

INFORMATION TO USERS

This manuscript has been reproduced from the microfilm master. UMI films the text directly from the original or copy submitted. Thus, some thesis and dissertation copies are in typewriter face, while others may be from any type of computer printer.

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleedthrough, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send UMI a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.

Oversize materials (e.g., maps, drawings, charts) are reproduced by sectioning the original, beginning at the upper left-hand corner and continuing from left to right in equal sections with small overlaps. Each original is also photographed in one exposure and is included in reduced form at the back of the book.

Photographs included in the original manuscript have been reproduced xerographically in this copy. Higher quality 6" x 9" black and white photographic prints are available for any photographs or illustrations appearing in this copy for an additional charge. Contact UMI directly to order.

UMI

A Bell & Howell Information Company
300 North Zeeb Road, Ann Arbor MI 48106-1346 USA
313/761-4700 800/521-0600



UNIVERSITÉ D'OTTAWA
UNIVERSITY OF OTTAWA

Université d'Ottawa
Département de criminologie

La création de normes en matière de contrôle de l'usage du tabac

Directeur
Professeur D. Dos Santos

Thèse présentée
En vue de l'obtention
du grade de Maître
en criminologie par
Marie-Frédérique Lorant

© Marie-Frédérique Lorant, Ottawa, Août 1995



National Library
of Canada

Acquisitions and
Bibliographic Services

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Acquisitions et
services bibliographiques

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file Votre référence

Our file Notre référence

The author has granted a non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of this thesis in microform, paper or electronic formats.

The author retains ownership of the copyright in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de cette thèse sous la forme de microfiche/film, de reproduction sur papier ou sur format électronique.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

0-612-22001-X

Remerciements

Au terme de ce travail, je veux exprimer ma gratitude à Daniel Dos Santos, promoteur de cette thèse, pour sa direction éclairée et compréhensive à la fois.

Je tiens également à remercier Dan Kaminski pour nos conversations (Wendys ou e-mail), toujours enrichissantes.

Enfin, je souhaite faire un clin d'oeil de complicité à Dona et à Gale pour leurs multiples attentions durant mon séjour au Canada.

"C'est sur la vie maintenant et tout au long de son déroulement que le pouvoir établit ses prises; la mort en est la limite, le moment qui lui échappe; elle devient le point le plus secret de l'existence, le plus privé... Cette obstination à mourir, si étrange et pourtant si régulière, si constante dans ses manifestations, si peu explicable par conséquent par des particularités ou accidents individuels fut un des premiers étonnements d'une société où le pouvoir politique venait de se donner pour tâche de gérer la vie" (Foucault, 1976, p.182).

Table des matières

Table des matières

Introduction	1
Chapitre I : Le Cadre théorique	5
1 Présentation de l'objet	6
2 Le questionnement	8
3 Approche microscopique du processus de criminalisation primaire	9
3. 1 Le statut et la définition du tabagisme	9
3. 1. 1 La statut du tabagisme : un problème public	9
3. 1. 2 La définition du problème	12
3. 2 La responsabilité	12
3. 3 Les acteurs sociaux	13
3. 3. 1 La notion de pouvoir	15
3. 3. 2 Typologie des acteurs sociaux	17
3. 4 Le processus décisionnel	21
4 Le bio-politique et la raison d'Etat	24
4. 1 L'art de gouverner du prince	25
4. 2 La raison d'État	27
Chapitre II : La méthode et la technique d'observation	35
1 Définitions	36
2 L'analyse documentaire	37
3 Sélection des sources	41
3. 1 Les documents noyaux	42
3. 2 Les documents satellites	43
Chapitre III : Analyse	45
1 Présentation des deux arrêtés municipaux : historique et qualification juridique	46
1. 1 Aperçu historique	46
1. 1. 1 Arrêté municipal dans le lieu de travail No 122-92	46
1. 1. 2 Arrêté municipal dans les lieux publics No 123-92	47
1. 2 Qualification juridique	49
2 Définition du problème	51
3 Solution du problème	58
3. 1 Agenda systémique et agenda institutionnel	58
3. 2 Le processus décisionnel	62
3. 2. 1 Une réglementation qui n'est pas née dans le vide	63
3. 2. 1. 1 la réglementation intra-muro de la municipalité d'Ottawa.	64
3. 2. 1. 2 L'emprunt à San Fransisco, Vancouver et Toronto	69

3. 2. 2 La praticabilité politique	73
3. 2. 2. 1 La prohibition absolue	73
3. 2. 2. 2 La tyrannie de l'offre	74
4 Les Acteurs sociaux	77
4. 1 Les appelants à la cause	77
4. 1. 1 Les technocrates	78
4. 1. 2 Le législateur	81
4. 2 Les appelés à la cause	86
4. 2. 1 Les publics	86
4. 2. 1. 1 Les entrepreneurs moraux de la santé publique	87
4. 2. 1. 2 Les propriétaires	92
4. 2. 1. 3 Le secteur HORECA	95
4. 2. 1. 4 Les associations de citoyens	98
4. 2. 1. 5 Les entités individuelles	99
4. 2. 1. 6 Les associations de fumeurs	100
4. 2. 1. 7 Les absents	101
4. 2. 2 Le public	102
5 Le bio-politique et l'Etat bureaucratique autoritaire	105
5. 1 Un bio-savoir	105
5. 2 Glissement d'un Etat libéral vers un Etat bureaucratique autoritaire	108
5. 2. 1 Ni libéral ni totalitaire	108
5. 2. 2 Etat bureaucratique autoritaire	112
Conclusion	116
Annexes	124
Annexe 1 : Arrêté Municipal dans le lieu de travail No 122-92	125
Annexe 2 : Arrêté Municipal dans les lieux publics No 123-92	131
Annexe 3 : Réglementation intra-muro de la municipalité	140
Annexe 4 : Liste des abréviations	142
Références	143

Introduction

“Le travail de la pensée n’est pas de dénoncer le mal qui habiterait secrètement tout ce qui existe, mais de pressentir le danger qui menace dans tout ce qui est habituel, et de rendre problématique tout ce qui est solide. L’optimisme de la pensée, si on veut employer ce mot, est de savoir qu’il n’y a pas d’âge d’or” (Foucault, 1983).

Ce travail interroge l’objectivé, le déjà là. Comme le disent Berger et Luckmann, "la réalité est socialement construite" (1986, p. V). Les choses peuvent bien exister, il n'en demeure pas moins qu'elles ne sont pas dotées d'une existence en soi. Le caractère de déjà là que nous leur conférons dans la vie quotidienne, appartient au domaine de l’objectivation spontanée. Ceci signifie, en d’autre chose, qu’au lieu de prendre pour acquis un phénomène, la démarche scientifique peut se tourner vers l’objet en vue de l’interroger. L’objet n’est alors plus conçu comme une chose en soi; il s’agit de chercher à comprendre les mécanismes qui ont permis l’avènement du phénomène. Ceci étant dit, notre travail peut se comprendre comme une analyse de "la construction sociale de la réalité" ou pour reprendre, une fois encore, les termes de Berger et Luckmann, comme "une sociologie de la connaissance".

Nous postulons d’emblée que le tabagisme est le problème, non pas causé directement par le tabac, mais tel qu’il est désigné par les autorités politiques. Aussi, le tabagisme est pour nous le terme générique désignant la construction politico-administrativo-médical des problèmes subséquants au fait de fumer.

Notre recherche porte sur le processus de création et de modification de deux arrêtés municipaux de la ville d’Ottawa portant restriction sur l’usage du tabac dans le lieu de travail et dans les lieux

publics. Pour l'essentiel, il s'agit d'une part, de comprendre comment ces deux By-laws¹ ont vu le jour, d'autre part, de comprendre comment une situation spécifique, faite d'acteurs particuliers, participe à son niveau aux "tendances longues et dépersonnalisées"² du bio-politique.

Le présent travail comporte trois chapitres. Le premier rend compte de notre objet d'étude et de notre cadre théorique. Le deuxième traite de la méthode et du matériel empirique qui ont été les nôtres. Le troisième porte sur l'analyse de notre matériel empirique.

Dans le premier chapitre, nous situons l'objectif de ce travail. Il s'agit pour nous de comprendre le processus de construction des arrêtés municipaux de la ville d'Ottawa No 122-92 et No 123-92. Le problème du tabagisme en tant que sociologie de la connaissance n'ayant pas été traité, à l'exception de Padioleau, nous nous sommes attelés à construire un cadre théorique afin de disposer d'outils de travail.

Le chapitre deux rend compte de notre méthode de recherche qui est l'analyse documentaire. Nous y expliquons l'adéquation entre le choix de cette méthode et notre objet d'étude. Toujours dans ce même chapitre, nous présentons notre cueillette de données. Par le lien plus ou moins direct que nos archives entretiennent avec les deux By-laws, elles sont rangées en documents noyaux ou satellites.

¹Pour des raisons de style, nous utilisons de façon équivalente les termes arrêtés municipaux et By-laws.

²Je dois cette formule à Dan Kaminski, professeur à l'université de Louvain (Belgique).

