosols remplaçant la recommandation du Conseil 2009/C 296/02

(C/2024/7425)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 168, paragraphe 6,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'exposition à la fumée de tabac secondaire est une source importante de mortalité, de morbidité et d'incapacité dans l'Union. Cette exposition est associée à la consommation de tabac, qui reste la principale cause de cancers évitables, 27 % de l'ensemble des cancers lui étant imputables.

(2) La consommation de tabac reste répandue dans le monde et dans l'ensemble de l'Union. En 2023, il a été estimé que 24 % de la population de l'Union européenne étaient des fumeurs ([1]).

(3) Le coût économique annuel mondial du tabagisme a été estimé à 1 400 milliards de dollars américains en 2012, ce qui équivaut à 1,8 % du produit intérieur brut (PIB) mondial. En 2009, les coûts liés au tabagisme s'élevaient déjà à 544 milliards d'euros, ce qui représente environ 4,6 % du PIB combiné de l'EU27 ([2]).

(4) Il convient de contribuer à réduire les taux de tabagisme dans l'Union, conformément à l'objectif du plan européen pour vaincre le cancer ([3]) de parvenir à une génération sans tabac, avec moins de 5 % de la population de l'Union consommant des produits du tabac d'ici à 2040.

(5) La convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT) a été établie dans le but d'apporter une réponse internationale efficace et globale à l'épidémie mondiale de tabagisme. L'article 8 de la CCLAT fait obligation à ses parties de prévoir des mesures de protection efficaces contre l'exposition à la fumée de tabac secondaire dans les lieux de travail, les transports publics et les lieux publics intérieurs; les directives annexées à la CCLAT visent à aider les parties à remplir les obligations qui leur incombent au titre dudit article.

(6) Dans la stratégie européenne pour la lutte antitabac qu'il a adoptée en septembre 2002, le Comité régional de l'OMS pour l'Europe a recommandé aux États membres de l'OMS de faire en sorte que les citoyens jouissent effectivement de leur droit à un environnement sans fumée, notamment en interdisant de fumer dans les lieux publics, les lieux de travail et les transports en commun, en interdisant le tabagisme à l'extérieur de tous les établissements d'enseignement pour mineurs, dans tous les lieux de prestation de soins de santé et lors de manifestations publiques, et en classant la fumée de tabac ambiante (FTA) en tant que cancérigène ([4]).

(7) Les émissions secondaires des produits émergents peuvent avoir des effets potentiellement nocifs sur la santé. L'OMS souligne que les émissions secondaires de produits émergents peuvent exposer les personnes à des niveaux potentiellement nocifs de particules et de substances toxiques clés.

([1]) Eurobaromètre spécial 539, 2023. *Attitudes of Europeans towards tobacco and related products,* ISBN: 978-92-68-07599-9.
([2]) Promotion de la santé (who.int), tabac et tabagisme | Connaissances pour la politique (europa.eu).
([3]) Communication de la Commission intitulée «Plan européen pour vaincre le cancer», COM(2021) 44 final.
([4]) Organisation mondiale de la santé, 2002. Stratégie européenne pour la lutte antitabac. https://iris.who.int/handle/10665/107461

(8) L'Organisation mondiale de la santé ([5]) ([6]) ([7]) a mis en évidence, entre autres problèmes liés aux produits émergents, les effets néfastes sur la santé d'une exposition aux aérosols secondaires. Par exemple, des données récentes ont prouvé qu'une exposition à des émissions secondaires de produits du tabac chauffés est associée à des anomalies respiratoires et cardiovasculaires significatives chez les personnes exposées ([8]) ([9]) ([10]) ([11]) ([12]) ([13]). En outre, les aérosols secondaires des cigarettes électroniques, que celles-ci contiennent ou non de la nicotine, exposent les personnes présentes à des niveaux quantifiables de particules et de substances toxiques et contaminants clés ([14]) ([15]) ([16]) ([17]) ([18]) ([19]) ([20]).

(9) L'OMS estime qu'aucun niveau d'exposition secondaire n'est sûr ni acceptable ([4]), et qu'il convient dès lors d'adopter une approche prudente. L'OMS recommande d'appliquer des mesures de lutte antitabac, dont des mesures de protection contre l'exposition aux cigarettes électroniques ([21]) ([4]), ([5]).

(10) Dans son avis de 2021 sur les cigarettes électroniques ([22]), le comité scientifique des risques sanitaires, environnementaux et émergents (CSRSEE) a conclu qu'il existait des preuves faibles à modérées de risques de dommages respiratoires, cardiovasculaires et de risques cancérogènes dus à l'exposition secondaire à des aérosols de cigarettes électroniques.