Le chapitre trois constitue l'aboutissement logique et la raison d'être de tout ce qui précède. Il s'agit de notre analyse du processus de construction des arrêtés municipaux de la ville d'Ottawa en matière de tabagisme. Dans un premier temps, nous brossons le parcours historique de ces deux By-laws. Nous y essayons de découvrir la qualification juridique des deux arrêtés municipaux. Dans un second moment, nous analysons la manière dont le tabagisme a été défini comme problème à résoudre. Dans un troisième temps, nous nous penchons sur la façon dont le problème, préalablement construit et mis en lumière, a été résolu par les acteurs sociaux. Le dernier point du chapitre trois cherche à comprendre comment nos deux By-laws s'insèrent dans la logique d'un Etat autoritaire qui gère sa population à partir du complexe du bio-politique.

Enfin, la conclusion fait un bref rappel de notre analyse. Elle ouvre ensuite la voie à deux nouvelles questions. La normativité en matière de tabagisme peut-elle s'inscrire dans le projet d'un monde moderne? Comment oeuvrer avec le pouvoir?

Chapitre I : Le cadre théorique

1. Présentation de l'objet

"Pour beaucoup, la loi pénale est encore perçue comme le reflet des valeurs collectives, comme une loi égale pour tous, dont l'application répond à des règles précises, très généralement appliquées" (Landreville, 1990, p. 191).

"Il ne faut pas être victime de l'idéologie juridique, de son effet aujourd'hui mieux connu de déréalisation et de naturalisation de ses constructions qui occulte le rôle des acteurs. Toute mise en forme juridique est une opération intellectuelle qui contient toujours une part plus ou moins grande d'arbitraire" (Lascoumes, 1990, p. 148)

Notre objet d'étude est le processus de construction des arrêtés municipaux de la ville d'Ottawa qui portent restriction au comportement du fumeur. Dans ce travail, nous tentons d'esquisser un cadre d'analyse et de compréhension des décisions des pouvoirs publics en matière de tabagisme qui satisfasse à des conditions de rigueur.

Nous sommes intéressés à étudier non pas les transgresseurs de la loi mais ceux qui la créent. La criminalisation primaire, en tant qu'elle étudie le processus d'incrimination, doit également être distinguée du processus ultérieur de mise en oeuvre du droit.

Le danger du droit pénal est de laisser croire qu'il protège des valeurs fondamentales et reflète une position consensuelle préexistante. En retraçant le processus d'élaboration des règlements sur le tabagisme, nous voulons montrer que le droit est une construction sociale de la réalité. Le processus qui consiste à sélectionner un comportement dans l'éventail des comportements humains et à l'étiqueter en infraction est loin "d'être détaché de toute causalité autre que celle d'une volonté étatique abstraite" (Lascoumes, 1990, p. 145).

La législation sur le tabagisme n'est pas, bien qu'il puisse y paraître, un phénomène dérisoire. Les grandes décisions politiques ne sont pas les seules dignes d'intérêt. Leurs analyses sont seulement plus populaires. Les petites décisions ne signifient pour autant pas qu'elles soient automatiques, simples et sans histoires.

Bien évidemment, c'est une étude de cas valable ici et maintenant. Cependant, elle apporte des éléments concrets de réflexions à l'analyse du pouvoir politique de la société canadienne. Le problème du tabagisme n'est pas un phénomène en soi. C'est une construction sociale. C'est un nouvel objet de disciplinarisation qui, à sa mesure, traduit la transformation de l'ordre juridique qui s'opère actuellement dans les sociétés occidentales.

Si l'on s'accorde, comme l'a tenté de montrer Foucault, pour dire que l'État n'est pas une masse cohérente et unifiée, nous devons convenir que l'État doit être saisi dans ses interventions microscopiques. En étudiant la criminalisation primaire du tabagisme par la municipalité d'Ottawa, nous avons un parti pris. Celui de refuser d'entamer une analyse globalisante de l'État et de lui préférer une approche qui saisit l'État dans ses actes infimes et quotidiens. Nous rejetons donc de prime abord le projet de dresser une théorie de l'Etat. Ce dernier n'est pas une entité unique et indivisible. Par contre, nous sommes intéressés à comprendre l'Etat à travers un certain type d'actes particuliers qu'il pose. Aussi "banal et infime" que puissent sembler des arrêtés municipaux en matière de tabagisme, ils nous paraissent pouvoir éclairer la politique de l'Etat en action.

"L'approche anti-essentialiste de Foucault renvoie alors à une approche des pratiques étatiques, des actes par lesquels s'opérationnalise le gouvernement des sujets et des situations. Il s'intéresse moins aux idéologies qu'aux procédures et délaisse les approches transcendentalistes au profit d'interrogation sur l'immanence de l'État" (Pasquino, 1986, p. 7).

2. Le questionnement

Notre recherche s'articule autour d'une question fondamentale. Nous cherchons à comprendre ce qui s'est passé dans une situation précise. Il s'agit de dépeindre la mise en scène d'acteurs sociaux dans le processus de création et de modification des arrêtés municipaux sur l'usage du tabac par la ville d'Ottawa. Cette approche disséquante et microscopique doit nous permettre de faire apparaître les différentes étapes par lesquelles les deux By-laws sont passés : émergence civile ou politique, prise en compte politique, mise en forme juridique, adoption,... Cette première nous permettra également d'identifier la place qualitative et quantitative que les différents acteurs sociaux ont pu jouer. Qui est intervenu dans le processus d'élaboration des arrêtés municipaux et à quel(s) moment(s)? A qui revient l'impulsion? Quels sont les intérêts défendus par les différentes parties en présence? Quelles sont les alliances et les oppositions?

Les acteurs observés étant par essence des acteurs sociaux situés sur les plans économique, politique, légal et social, ils nous permettront par le fait même de restituer le droit pénal réglementaire dans son contexte structurel. Cette démarche est microsociologique puisqu'elle s'intéresse aux acteurs particuliers d'une situation précise. Mais cette démarche est aussi macrosociologique dans la mesure où elle nous permettra de construire une représentation des fondements structurels qui entourent les deux By-laws. Par structures, nous entendons le contexte politique économique, légal et social dans lequel les arrêtés municipaux prennent racine.

A côté de notre objet principal, la création de normes en matière de contrôle de l'usage du tabac, nous esquisserons une seconde question. Celle-ci vise à saisir en quoi les acteurs, aux prises avec les situations immédiates, participent aux tendances longues et dépersonnalisées d'une rationalité politique particulière, celle d'un Etat autoritaire, qui pour gouverner ses sujets s'appuie sur le complexe du bio-politique. Ce sous-questionnement n'a d'autres prétentions que d'ouvrir quelques pistes à la réflexion ultérieure à ce travail.

3. Approche microscopique du processus de criminalisation primaire

3. 1 Le statut et la définition du tabagisme

3. 1. 1 La statut du tabagisme : un problème public

Il est de prime abord essentiel de réfléchir sur le statut du tabagisme. A la suite de Gusfield (1981) qui se penche sur la question de l'ivresse au volant, nous emboîtons le pas pour affirmer que le tabagisme n'est pas un problème de nature sociale mais d'ordre public. Nous ne prétendons pas nier que le tabac puisse être à la source de problèmes sociaux. L'enjeu de ce travail n'est pas de débattre sur cette question. Ce que nous entendons montrer, c'est que le tabagisme tel qu'il est construit actuellement est le monopole du champ public. Il est évident que tout problème social ne débouche pas nécessairement dans le champ de compétence de l'autorité publique.

"All situations that are experienced by people as painful do not become matters of public activity and targets for public action" (Gusfield, 1981, p. 3).

Pour illustrer son propos, Gusfield prend l'exemple du divorce. Le divorce à l'époque à laquelle nous vivons est un phénomène massif aux conséquences humaines douloureuses et qui, à ce titre, peut porter l'étiquette de problème social. Jusqu'à présent, les pouvoirs publics ne se sont pas encore mis en quête de trouver une solution en cette matière de sorte que ce problème reste dans le champ privé.¹

"Les normes ne naissent pas spontanément. Même si, éventuellement, une pratique nuit objectivement au groupe dans lequel elle s'effectue, le dommage doit être découvert et signalé. Il faut que la population ait été persuadée que quelque chose doit être fait à ce sujet. Pour qu'une norme soit créée, il faut que quelqu'un appelle l'attention du public sur les faits, donne l'impulsion indispensable pour mettre les choses en train, et dirige les énergies ainsi mobilisées dans la direction adéquate. Sans ces initiatives destinées à instaurer des normes, la déviance, qui consiste à transgresser une norme, n'existerait pas : elle est donc le résultat d'initiatives, à ce niveau" (Becker, 1985, p. 186).

Le fait qu'un problème social devienne public a des conséquences importantes sur son devenir. Les définitions du problème et des solutions à mettre en place deviennent le monopole de l'autorité publique. De plus, cette appropriation du problème crée une sorte de conscience homogène sur la représentation de ce qui fait problème. Ce consensus artificiel permet d'évacuer les représentations divergentes du problème ainsi que les solutions alternatives existantes. Une fois que le problème est accaparé par les pouvoirs publics, il acquiert le caractère d'un "déjà là", d'une chose qui existe en soi. Les caractéristiques du phénomène telles que définies par la loi apparaissent comme naturellement établies. C'est ce que Lascoumes appelle la déréalisation ou encore la naturalisation du droit.

¹Même cet exemple du divorce, cité par Gusfield, nous apparaît difficilement utilisable comme illustration des matières qui restent en toute exclusivité à l'intérieur du champ social.

"La force du droit est de gommer la part d'artificialité qu'il contient et de laisser croire à un effet de nature, de morale naturelle, à la défense d'un ordre supra-humain et a-temporel où le poids des acteurs, leurs rapports de pouvoirs, leurs influences se trouvent effacés" (Lascoumes, 1990, p. 148).

Le tabagisme, comme tout autre problème pris en main par l'autorité publique, est le résultat d'un processus parmi lequel une multiplicité de définitions possibles du problème et des solutions ont été évincées. Une fois que l'autorité publique s'est investie (ou vue investie) de la compétence de comprendre le problème causé par le tabac et d'y apporter des solutions, tout autre mode de régulation sociale devient incongru voir illégal. Ceci ne signifie pas qu'au niveau de l'application, d'autres voies alternatives n'existent pas. Ce que nous cherchons à dire, c'est qu'une fois que la loi s'en charge, les contre-définitions du problème et les solutions alternatives sont gommées de sorte qu'une conscience quasi-unanime apparaît sur la représentation qu'il y a lieu d'avoir sur le sujet.

Nous pouvons illustrer cette construction exclusive du problème à partir de la problématique de l'alcool au volant étudiée par Lebeuf (1990) et Gusfield (1981). La croissance des accidents sur la route est un problème social. A partir du moment où le problème de sécurité automobile est devenu de compétence publique la définition du problème s'est vue cantonnée au problème individuel de l'alcool au volant. Toutes les possibilités alternatives de définir le problème ont été gommées. Par exemple, la responsabilité des constructeurs automobiles de mettre sur le marché des voitures de plus en plus puissantes et complexes sans par ailleurs garantir davantage la sécurité. Ou encore l'absence de transport en commun aux sorties des boîtes de nuits... C'est dans le même ordre d'idée qu'il nous semble dès lors important de distinguer le problème du tabac de celui du tabagisme. D'un problème social aux représentations multiples, on passe à un problème juridico-pénal à facies monolithique.

Qui plus est, ce dernier ne permet plus de poser le problème autrement. Une fois l'interdit établi, il est trop tard pour pouvoir l'envisager autrement sans quoi on tombe dans le comportement illégal.

3. 1. 2 La définition du problème

Il ne faut pas oublier que la définition qui va ressortir des interactions des acteurs constitue une construction de la réalité. La définition de ce qui fait problème n'est pas claire au moment de l'émergence sociale. Peu à peu, elle va se préciser pour se cristalliser une fois la loi adoptée. Pendant le processus d'élaboration de la loi, la représentation du problème va évoluer. La construction de la définition du problème sera le résultat du rapport de force entre les acteurs.

La stratégie de globalisation de l'enjeu a pour effet d'élargir le public intéressé et par delà de légitimer la cause. On peut déjà avancer à titre d'illustration le passage qui existe entre les dangers du tabac pour le fumeur et le danger que sont les fumeurs pour les non-fumeurs.

3. 2 La responsabilité

Le fait que l'autorité publique se charge de légiférer en matière de tabagisme nous incite à réfléchir sur la notion de responsabilité. Gusfield (1988, p. 6-7) distingue deux types de responsabilité : causale et politique. La responsabilité causale se réfère à l'identification des causes d'un phénomène. Par exemple, A cause B. La responsabilité politique consiste à savoir qui doit se charger de solutionner le problème. Ce serait verser dans un raisonnement tautologique que de justifier la responsabilité des pouvoirs publics en matière de tabagisme par la seule existence de la législation : puisqu'ils légifèrent, ils sont compétents.

Le concept d'agenda utilisé par Padioleau nous permet de réfléchir plus en avant sur cette compétence législative.

L'agenda est : "L'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public voire l'intervention (active) des autorités publiques légitimes" (1981, p.25).

Selon Meny et Thoenig (1989, p. 166-168), il faut différencier l'agenda institutionnel de l'agenda systémique. L'agenda institutionnel est celui qui regroupe l'ensemble des problèmes qui sont, du fait d'une attribution explicite ou consensuelle, du ressort de l'autorité publique. Pour l'exemple, nous pouvons citer la réforme de la loi constitutionnelle d'un Etat. A l'inverse, l'agenda systémique englobe des problèmes qui relèvent a priori de la liberté individuelle des citoyens et qui, dès lors, n'appartient pas "de nature" au pouvoir public. Il recouvre en quelque sorte les matières qui appartiennent a priori à la société civile.

3. 3 Les acteurs sociaux

Qui détient le pouvoir effectif de définir ce que recouvre le problème du tabagisme et des solutions qu'il y a lieu de mettre en place? Que l'on se réfère à des auteurs qui se sont penchés récemment sur le processus de criminalisation primaire tel que Gusfield (1981), Lascoumes (1990), Landreville (1990), Lebeuf (1990), ou que l'on se réfère à des auteurs qui ont étudié plus globalement les processus de décision de l'autorité publique tel que Padioleau (1982), Meny et Thoenig (1989), tous s'accordent sur le point qu'est celui d'éviter une approche unilatérale et réductionniste.

"Les travaux de criminalisation primaire ont été dominés, dans un premier temps, par des problématiques moralistes. Celles-ci proposent des approches unilatérales des processus de création du droit et considèrent les règles sanctionnatrices, soit comme l'expression de l'imposition par un groupe de ses valeurs puritaines (les fameux entrepreneurs moraux), soit comme l'instrument direct des intérêts d'une classe ou d'une fraction de classe. On peut alors parler de fonctionnalisme moral aussi bien que de marxisme moral, dans la mesure où, dans l'un et l'autre cas, la recherche débouche sur la mise à jour, souvent accompagnée de dénonciation, de la pression d'intérêts particuliers clairement identifiables sur la création des règles. Mais ce qui a été vérifié en matière de délinquance juvénile, de toxicomanie et de législation anti-trust en Amérique du Nord dans les années soixante, soixante-dix se reproduit-il en tous lieux et en tous domaines? Il ne semble pas" (Lascoumes, 1990, p.151).

Dans le même ordre d'idée, Meny et Thoenig (1989) nous invitent à éviter trois clichés qui risquent d'induire une représentation réductrice de l'émergence d'une politique publique. Le premier cliché consiste à se représenter la "remontée démocratique représentative" comme point d'impulsion unique du droit.

En d'autres termes : "Les besoins sont premiers, l'action publique arrive dernière, dans ce qui ressemble fort à une robinsonnade du système politique, vision ingénue de la démocratie consensuelle et transparente. Les besoins remontent et l'autorité publique est à leur écoute" (Meny et Thoenig, 1989, p. 161-162).

Le second cliché est la tyrannie de l'offre. Dans ce modèle, c'est le gouvernement qui conditionne les besoins par l'entremise de l'offre qu'il impose. Dans ce cas-ci, c'est l'offre qui est première et qui manipule les besoins. Ceci permet au pouvoir structurel d'opérer un tri dans les problèmes à résoudre et par delà, d'écarter les questions qui le mèneraient à se remettre en cause.

Le troisième cliché est de croire qu'une politique publique puisse naître de nulle part ou du vide qui la précède. Il est important de tenir compte des politiques publiques pré-existantes, dans la mesure où celles-ci s'entretiennent largement d'elles-mêmes.

A la fin de cette triple mise en garde, les mêmes auteurs émettent deux recommandations pour analyser l'émergence des décisions publiques.

Premièrement, il est nécessaire de "jeter un pont entre l'étude de ce qui se passe au sein du système politique et, celle de ce qui se passe au sein de l'opinion publique... Deuxièmement, il faut "admettre à titre d'hypothèse à vérifier, que dans la société il existe une pluralité de situations, d'acteurs, de problèmes" (1989, p. 165-166).

En d'autres termes, les auteurs nous invitent à prendre en compte le rôle joué par les groupes de pression issus de la société civile et de mettre à jour les interactions qu'ils ont pu avoir avec l'autorité publique.

3. 3. 1 La notion de pouvoir

L'acteur qui agit, qu'il soit individuel ou collectif, est nécessairement situé dans un contexte historique, politique, social et économique. Les autres avec qui il interagit sont également contextualisés. Lorsque l'on s'apprête à prendre en compte la pluralité des acteurs qui interviennent dans le processus de la création d'une loi, il faut s'attacher à analyser les interactions de cette pluralité en termes de pouvoir. Selon Max Weber le pouvoir est :

"toute chance de faire triompher au sein d'une relation sociale sa propre volonté, même contre des résistances, peu importe sur quoi repose cette chance" (cité par Landreville, 1990, p. 194).

Il se dégage de cette définition que le pouvoir est avant tout une notion relationnelle. L'analyse doit tenir compte non seulement de la pluralité d'acteurs mais également des rapports de force qui existent au sein des relations que ces acteurs entretiennent les uns avec les autres :

"The concept of ownership of public problems is derived from the recognition that in the arenas of public opinion and debate all groups do not have equal power, influence, and authority to define the reality of problem" (Gusfield, 1981, p. 10).