([5]) Organisation mondiale de la santé, *WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: protect people from tobacco smoke*, 2023, ISBN: 978-92-4-007716-4, p. 31.

([6]) Organisation mondiale de la santé, *Technical note on the call to action on electronic cigarettes*, 2023. p. 3. https://www.who.int/publications/m/item/technical-note-on-call-to-action-on-electronic-cigarettes

([7]) Organisation mondiale de la santé, *Electronic cigarettes call to action*, 2023. https://www.who.int/publications/m/item/electronic-cigarettes—call-to-action

([8]) Organisation mondiale de la santé, *Heated tobacco products: summary of research and evidence of health impacts*, 2023, p. 12, https://www.who.int/publications/i/item/9789240042490.

([9]) Organisation mondiale de la santé, *WHO study group on tobacco product regulation: Report on the scientific basis of tobacco product regulation: eighth report of a WHO study group*, 2021, https://www.who.int/publications/i/item/9789240022720.

([10]) Yoshioka T., Shinozaki T., Hori A., Okawa S., Nakashima K., Tabuchi T., «Association between exposure to secondhand aerosol from heated tobacco products and respiratory symptoms among current non-smokers in Japan: a cross-sectional study», BMJ Open, 2023; 13:e065322. doi: 10.1136/ bmjopen-2022-065322.

([11]) Imura Y., Tabuchi T., «Exposure to secondhand heated-tobacco-product aerosol may cause similar incidence of asthma attack and chest pain to secondhand cigarette exposure: the JASTIS 2019 study», Int J Environ Res Public Health, 2021; 18(4):1766. doi: 10.3390/ijerph18041766.

([12]) Uguna C.N., Snape C.E, «Should IQOS emissions be considered as smoke and harmful to health? A review of the chemical evidence», ACS Omega, 2022; 7(26):22111–24. doi: 10.1021/ acsomega.2c01527.

([13]) Auer R., Concha-Lozano N., Jacot Sadowski I., Cornuz J., Berthet A., «Heat-not-burn tobacco cigarettes: smoke by any other name», JAMA Intern Med, 2017; 177(7):1050–2. doi: 10.1001/ jamainternmed.2017.1419.

([14]) Fernández E., Ballbè M., Sureda X., Fu M., Saltó E., Martínez-Sánchez J.M., «Particulate matter from electronic cigarettes and conventional cigarettes: a systematic review and observational study», Curr Environ Health Rep, 2015; 2(4):423–9. doi: 10.1007/s40572- 015-0072-x.

([15]) Li L., Lin Y., Xia T., Zhu Y., «Effects of electronic cigarettes on indoor air quality and health», Annu Rev Public Health, 2020; 41 (1):363–80. doi: 10.1146/ annurev-publhealth-040119-094043.

([16]) Hess I., Lachireddy K., Capon A., «A systematic review of the health risks from passive exposure to electronic cigarette vapour», Public Health Research & Practice. 2016; 26(2).

([17]) Borgini A., Veronese C., De Marco C., Boffi R., Tittarelli A., Bertoldi M. et al., «Particulate matter in aerosols produced by two last generation electronic cigarettes: a comparison in a real-world environment», Pulmonology, 2021.

([18]) «Exposure to aerosols from smoking-proxy electronic inhaling systems: a systematic review», Barcelona: Tobacco Control Unit, Institut Català d'Oncologia, 2016.

([19]) Lerner C.A., Sundar I.K., Yao H., Gerloff J., Ossip D.J., McIntosh S. et al., «Vapors produced by electronic cigarettes and e-juices with flavorings induce toxicity, oxidative stress, and inflammatory response in lung epithelial cells and in mouse lung», PLoS One, 2015; 10(2):e0116732.

([20]) Glantz S.A., Nguyen, N., & Oliveira da Silva, A.L., (2024), «Population-Based Disease Odds for E-Cigarettes and Dual Use versus Cigarettes», NEJM Evidence, 3(3), DOI: 10.1056/EVIDoa2300229.

([21]) «Applying tobacco control measures to e-cigarettes, including the supply and demand reduction measures of the WHO FCTC» (p. 3, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/tobacco-hq/regulating-tobacco-products/ends-call-to-action.pdf?sfvrsn=ea4c4fdb_12&download=true), faisant référence à la Convention-cadre pour la lutte antitabac (p. 8, https://www.afro.who.int/sites/default/files/2017-06/fr.pdf).