"Face à des univers pluriels et éclatés, l'itération de la décision dépend de la maîtrise du pouvoir. Pour anticiper le processus, la question est de savoir qui a le pouvoir. Or le pouvoir même s'il est inégalement réparti entre les acteurs, n'est jamais totalement accaparé par un seul groupe ou acteur" (Meny et Thoenig, 1989, p. 218).

Les critères qui peuvent servir à identifier les détenteurs du pouvoir ne sont pas exclusivement d'ordre économique. Il est important d'identifier qui sont les détenteurs du pouvoir structurel. Ce pouvoir structurel est un "déjà là", un état des choses que les parties en présence seront amenées à prendre en compte. Les relations seront de prime abord asymétriques suivant que les acteurs détiennent ou non le dit-pouvoir. Ensuite, si certains acteurs ne détiennent pas le pouvoir structurel, il est intéressant de voir les relations de proximité qu'ils peuvent entretenir avec ce dernier. En d'autres termes, quelle est l'accessibilité différentielle des acteurs aux structures de décision? Cette ouverture différentielle a pour conséquence que l'accès aux ressources, aux possibilités de définir la problématique et tout simplement, aux possibilités de prendre part aux jeux législatifs, seront variables d'un acteur à l'autre.

3. 3. 2 Typologie des acteurs sociaux²

Il est de prime abord nécessaire de distinguer les acteurs des publics. Les acteurs sont ceux qui se mobilisent socialement et politiquement aux fins de prendre part au processus de création de la loi. Parmi les acteurs on peut distinguer deux sous-groupes. Il y a tout d'abord ceux qui prennent part activement au processus législatif : ce sont les groupes d'identification. Ensuite, il y a ceux qui prêtent attention mais sans participer : ce sont les groupes d'attention. Parmi les publics que l'on peut qualifier de spectateurs, il y a, à nouveau, moyen d'opérer une sous-division entre le public en général et celui qui est intéressé. Il est bien évident que la répartition entre ces différents groupes et sous-groupes est ténue et varie d'un problème à l'autre.

Les acteurs vont se mobiliser sur les marchés politiques des ressources et mettre en oeuvre des stratégies ou des tactiques pour faire prendre en compte leur enjeu. Il faut ensuite se pencher sur les moyens d'action mis en oeuvre par les différents acteurs. Ces moyens sont-ils visibles, bruyants? Ont-ils recours aux mass-médias? Ou à l'inverse oeuvrent-ils dans les couloirs moins éclairés? Il faut encore tenir compte, du fait que les acteurs sont situés et, qu'en fonction de cette position, ils défendent des intérêts particuliers. Enfin, il est intéressant de regarder à quels moments sur l'échelle chronologique de la création de la loi, les acteurs interviennent. Sachant que le processus de création d'une loi s'étend depuis son émergence sociale ou politique jusqu'à son adoption, il est important d'observer à quel moment tel groupe d'acteurs intervient et à quel moment tel autre groupe disparaît. En d'autres termes, les acteurs peuvent avoir une longévité supérieure ou inférieure au processus de

²La typologie que nous élaborons ici sera par la suite, en raison de son application pratique, quelque peu modifiée.

naissance de la loi elle-même. La mise en branle du processus peut revenir tantôt à un groupe d'élite sociale, tantôt à un groupe plus diffus et anonyme.

Pour analyser la législation relative au tabagisme, nous proposons une typologie distinguant six groupes d'acteurs. Pour dresser notre propre typologie, nous nous sommes inspirés des acteurs identifiés successivement par Becker (1985), Gusfield (1981), Landreville (1990), Lebeuf (1990) et enfin, Meny et Thoenig (1989).

Le premier acteur -et sans doute le plus visible- est le législateur. Il n'est pas nécessairement présent au premier stade du processus de création de la loi, c'est-à-dire le moment d'émergence sociale du problème. Par contre, une fois qu'il y aura prise en compte politique, il s'attachera à la cause jusqu'au terme du parcours d'élaboration de la loi, c'est-à-dire l'adoption de celle-ci. Le législateur détient une position de force dans la mesure où il possède le pouvoir structurel de légiférer. Toutes les autres parties devront à un moment donné ou à un autre composer avec lui si elles souhaitent un aboutissement législatif à leur entreprise.

Le second groupe d'acteurs est celui que Becker désigne sous le nom des entrepreneurs moraux.

"...c'est l'individu qui entreprend une croisade pour réformer les mœurs. Il se préoccupe du contenu des lois. Celles qui existent ne lui donnent pas satisfaction parce qu'il subsiste telle ou telle forme de mal qui le choque profondément. Il estime que le monde ne peut être en ordre tant que des normes n'auront pas été instaurées pour l'amender. Il s'inspire d'une éthique intransigeante : ce qu'il découvre lui paraît mauvais sans réserve ni nuance, et tous les moyens lui semblent justifiés pour l'éliminer... Un tel croisé est fervent et vertueux, souvent même imbu de sa vertu. La comparaison des réformateurs

de la morale avec les croisés est pertinente, car le réformateur typique croit avoir une mission sacrée. Les prohibitionnistes en sont d'excellent exemple, ainsi que tous ceux qui veulent supprimer le vice, le délinquance sexuelle ou les jeux d'argent" (Becker, 1985, p.171).

Pour Becker, la croisade ne signifie pas seulement la volonté d'imposer sa perspective aux autres. Il y a une véritable croyance chez l'entrepreneur moral que ce qu'il impose aux autres, c'est dans leur propre intérêt. L'existence de l'entrepreneur moral est directement reliée à la cause qu'il défend. La longévité de ce groupe est fonction de l'aboutissement de la loi. Cependant, il se peut que, malgré l'adoption de la loi, le groupe d'entrepreneurs moraux survive. Il s'engage alors dans le terrain de la prévention ou dans la conquête d'une nouvelle loi encore plus répressive. A l'inverse du premier groupe, celui-ci ne dispose pas d'un pouvoir structurel établi. Il devra faire entendre sa cause en attirant l'attention du public et de l'autorité publique. Pour avoir des chances d'être entendus, les entrepreneurs moraux devront faire du bruit, par l'intermédiaire des médias, à moins qu'ils ne disposent d'un accès plus direct auprès des instances gouvernantes.

Le troisième groupe d'acteurs est composé des technocrates. Les technocrates sont des fonctionnaires qui assurent la gestion d'un département en raison de leur compétence scientifique et ou professionnelle. Leur visibilité est relativement faible étant donné qu'ils ont des voies d'accès directes auprès des instances parlementaires et gouvernementales. Leur technique d'intervention est celle du lobbying intra et intra-gouvernemental. Les intérêts qu'ils protègent sont reliés, non pas à des valeurs personnelles qu'ils estiment devoir défendre mais aux intérêts du service bureaucratique auquel ils se rattachent.

Le quatrième groupe est constitué par les experts scientifiques. Ils sont consultés par les rédacteurs des projets de loi afin de fournir "la vérité savante qui emporte et habille la décision politique" (Poncella, 1986). Les commanditaires des experts attendent de ces derniers une clarification sur la responsabilité causale du problème à traiter. Cette commandite a pour effet de limiter les causes qui doivent être effectivement établies. Les hypothèses sont en quelque sorte pré-triées par les attentes du commanditaire. L'expert ne tire pas sa force d'un quelconque pouvoir structurel. Son atout est sa connaissance. En effet, un rapport déposé par un expert scientifique ne peut être valablement mis en doute que par un autre expert tout aussi qualifié que le premier. En quelque sorte, dès qu'il y a entrée en scène de l'expert, les non-spécialistes perdent leur droit de parole ou s'ils le gardent, celui-ci n'a que peu de valeur. La connaissance confère un pouvoir de convaincre et d'exclusivité. Quand l'expert a parlé, la lumière est faite et la vérité est dite. Tous les autres discours sont évacués.

Le cinquième groupe d'acteurs est composé des opposants actifs aux processus. Les opposants actifs ne désignent pas tous les individus ou groupes qui seront de près ou de loin affectés par les nouvelles dispositions. Encore faut-il que ces derniers fassent entendre leur point de vue divergent. Diverses formes de résistances peuvent être utilisées par ce cinquième groupe. Les techniques de protestations sont nombreuses : manifestation, pétition, amendement au projet,...

Le sixième groupe est composé des absents. Deux groupes d'absents sont à distinguer. Le premier est composé des acteurs qui ont intérêt à ne pas agir, à ne pas être mis en cause. Ils s'absentent de la scène des débats pour ne pas être impliqués dans la tourmente. Les autres absents sont ceux qui sont directement touchés par la loi mais sans être conviés au débat. Du fait qu'ils ne constituent pas un

groupe d'identification, qu'ils composent une sorte d'ensemble disparate et non palpable, aucune revendication n'émerge de leur côté. Leur absence sur la scène du travail législatif, a pour effet de réduire les oppositions et de produire le mirage d'un discours collectif unanime.

3. 4 Le processus décisionnel

Le moment où la loi est votée n'est pas un moment de rupture, ni même le moment le plus important dans la vie d'une loi. Toute décision a une histoire qui la précède. Il faut tenir compte de tout le processus qui s'est passé en amont. C'est ce que nous entendons désigner par le processus décisionnel. Une fois que l'autorité publique a construit une représentation de ce qui faisait problème, il faut qu'elle mette des solutions en place afin de modifier l'état des choses. Nous allons voir, en empruntant la réflexion théorique de Meny et Thoenig (1989), que le processus décisionnel ne peut être assimilé à un processus entièrement rationnel. S'il existe une part de rationalité dans le processus décisionnel, elle ne peut être que relative.

La rationalité absolue peut se résumer comme suit :

"Au départ, il existe un acteur qui, confronté à un problème, se trouve placé en situation de choix. Il se dote de préférences, il se donne des objectifs, il fixe ses valeurs, il sélectionne ses utilités. Puis il recherche les alternatives qui lui sont disponibles pour répondre au problème, alternatives dont il fait l'inventaire exhaustif et dont il identifie les effets et les mérites spécifiques. A la suite de quoi il adopte un critère de choix aussi objectif que possible, c'est-à-dire qui permette de détecter le meilleur rapport entre les avantages et les inconvénients de chaque alternative. Le stock des alternatives disponibles sera enfin balayé à l'aide de ce critère, et il en sortira la solution" (Meny et Thoenig, 1989, p. 206).

Le problème de ce modèle, aussi vertueux qu'il puisse apparaître, c'est qu'il fait fi des contraintes que les décideurs rencontrent. Premièrement, il n'existe pas de critères objectifs qui permettraient de parvenir à un consensus absolu. Deuxièmement, les choix des préférences ne sont pas toujours dénués de toute ambiguïté. Troisièmement, personne ne peut affirmer que l'ensemble des alternatives sont connaissables ou connues. La capacité à gérer un état exhaustif des alternatives est coûteuse et suppose que le décideur n'ait pas a priori une préférence. Il est utopiste de penser que le décideur peut rassembler l'ensemble des informations relatives au problème qu'il a pris en charge. Réunir des informations sur une matière spécifique suppose de subventionner des experts. Le coût de la récolte des données est donc une limite dans cette récolte elle-même. Quatrièmement, ce modèle présente le décideur comme un pur automate rationnel qui n'est accaparé que par le contenu du problème qu'il est en train de gérer.

Le modèle de rationalité limitée, proposée par Meny et Thoenig, s'approche plus du processus de décision tel que nous le connaissons. Le décideur qui est amené à légiférer possède dans une main le problème qu'il est tenu de régler; dans l'autre main, il a l'ensemble des contraintes liées à la situation. Trois comportements sont possibles. Premièrement, il peut se doter d'une alternative privilégiée qu'il a à priori en tête et qu'il soutiendra comme la meilleure des alternatives. Deuxièmement, il va voir ce qui s'est fait ailleurs et emprunte les solutions préexistantes. Troisièmement, il fait référence à des critères ayant en apparence un caractère scientifique.

Quel que soit le comportement adopté, il est fort probable que les solutions retenues seront empreintes des caractéristiques institutionnelles auxquelles les décideurs appartiennent. Ainsi, par exemple, on imagine difficilement une famille qui fait face à un problème, décider de rédiger un code de conduite formelle, avec des punitions prédéfinies en cas d'infraction à ce code de vie familial. Par contre, on imagine plus aisément qu'un gouvernement puisse effectivement décider de résoudre son problème par voie législative et punitive. Il n'a pourtant pas que ce moyen d'intervention. Mais la routine institutionnelle le guide pourtant dans cette voie.

Dans le même ordre d'idée que Meny et Thoenig, Padioleau (1982) montre que l'usage d'une rationalité technico-économique est difficilement praticable en matière de décision politique compte tenu des contraintes existantes. Lorsque l'État décide d'intervenir dans un champ tel que le tabac, il est important de réaliser que cet État n'a pas un facies monolithique. L'État assure des fonctions contradictoires dans la mesure où l'herbe de Nicot ne lui amène pas que des nuisances. Il est vrai que l'État est préoccupé par la santé de ses citoyens lorsqu'il endosse la casquette du ministère de la Santé. S'arrêter à cette représentation de l'État serait oublier que les recettes fiscales ne tombent dans aucune autre poche que celle de ce même État.

L'usage d'une rationalité rigoureuse est difficile dans l'estimation des coûts. Le décideur est face à un ensemble d'intérêts hétérogènes, contradictoires qui ne sont pas nécessairement comparables et interchangeables. Ainsi dans sa recherche des alternatives possibles, le décideur tient moins compte de la balance effective que son intervention produira que des conséquences politiques que sa décision aura au sein de la population. La praticabilité politique est un critère essentiel de décision.

"Un programme d'intervention publique peut être dit politiquement opérationnel dans la mesure où les acteurs responsables de sa formulation le perçoivent comme finalement acceptables par les assujettis potentiels " (Padioleau, 1982, p.65).

4. Le bio-politique et la raison d'Etat

Foucault dans ses différentes analyses de la culture occidentale fait ressortir trois types historiques de rationalité politique. La première est d'ordre métaphysique. L'art du gouvernement est lié à l'ordre du cosmos. La rationalité politique repose sur des fondements théologiques et des justifications religieuses. Dans cette première tradition, on retrouve des auteurs tels que Aristote et St Thomas.

"La politique servait un objectif supérieur, lequel reposait sur un ordre plus vaste, qu'on pouvait connaître. La réflexion politique était un art qui, dans un monde imparfait, guidait les hommes vers le bonheur, - un art à l'image de la manière dont Dieu réglait la nature" (Dreyfus et Rabinow, 1984, p. 199).

Le second modèle qui apparaît au début du XVI^e siècle est l'art de gouverner du Prince. L'illustre représentant de cette rationalité politique n'est autre que Machiavel. Dans cette tradition politique, l'objectif essentiel est d'accroître ou de préserver le pouvoir du prince. Le troisième modèle qui se situe au début du XVIII^e siècle, et qui s'étend jusqu'à nos jours est la raison d'État. Ici, l'objectif suprême est la puissance de l'État. C'est dans ce dernier modèle de gouvernement que prendra naissance le bio-politique. C'est également dans cette gouvernamentalité particulière que nous tâcherons de comprendre les lois ayant trait au tabagisme.

La compréhension du bio-pouvoir nous paraît exiger, dans un premier temps, un retour à l'époque de la Renaissance. Plus précisément, une mise en contraste de l'art de gouverner du prince au XVI^e siècle avec la raison d'État qui prend vie au XVIII^e siècle.

4. 1 L'art de gouverner du prince

Dans ce modèle, l'objectif unique de la rationalité politique est l'intérêt du prince. Le prince se trouve dans un rapport de singularité et d'extériorité par rapport à sa principauté. Le pouvoir est singulier en tant qu'il est détenu dans les mains d'un individu unique; il n'y a pas de partage du pouvoir : il est personnalisé. Le rapport d'extériorité s'explique par le type de rapport que le prince entretient avec sa principauté. Celle-ci lui est attribuée suivant les cas par conquête, par traité ou encore par hérédité. Dans tous les cas, il la transcende en n'en faisant pas partie. Ce qui lie le prince à sa principauté n'est donc pas un lien d'appartenance mais un rapport synthétique, non naturel. Le lien est essentiellement territorial.

"L'objectif de l'exercice du pouvoir sera de maintenir, renforcer et de protéger cette principauté, entendue non comme l'ensemble constitué par les sujets et le territoire, c'est-à-dire la principauté dans son objectivité, mais en tant que rapport du Prince avec ce qu'il possède, avec un territoire dont il a hérité ou qu'il a acquis, et avec des sujets" (Foucault, 1986, p. 8).

Les sujets peuplant la principauté ne sont que secondaires. Ce qui importe, c'est de maintenir ou d'étendre son assise territoriale. Le rapport synthétique, non naturel que le prince entretient avec son territoire a pour effet d'être en même temps un lien précaire, soumis constamment à la menace. Cette

menace peut être extérieure, ce sera le cas lorsque des ennemis extérieurs veulent s'emparer de la principauté pour accroître leur propre royaume. La menace peut également être interne; les sujets n'ont pas de lien naturel avec le prince et donc pas de raison en-soi d'en respecter l' autorité.

L'expression de la force du prince est directement liée à cette double menace et consiste à disposer du pouvoir de vie et de mort sur ses sujets. Ce droit absolu, dans un premier temps, est devenu peu à peu conditionnel. Ainsi le prince ne pouvait disposer de la vie de ses sujets qu'à la condition que sa propre existence soit menacée.

Deux cas de figures amenaient le prince à disposer de son droit de vie et de mort. Le premier apparaît lorsque le prince est mis en danger par des ennemis extérieurs à la principauté. Le royaume est attaqué aux frontières. Des ennemis étrangers tentent de conquérir le royaume. Dans ce cas, le prince exerce un pouvoir indirect sur la vie de ses sujets. Il n'ôte pas directement la vie de ses vassaux, il les expose aux risques de la perdre. La seconde situation où le prince exerce son droit de tuer ses vassaux est dans le cas d'une menace interne. C'est le cas de figure où un de ses sujets se dresse contre lui ou contre les lois qu'il édicte. En guise de punition, il lui ôte la vie. Le pouvoir de vie et de mort est dans ce cas un pouvoir direct. Il n'expose pas son sujet au risque de mourir, il le tue.