([22]) CSRSEE (Comité scientifique des risques sanitaires, environnementaux et émergents), *Opinion on electronic cigarettes*, 16 avril 2021.

(11) La mise en place d'environnements sans fumée et sans aérosols est une stratégie reconnue et éprouvée à l'échelle mondiale pour protéger de manière appropriée la santé des personnes contre les effets de la fumée de tabac et des aérosols secondaires.

(12) Les produits émergents comme les cigarettes électroniques et les produits du tabac chauffés ont vu leurs parts de marché augmenter ces dernières années, et leur utilisation va croissant. Selon les données de l'Eurobaromètre, le taux d'utilisation de cigarettes électroniques dans l'Union est de 3 % et celui des produits du tabac chauffés atteint 2 %.

(13) L'un des sujets de préoccupation spécifiques liés à l'évolution du marché des produits émergents, comme les cigarettes électroniques et les produits du tabac chauffés, est l'engouement particulier qu'ils suscitent chez les enfants et les jeunes.

(14) L'exposition à la fumée et aux aérosols secondaires pourrait être particulièrement dangereuse pour les enfants et les adolescents et pourrait accroître la probabilité qu'ils se mettent à fumer ([4]), ([5]), ([6]).

(15) En 2023, on estimait que 54 % des fumeurs et ex-fumeurs avaient commencé à fumer régulièrement avant l'âge de 19 ans et que 14 % avaient commencé avant l'âge de 15 ans, pendant l'enfance ([1]).

(16) L'utilisation de produits émergents contenant de la nicotine, en particulier par les jeunes, est susceptible de provoquer une dépendance et pourrait être le point de départ d'une consommation ultérieure de produits traditionnels du tabac ([4]).

(17) Il importe non seulement de prendre en considération les évolutions récentes du marché et des technologies liées aux produits émergents, mais aussi de mieux coordonner les cadres réglementaires nationaux en matière de lutte contre l'exposition à la fumée et aux aérosols et d'en assurer la pérennité.

(18) À l'heure actuelle, on constate une exposition secondaire non négligeable à la fumée et aux aérosols notamment dans les espaces extérieurs des établissements du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés et les espaces extérieurs destinés aux enfants et aux adolescents. Dans l'Eurobaromètre 2023, 74 % des personnes interrogées déclaraient avoir côtoyé des fumeurs sur des terrasses extérieures au cours des six derniers mois et 71 % avoir côtoyé, dans de tels lieux, des utilisateurs de cigarettes électroniques et de produits du tabac chauffés; 42 % des personnes interrogées rapportaient avoir côtoyé des fumeurs dans des lieux extérieurs destinés à des enfants et des adolescents, et 49 % avoir côtoyé des personnes utilisant des cigarettes électroniques et des produits du tabac chauffés dans ces mêmes lieux ([1]).

(19) Plusieurs États membres ont pris des mesures de protection, notamment en interdisant de fumer dans des lieux intérieurs et extérieurs ou en interdisant l'utilisation des produits émergents dans les lieux publics ([23]) ([24]).

(20) Il convient donc d'étendre le champ d'application de la recommandation en y incluant certains espaces extérieurs, afin de mieux protéger les personnes dans l'Union, en particulier les enfants, les jeunes et les personnes vulnérables, par exemple les citoyens atteints de maladies chroniques ou d'autres affections préexistantes et les femmes enceintes, contre l'exposition à la fumée et aux aérosols secondaires provenant de produits émergents, comme les produits du tabac chauffés; les cigarettes électroniques avec ou sans nicotine; les substituts du tabac; ainsi que tout autre produit émettant de la fumée et/ou des aérosols, tels que les produits à fumer à base de plantes ou les produits chauffés à base de plantes.

(21) À l'appui de la révision de la recommandation, un appel à contributions a été lancé de juin à juillet 2022 et des représentants des autorités compétentes des États membres, des organisations de la société civile, des opérateurs économiques concernés et d'autres parties intéressées ont été consultés dans le cadre d'activités de consultation ciblées de mars à mai 2023.

(22) Le Conseil prend note que la Commission entend aider les États membres à mettre en œuvre la recommandation efficacement grâce aux programmes et aux outils de collaboration existants de l'Union.