"Le droit de vie et de mort, sous cette forme moderne, relative et limitée, comme sous sa forme ancienne et absolue, est un droit dissymétrique. Le souverain n'y exerce son droit sur la vie qu'en faisant jouer son droit de tuer, ou en le retenant; il ne marque son pouvoir sur la vie que par la mort qu'il est en mesure d'exiger. Le droit qui se formule comme "de vie et de mort" est en fait le droit de faire mourir ou de laisser vivre. Après tout, il se symbolisait par le glaive. Et peut-être faut-il rapporter cette forme juridique à un type historique de société où le pouvoir s'exerçait essentiellement comme

une instance de prélèvement, mécanisme de soustraction, droit de s'approprier une part des richesses, extorsion de produits, de biens, de services, de travail et de sang, imposée aux sujets. Le pouvoir y était avant tout droit de prise : sur les choses, le temps, les corps et finalement la vie; il culminait dans le privilège de s'en emparer pour la supprimer" (Foucault, 1976, p. 178-179).

A mesure que l'on passera de la rationalité politique du prince à la raison d'État, ce droit de mort va disparaître au profit d'un pouvoir de gérer la vie. Pour l'illustrer, il nous faut maintenant aborder la naissance du bio-pouvoir.

4. 2 La raison d'État

Pour illustrer la rationalité politique du prince, Foucault s'est servi du Prince de Machiavel. Pour analyser l'art de gouverner de l'État, Foucault se réfère à un texte anti-machiavéliste, celui de Guillaume de la Perrière³.

Dans l'art de gouverner du prince, le pouvoir est singulier puisqu'il n'appartient qu'au suzerain. Il est également un rapport d'extériorité dans la mesure où le prince est extérieur à sa principauté. Dans la raison d'État, les formes de gouvernementalité sont multiples. Elles concernent aussi bien le juge, le pédagogue, le bon père de famille que le roi et le prince. L'art du gouvernement concerne toute personne qui exerce une autorité. De plus, cette pratique de gouvernement s'actualise dans un rapport d'intériorité. C'est de l'intérieur que le gouvernement politique dirige l'État. Il en va de même pour le bon père de famille vis-à-vis de sa maisonnée.

³ De la Perrière, G., (1567), Le miroir, contenant diverses manières de gouverner et policer les républiques, Paris.

Le but du gouvernement n'est pas l'intérêt personnel du prince mais l'intérêt de l'État. Cet intérêt consiste à assurer le bien commun de tous. Chez Machiavel, l'élément essentiel pour le prince, c'est le territoire. Ici, selon Guillaume de la Perrière :

"Gouverner, c'est assurer la droite disposition des choses desquelles on prend charge pour les conduire à une fin convenable" (Cité dans Foucault, 1986, p. 10).

Foucault nous éclaire sur ce qu'il y a lieu d'entendre par ces "choses".

"Je ne crois pas qu'il faille opposer les choses aux hommes mais plutôt montrer que la référence du gouvernement n'est pas le territoire, mais une espèce de complexe constitué par les hommes et les choses. Donc les choses dont doit s'occuper le gouvernement ce sont les hommes, mais dans leurs rapports, liens, imbrications avec ces autres choses que sont les richesses, les ressources, les moyens de subsistance, le territoire, certes, dans ses frontières, avec ses qualités, son climat, son aridité et sa fertilité; ce sont les hommes dans leurs rapports avec ces autres choses qui font les usages, les habitudes, les manières de faire et de penser, etc., et enfin les hommes dans leurs rapports avec d'autres choses qui peuvent être les accidents ou les fléaux comme la famine, l'épidémie, la mort...

Que signifie gouverner un bateau? Cela signifie certes s'occuper des marins, mais aussi du navire, du chargement, gouverner un bateau signifie aussi tenir compte des vents, des récifs, des tempêtes et c'est cette mise en relations des marins qu'il faut sauver avec le bateau qu'il faut sauvegarder avec la cargaison qu'il faut conduire au port et leurs relations avec tous ces événements que sont les vents, les récifs, les tempêtes, etc"(1986, p.10).

Foucault situe l'émergence de cet art du gouvernement à la fin du XVIII, début XIX siècles. Ceci en raison de plusieurs événements. Le XVIII siècle connaît une augmentation de la production agricole en raison de l'affinement des techniques agraires. La jachère est un exemple bien connu. Cette augmentation agricole a pour conséquence d'insuffler dans l'économie occidentale une abondance

monétaire. Cette dernière explique l'explosion démographique qui caractérise le début du XVIII^e siècle. C'est cette explosion démographique qui va amener les gouvernements politiques à prendre conscience que la force de l'État est fonction de sa population. En quelque sorte, le bien-être de l'État est dépendant de l'état de santé de ses citoyens. Les grandes épidémies, la pyramide des âges, la spirale du travail et de la richesse sont autant d'éléments issus de la population qui vont déterminer la puissance d'un État par rapport à ses voisins.

"Une des grandes nouveautés dans les techniques de pouvoir, au 18^e siècle, ce fut l'apparition, comme problème économique et politique, de la population : la population-richesse, la population-main-d'oeuvre ou capacité de travail, la population en équilibre entre sa croissance propre et les ressources dont elle dispose. Les gouvernements s'aperçoivent qu'ils n'ont pas affaire simplement à des sujets, ni même à un peuple, mais à une population, avec ses phénomènes spécifiques, et ses variables propres : natalité, morbidité, durée de vie, fécondité, état de santé, fréquence des maladies, forme d'alimentation et d'habitat. Toutes ces variables sont au point de croisement des mouvements propres à la vie humaine et des effets particuliers aux institutions" (Foucault, 1976, p. 35-36).

C'est dans ce contexte que la population va apparaître comme le but du gouvernement. Puisque la santé de l'État est fonction de sa population, il y a lieu de développer un bio-pouvoir. Un pouvoir armé de connaissance sur cette population afin de la rendre productive. Les naissances des sciences humaines, de la statistique, de l'administration, de l'urbanisme, de l'hygiène ont tous ce même fondement : celui d'avoir réalisé que, l'Etat dépendait de la population. L'État bien-être s'est développé à partir du moment où ce dernier a réalisé que ses propres forces et son état de santé étaient tributaires de sa population. Aussi, avant d'y voir un quelconque humanisme, il nous faut d'abord y déceler une rationalité politique, celle de la raison d'État.

L'exercice du pouvoir ne se matérialise plus dans le droit de vie et de mort dont jouissait le Prince. L'Etat doit faire preuve de patience et de sagesse. En d'autres termes pour bien gouverner, l'Etat n'a pas besoin de recourir à la méthode dure qu'est le pouvoir de donner la mort. Il lui suffit de connaître ceux qu'il gouverne. La connaissance lui permettra de réguler, de prévenir et d'amener sa population là où se situent les intérêts de l'État. On perçoit comment au travers du bio-pouvoir, la connaissance et le politique se sont trouvés en un même lieu, celui de la population.

Ce qui intéresse l'État, c'est moins le fait de disposer d'un droit de vie et de mort sur ses citoyens que de s'assurer de pouvoir gérer leur vie, quitte, cette fois, à les empêcher de mourir. Actuellement, ce qui importe au pouvoir, ce n'est pas tant de pouvoir disposer de la vie et la mort des citoyens mais bien de pouvoir gérer leur vie.

Une autre technique de contrôle s'est instituée, celle d'investir et de gérer la vie. Le Prince exerçait son pouvoir sur ses vassaux par le glaive; à partir du XVIII^e siècle, l'Etat exerce son pouvoir par la mise en ordre de la vie.

Foucault distingue deux techniques par lesquelles le gouvernement va assurer effectivement la gestion de la population. La première technique concerne tout ce qui a trait aux disciplines imposées au corps. Foucault en fait une analyse très détaillée dans **Surveiller et Punir**. La seconde technique, celle qui porte le plus d'intérêt pour notre objet d'étude, est la mise en place d'un bio-politique de la population.

"Ce qui fait entrer la vie et ses mécanismes dans le domaine des calculs explicites et fait du pouvoir-savoir un agent de transformation de la vie humaine" (1976, p. 188).

"Pour la première fois dans l'histoire, ce sont les catégories scientifiques - l'espèce, la population, etc. - et non les catégories juridiques qui deviennent l'objet d'une attention politique soutenue. Les efforts pour comprendre les processus biologiques de l'homme sont intimement liés à d'autres fins, plus politiques" (Dreyfus et Rabinow, 1984, p. 196-197).

A partir du XVIII^e siècle, la connaissance, la pratique et le discours médical vont servir le pouvoir étatique dans sa politique de gestion de la population. Le savoir et le politique s'allient pour ne plus se séparer. D'un côté, le savoir va se mettre en quête d'établir une connaissance tout azimut sur l'homme et la population. De l'autre côté, le pouvoir, riche de ce savoir va l'introduire dans ses techniques de gestion. Ainsi, par exemple, cette mise sous gouverne de la gestion de la vie des citoyens donnera naissance à la mise en place de politiques sociales. L'Etat Providence et son système de santé en sont des incarnations.

Notre propos, ici, est de comprendre comment une technique particulière du pouvoir, la production juridique, et tout particulièrement les arrêtés municipaux sur le tabagisme de la ville d'Ottawa, vont venir soutenir la cause du bio-pouvoir. A cet effet, la réflexion menée par Danielle Laberge et Pierre Landreville (1989) sur le "droit pénal fiction" nous est de grande utilité.

Le "droit pénal fiction" se comprend par sa mise en contraste avec le droit mis en oeuvre. Le droit fiction renvoie aux principes et représentations sociales qui sous-tendent la production législative. Le droit mis en oeuvre réfère, comme son nom l'indique, au droit tel qu'il existe sur le terrain de la

pratique. Pour Laberge et Landreville, les nouveaux objets de disciplinarisation traduisent la transformation de l'économie générale du système pénal législatif.

Pour soutenir leur hypothèse de la transformation du droit fiction, les auteurs utilisent deux modèles de classification du droit. Le premier modèle est emprunté à Kamenka et Ehr-Soo Tayle⁴. Le deuxième est celui de Loschak⁵. Kamenka et Ehr-Soo Tayle distinguent trois formes de droit qui structurent différemment les rapports sociaux.

Le premier modèle est le "Gesellschaft". Dans ce modèle, la conception de la société est la communauté organique. Les découpages entre les différents ordres politique, économique et religieux sont assez flous. Il existe peu de distinction entre ce qui relève du civil ou du pénal. De même il n'y a pas de séparation nette entre le droit privé et le droit public. La deuxième forme du droit est le "Gemeinschaft". Ici, contrairement au Gesellschaft qui s'articule autour de la communauté, le point d'ancrage est l'individu en tant qu'être libre et égal aux autres; il existe de fortes distinctions entre les divers ordres de pouvoirs. Dans ce modèle, le contrat se présente comme le rapport juridique idéal. Enfin, la troisième forme de droit est constituée par le droit administratif. Ce dernier se fonde sur une autre logique que les deux précédents. Dans ce cas, les individus passent du statut de sujet de droit à celui d'objet du droit.

⁴ E. Kamenka et A. Ehr-Soo Tay, (1975), "Beyond Bourgeois Individualism : the Contemporary Crisis in Law and Legal Ideology", dans E. Kamenka et R.S. Neale (dir.), Feudalism, Capitalism and Beyond, Kent, Whistable Litho, p. 126-144.

⁵ D. Loschak , (1983) "Droit, normalité et normalisation", dans C.U.R.A.P.P., Le droit en procès, Paris, P.U.F., p. 51-77.

Le deuxième modèle, celui de Loschack distingue l'ordre juridique libéral et l'ordre juridique totalitaire. Dans le système libéral, la norme a pour objectif essentiel d'encadrer la liberté individuelle. Dans cette perspective, la norme se cantonne à interdire. Dans l'ordre totalitaire, elle tente d'imposer une discipline parfaite. Elle prescrit plutôt que d'interdire. Dans ce système, on assiste à une profusion normative ainsi qu'à une extension de son champ d'intervention. Le sujet de droit est effacé au profit de la communauté qui devient seul véritable sujet de droit.

Pour Laberge et Landreville, le système juridique pénal actuel est en train de changer radicalement. Nous assistons au passage d'un droit de type *Gemeinschaft* et libéral à un droit bureaucratique et totalitaire. Ce glissement peut être observé sur quatre axes. Le premier est l'ajout, au côté du droit punitif classique, d'un droit préventif. Le droit pénal ne se limite plus à faire expier la faute au coupable. Le droit pénal tend à susciter une conformité des individus pour assurer le meilleur fonctionnement possible de la collectivité. Le droit pénal n'est plus celui qui se limite à interdire, il devient celui qui dicte les conduites à adopter. La réflexion que fait Foucault sur le rôle de la norme dans le bio-pouvoir nous semble pouvoir être rapprochée de ce constat.

"Un tel pouvoir a à qualifier, à mesurer, à apprécier, à hiérarchiser, plutôt qu'à se manifester dans son éclat meurtrier; il n'a pas à tracer la ligne qui sépare, des sujets obéissants, les ennemis du souverain; il opère des distributions autour de la norme. Je ne veux pas dire que la loi s'efface ou que les institutions de justice tendent à disparaître; mais que la loi fonctionne toujours davantage comme une norme..." (Foucault, 1976, p. 190).

Le second axe observable est le passage de la nécessité d'une faute à la seule exigence du risque. Le droit pénal n'attend plus la présence objective du préjudice. Il incrimine des conduites qui risquent de causer tort à autrui sans pour autant exiger la présence effective d'un dommage.

Le troisième axe est le remplacement de l'individu par la collectivité comme sujet de droit principal. Le droit axé sur l'individu, c'est le droit qui cherche avant tout à protéger le citoyen contre les abus de pouvoir de l'autorité institutionnelle. Actuellement, ce que la législation tend à protéger, c'est moins l'individu que les intérêts collectifs. Le problème majeur de ce glissement est, qu'au nom de la défense des intérêts collectifs, le système juridique opère des empiétements successifs et sans fin sur l'espace individuel considéré encore, jusqu'il y a peu, du domaine privé et des libertés individuelles.

Enfin, le quatrième dérapage qui s'opère vis-à-vis d'un Etat à prétention démocratique est que le droit s'intéresse, non plus seulement aux comportements délinquants, mais aux situations problématiques générales. D'une certaine façon, le droit pénal est appelé à intervenir là où les politiques sociales échouent ou bien là où elles cessent d'assumer leurs prétentions.

Chapitre II : La méthode et la technique d'observation

1. Définitions

Avant d'entamer l'exposé de la démarche qui a été la notre, nous éprouvons le besoin de clarifier quelques termes. Nous ne prétendons pas détenir la définition universelle des termes qui suivent, cependant, la nécessité de les définir nous permettra de mieux cerner les ambitions de ce second chapitre.

“Le concept de méthode renvoie spécifiquement à un ensemble de démarches et de techniques pour accumuler des connaissances scientifiques. On parle, par exemple, de méthodes techniques quantitatives ou qualitatives. La méthodologie, par contre, c'est la description et l'analyse des méthodes afin d'en dégager les postulats et d'en évaluer le potentiel et les limites” (J.A. Cokk et M.M. Fonow, 1986 cité dans C. Parent, 1991, p. 85).

A la lumière de cette double définition, nous pouvons dire ce que sera ce chapitre. De façon négative, le chapitre qui suit n'est pas de la méthodologie. Une réflexion sur les méthodes ne trouve pas sa place ici. C'est dans cet ordre d'idée que nous avons jugé préférable de ne pas intituler ce chapitre : “méthodologique”. Ce terme fait plus référence à la méthodologie qu'il ne renvoie à la méthode. De façon positive, il s'agit bel et bien dans ce chapitre, de rendre compte de la méthode, de la technique et du matériel empirique qui ont été les nôtres tout au long de cette recherche.¹ Le choix de notre méthode est qualitative et notre technique est l'analyse documentaire.

¹Nous nous représentons les techniques comme étant les différentes branches de l'arbre “méthode”. A l'intérieur de la méthode (qualitative ou quantitative) se trouve une série d'outils qui sont les techniques (récit de vie, entretien, analyse statistique, analyse de contenu, analyse documentaire,...).

2. L'analyse documentaire

La raison de ce choix réside essentiellement dans la nature de notre objet d'investigation. En effet, étudiant le processus de criminalisation primaire des deux arrêtés municipaux de la ville d'Ottawa, nous avons découvert un matériel riche et abondant : les minutes de la municipalité d'Ottawa. Ces documents officiels archivés nous sont apparus pouvoir satisfaire aux exigences de rigueur et de précision dont nous avons besoin pour mener à terme notre recherche.² Enfin, notre connaissance lacunaire de la langue anglaise parlée ne nous permettait pas de mener avec un temps soit peu de sérieux des entretiens. La lecture de l'anglais, se modulant plus facilement au rythme du lecteur, nous a été nettement plus accessible.

L'analyse documentaire doit être distinguée de l'analyse de contenu. Il est évident que des zones de recoupements existent entre ces deux techniques, la plus évidente est le matériel commun qu'elles utilisent : le document. Il s'agit de documents externes qui ne sont pas le produit du chercheur. La principale différence entre ces deux techniques est que l'analyse documentaire est une méthode qualitative tandis que l'analyse de contenu est une méthode quantitative.³

²Nous devons à ce stade préciser qu'une rencontre informelle a eu lieu avec un employé de la municipalité. Il s'agit d'une personne ressource importante dans la mesure où elle est la personne du service du génie et des travaux publics qui a pris en charge la rédaction des by-laws et la mise en place de la consultation populaire. De cet entretien il est ressorti un brossage de l'état des choses ainsi qu'une précieuse information sur la manière d'opérer la récolte des données au sein de la municipalité. A ce moment un certain nombre de documents ayant trait au processus de création des deux By-laws nous ont été remis. Ces documents comportent en outre des questionnaires, leurs résultats et des coupures de journaux ainsi que les deux By-laws dans leur version "publicitaire".

³Cette affirmation, nous en avons conscience, doit être nuancée. Comme l'affirme L'Ecuyer (1990) : "L'analyse de contenu ne doit pas être limitée au seul traitement quantitatif..." Cependant, il demeure que l'analyse de contenu reste au premier stade une analyse quantitative.