(23) En particulier, le Conseil prend note du fait que la Commission envisage de contribuer au renforcement de la recherche dans ce domaine. Ces efforts de recherche devraient englober les produits émergents (comme les cigarettes électroniques avec ou sans nicotine et les produits du tabac chauffés), les substituts du tabac qui émettent de la fumée ou des aérosols, et tout autre produit émettant de la fumée et/ou des aérosols; ainsi que les produits libérant de la nicotine ou dont l'utilisation ressemble à celle des produits libérant de la nicotine. Il est également envisagé de renforcer la coopération internationale, y compris dans le domaine de la recherche, sur les sujets concernés par la présente recommandation.

(24) Le Conseil prend également note du fait que la Commission prévoit de mettre au point une boîte à outils de prévention pour améliorer la protection de la santé des enfants et des jeunes dans les années les plus vulnérables et les plus formatrices de leur vie, notamment en mettant l'accent sur la prévention du tabagisme et de la dépendance à la nicotine et en se penchant sur les liens entre la santé mentale et physique et les principaux facteurs déterminants pour la santé.

([23]) Document de travail des services de la Commission accompagnant la recommandation du Conseil relative aux environnements sans fumée et sans aérosols remplaçant la recommandation du Conseil 2009/C 296/02, doc. 13519/24 ADD 2.

([24]) *Study on smoke-free environments and advertisement of tobacco and related products*, 2021.

(25) Le Conseil note aussi que la Commission a l'intention de faire rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la présente recommandation, sur la base des informations fournies par les États membres, dans un délai de cinq ans à compter de son adoption.

(26) Il y a lieu à cet effet de prendre en considération les directives sur la protection contre l'exposition à la fumée du tabac adoptées par la Conférence des parties à la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac lors de sa deuxième session. Les États membres devraient être encouragés à aller au-delà des mesures prévues dans ces directives.

(27) La présente recommandation a une portée plus large que la recommandation 2009/C 296/02 et la remplace, dans le but de mieux protéger les personnes dans l'Union contre la fumée et les aérosols secondaires, de contribuer à la réalisation des objectifs liés au tabac du plan européen pour vaincre le cancer et de favoriser une réduction de la prévalence ainsi qu'une dénormalisation du tabagisme et de l'utilisation de produits émergents.

(28) La dénormalisation du tabagisme et la réduction de la prévalence du tabagisme et de l'utilisation de produits émergents nécessitent un ensemble complet d'actions au niveau de l'Union. Il est donc important que la présente recommandation s'accompagne d'un travail intense sur l'évaluation et la révision de la législation de l'UE en matière de tabac, notamment en répondant aux préoccupations relatives à l'accès des jeunes aux nouveaux produits du tabac et de la nicotine,

RECOMMANDE AUX ÉTATS MEMBRES, eu égard aux compétences et spécificités nationales relatives à la mise en œuvre:

1. d'assurer une protection efficace contre l'exposition à la fumée du tabac dans les lieux de travail intérieurs, les lieux publics intérieurs et les transports publics, comme le prévoit l'article 8 de la CCLAT, en se fondant sur les directives sur la protection contre l'exposition à la fumée du tabac adoptées par la Conférence des parties à la CCLAT lors de sa deuxième session;

2. d'assurer une protection efficace dans les lieux de travail intérieurs, les lieux publics intérieurs et les transports publics contre l'exposition à des émissions secondaires provenant de l'utilisation de produits émergents qui émettent de la fumée ou des aérosols, par exemple les produits du tabac chauffés; les cigarettes électroniques avec ou sans nicotine; les substituts du tabac; et tout autre produit émettant de la fumée et/ou des aérosols, tels que les produits à fumer à base de plantes (ci-après dénommée, conjointement avec l'exposition à la fumée du tabac, «exposition à la fumée et aux aérosols secondaires»);

3. d'assurer une protection efficace contre l'exposition à la fumée et aux aérosols secondaires dans les espaces récréatifs extérieurs désignés, en particulier lorsque ceux-ci sont susceptibles d'être souvent fréquentés par des enfants, des jeunes et des personnes vulnérables. Ces espaces devraient inclure les aires de jeux publiques, les parcs d'attractions, les piscines, les plages, les jardins zoologiques et d'autres espaces extérieurs similaires;

4. d'assurer une protection efficace contre la fumée et les aérosols secondaires dans les espaces extérieurs ou semi-ouverts associés à des établissements de services (par exemple, espaces partiellement couverts, entourés de murs, de clôtures ou délimités d'une autre façon, adjacents à un établissement ou proches de celui-ci, y compris les toits, les balcons, les porches ou les patios). Ces espaces devraient inclure les espaces extérieurs des restaurants, bars et cafés ainsi que ceux d'autres lieux similaires;

5. d'assurer une protection efficace contre la fumée et les aérosols secondaires dans les espaces extérieurs ou semi-ouverts en lien avec les transports publics, y compris aux arrêts d'autobus, de tramway et de train et dans les aéroports;

6. d'assurer une protection efficace contre la fumée et les aérosols secondaires dans les espaces extérieurs associés à un lieu de travail;

7. d'assurer une protection efficace contre la fumée et les aérosols secondaires dans les espaces extérieurs associés à des lieux liés aux soins de santé. Ces lieux devraient inclure les hôpitaux, les cliniques, les centres de santé, les maisons de soins et autres lieux similaires;

8. d'assurer une protection efficace contre la fumée et les aérosols secondaires dans les espaces extérieurs associés à des lieux où des enfants et des jeunes reçoivent un enseignement ou une formation. Ces lieux devraient inclure les établissements d'accueil préscolaire, les écoles primaires et secondaires, les établissements d'enseignement professionnel et de formation, les universités, les centres de jeunesse et autres lieux similaires;

9. d'envisager l'inclusion d'autres espaces extérieurs dans lesquels des membres du public, y compris des enfants, des mineurs ou des personnes vulnérables, sont susceptibles de se réunir, dans les actions complémentaires visant à prévenir la consommation de tabac et de nicotine et la dépendance à ceux-ci, et à contribuer à la création de vastes environnements sans fumée et sans aérosols. Ces espaces pourraient comprendre les espaces extérieurs prévus pour l'organisation de manifestations, les auditoriums et les espaces réservés aux spectateurs lors de manifestations publiques, ainsi que les espaces associés aux bâtiments ouverts au public qui sont susceptibles d'être fréquentés abondamment par des piétons (par exemple les entrées des centres commerciaux et les cours de bâtiments ouverts au public);

10. d'envisager l'inclusion d'autres espaces, comme les voitures particulières dans lesquelles des enfants, des mineurs ou des personnes vulnérables sont présents, dans les actions complémentaires visant à prévenir la consommation de tabac et de nicotine et la dépendance à ceux-ci, et à contribuer à la création de vastes environnements sans fumée et sans aérosols;

11. d'élaborer et/ou de renforcer des politiques en faveur d'environnements sans fumée et sans aérosols, par l'intermédiaire de mesures visant à:

    a) développer des stratégies et programmes au niveau national visant à assurer une protection efficace contre l'exposition à la fumée et aux aérosols secondaires;

    b) mettre en œuvre et/ou élaborer des campagnes axées sur la prévention, des campagnes encourageant le sevrage tabagique et des campagnes de sensibilisation, telles que des campagnes d'éducation, de communication et d'information visant à garantir le respect des mesures en faveur d'environnements sans fumée et sans aérosols. Ces campagnes pourraient également s'inscrire dans le cadre d'initiatives visant à réduire la dépendance. Elles pourraient s'appuyer sur les initiatives de prévention prévues dans le plan européen pour vaincre le cancer, ou les compléter, le cas échéant;

    c) veiller à la mise en place de structures et de mécanismes appropriés pour favoriser le respect des mesures, et appliquer et/ou élaborer de bonnes pratiques susceptibles d'améliorer la mise en œuvre et l'application des mesures en faveur d'environnements sans fumée et sans aérosols;

12. de collaborer à l'échange de bonnes pratiques en vue d'élaborer de nouvelles politiques, de nouveaux programmes et de nouvelles stratégies en matière de lutte contre l'exposition à la fumée et aux aérosols, ou de renforcer les politiques, programmes et stratégies existants en la matière, afin de veiller à ce qu'ils soient complets, et de collaborer à la conception et au pilotage d'approches ambitieuses et efficaces pour parvenir à des environnements sans fumée et sans aérosols;

13. de coopérer étroitement entre eux et avec la Commission dans le but d'élaborer un cadre cohérent de définitions, de critères et d'indicateurs pour une mise en œuvre efficace de la présente recommandation, et de procéder au suivi, à l'évaluation et à la mise à jour de ses mesures comme il convient;

14. de faire rapport à la Commission, le cas échéant dans le cadre des obligations déjà existantes, sur la mise en œuvre et l'état d'avancement des mesures prises, une première fois trois ans après l'adoption de la présente recommandation, puis tous les cinq ans.

La recommandation 2009/C 296/02 est remplacée par la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 3 décembre 2024.

Par le Conseil

Le président

NAGY M.