Selon Aktouf l'analyse de contenu c'est une:

“Technique de recherche pour la description objective, systématique et quantitative du contenu manifeste des communications ayant pour but de les interpréter” (1987, p. 118).

Outre le matériel qui est commun à la base, ces deux techniques sont également très similaires dans la phase de pré-analyse. Afin de maintenir cette proximité existante entre les deux techniques, nous paraphrasons Aktouf pour définir l'analyse documentaire comme étant : une technique de recherche pour la description objective, systématique et qualitative du contenu manifeste des communications ayant pour but de les interpréter.

Comme l'indique Kelly (1986), l'analyse documentaire est une approche “discrète”. En ceci, il faut comprendre que notre recherche est postérieure au matériel. Nous ne l'avons en aucun point construit. Les documents officiels archivés que nous avons utilisés étaient un “déjà-là”. Le revers de la médaille de cette technique est que le texte, du fait de sa pré-existence à la recherche, ne permet pas de dire plus que ce qu'il ne raconte.

“L'information circule en sens unique. Car bien que bavard, le document demeure néanmoins sourd et le chercheur ne peut exiger de lui des précisions supplémentaires” (Cellard, 1995, p.2).

Avant de plonger dans l'analyse proprement dite, il nous a été nécessaire de nous familiariser avec l'ensemble de notre matériel. Ce moment, il va sans dire, est celui de la lecture et de la relecture des documents officiels archivés. La lecture va d'avant en arrière et d'arrière en avant. Lecture

diachronique au départ, elle finit, au fil du temps, de l'intégration et de la digestion, par devenir synchronique.

Le niveau de langage auquel nous avons épluché les textes est le niveau manifeste. Nous n'avons pas cherché à dévoiler le sens latent des écrits. Dans cette mesure, nous pouvons dire que notre analyse est immédiate. Analyse qui cherche à comprendre ce qui est dit tel qu'il s'écrit.

L'analyse est un travail d'extraction. Il s'agit de déconstruire l'ensemble que forme les documents ramassés et assemblés et de leur faire perdre cet aspect de masse informe et incohérente. Nous les avons émietté pour les reconstruire à nouveau, mais cette fois chargés de sens et d'interprétation en fonction de notre questionnement initial.

La reconstruction s'est faite en deux temps. La première, bien que brève, est indispensable. Il s'agit de dresser une vue synoptique du processus de création et de modification des By-laws. La clé de compréhension est à ce stade l'ordre chronologique. Nous avons donc rendu compte aussi scrupuleusement que faire ce peut de l'évolution historique des deux arrêtés municipaux. Le critère d'extraction à ce stade étant le "temps chronologique", Ainsi, jusqu'à ce stade le matériel est resté relativement brut et l'influence de notre recherche n'est que très relative. La première partie de notre chapitre trois est cette présentation synoptique des deux arrêtés municipaux.

Nous venons de le voir, la première étape d'analyse s'attache à dégager une vue générale, qui brosse les processus de création et de modification dans leur ensemble. La seconde phase de l'analyse se

veut quant à elle plus détaillée; ne rien omettre de ce que le processus a de particulier et de spécifique. Pas plus que pour la première phase, la seconde ne se fait dans le vide. Rappelons-le, pour la première phase d'analyse, la grille d'extraction était le temps chronologique. Pour la deuxième étape les choses se "complicquent". C'est à ce stade qu'intervient l'impact le plus fort de notre recherche sur les documents. Alors que dans la première phase l'analyse est plutôt descriptive., à ce second stade, le matériel brut est entré dans nos mains trieuses et dans notre esprit d'analyse interprétative.

"Le questionnement adressé à un texte révèle en partie le contenu du texte. Ce questionnement doit être cependant assez ouvert et complexe pour ne pas négliger des éléments de contenu qui, par la suite de leur richesse ou de leur singularité, pourraient obliger le chercheur à modifier ou revoir ses objectifs d'enquête, et par là les hypothèses implicites" (Létourneau, 1989, p. 65).

"Un commentaire de document délié de toute préoccupation de recherche est un exercice intellectuel pratiquement impossible dans la mesure où il pourrait être poussé très loin, dans de nombreuses directions à la fois, tout en risquant d'être insignifiant d'un point de vue heuristique" (Létourneau, 1989, p. 66).

Ainsi, nous avons imposé aux documents officiels archivés bruts des catégories issues de notre cadre théorique. Les documents ont donc été interrogés à partir des questions que nous avons préalablement établies.

3. Sélection des sources

Les documents utilisés sont des documents officiels archivés de trois niveaux du pouvoir étatique du Canada.

“Une civilisation s’exprime dans ses documents. Nous sommes une civilisation de bureaucratie, de paperasserie” (Grawitz, 1981, p. 618).

Ces documents officiels constituent une mine d’information qui nous ont permis de mener à bien la confrontation empirique de notre cadre théorique. Du fait du caractère officiel de ces documents, les questions de l’authenticité et de l’identification des auteurs ne se sont pas posées. Une remarque doit cependant être faite en ce qui concerne les auteurs des documents officiels archivés.⁴ Les auteurs des sources sont bien plus que des témoins directs des événements qu’ils rapportent. Ce sont des acteurs de premier rang. Pour la suite nous les appellerons “les appelants à la cause”. De cette état des choses, il en ressort que le matériel que nous avons utilisés était emprunt de la routine et de l’idéologie institutionnelle, tant dans sa forme que dans son contenu. Ceci nous apparaît constituer à la fois une richesse et une limite. Richesse pour ce qui concerne la rigueur, la précision et la clarté des documents et des informations qu’ils recèlent. Ainsi les procès-verbaux de la municipalité se présentaient toujours sous la forme suivante :

- from... to..
- Subject
- Recommendations
- votes
- Background
- Rationale
- Imput from other sources

⁴Il va sans dire que ce que nous entendons par les auteurs des documents officiels archivés désignent, non pas les entités individuelles, mais les institutions desquelles ils émanent.

Une fois familiarisé avec cette cartographie du document, il devenait aisé de s'y mouvoir. Mais le caractère institutionnel des documents utilisés est aussi une limite de notre travail dans la mesure où ils nous ont servis de source secondaire pour rendre compte des acteurs extérieurs à l'institution. Dans cette mesure, nous ne pouvons oublier qu'il s'agit de données, qui bien que rendant compte du point de vue d'autrui de façon claire et détaillée, restent en définitive un point de vue filtré par un acteur impliqué à la cause.

Les documents que nous avons utilisés peuvent être rangés en deux catégories distinctes suivant le rapport plus ou moins direct qu'ils entretiennent avec les deux arrêtés municipaux : documents noyaux et documents satellites.

3. 1. Les documents noyaux

Les documents de type noyau désignent ceux qui portent directement sur la création et la modification des deux By-laws. Il s'agit des procès-verbaux de la municipalité d'Ottawa. Ces procès-verbaux nous ont servis de deux façons.

Tout d'abord en tant que source primaire. Elles contiennent en effet les recommandations faites par les différents comités et départements qui ont participé à l'évolution des arrêtés. Ces archives retracent les votes, amendements et rejets des comités et du conseil municipal dans son ensemble. En ceci, il s'agit d'un matériel primaire.

Ensuite, les procès-verbaux de la municipalité d'Ottawa nous ont informé sur les autres acteurs qui ont pris part au processus de création et de modification des deux arrêtés municipaux. Outre le fait que ces acteurs sont renseignés, leur position, leurs avis et leurs modes d'intervention sont renseignés de manière claire et détaillée. En cela, les procès-verbaux sont des sources secondaires. La date de départ à partir de laquelle nous avons fait le relevé systématique de tout ce qui traitait des deux By-laws est le 20 mai 1987. Cette date a son importance dans la mesure où c'est à ce moment que le conseil municipal vote la décision de créer un arrêté municipal restreignant l'usage du tabac dans le lieu de travail. Le 20 mai 1987 constitue en quelque sorte le point de conception de création du By-law No 122-92 et de modification de l'arrêté municipal No 144-79.⁵ Le relevé des documents s'arrête au 1^{er} avril 1992, date à laquelle l'arrêté dans le lieu de travail No 122-92 est voté et adopté. On pourrait parler ici de sa date de naissance. C'est également à cette même date que l'arrêté municipal dans les lieux de travail No 144-79 est abrogé par le nouveau By-law No 123-92.

3. 2. Les documents satellites

Les documents satellites sont ceux qui ne traitent pas des deux arrêtés municipaux. Ils ont été utilisés en vue d'élargir notre angle d'observation et de mettre en contexte les deux By-laws.

Au niveau municipal, ces documents sont les procès-verbaux qui touchent la mise en place d'une politique anti-tabac à l'intérieur des murs municipaux. C'est le retour en arrière dans les archives municipales évoqué précédemment. De cette façon le matériel récolté auprès de la municipalité

⁵Un retour dans les années antérieures fut par la suite nécessaire, mais ceci concerne les données satellites, nous y reviendrons infra.

début en 1986. Il nous a semblé ensuite nécessaire d'investiguer aux niveaux fédéral et provincial afin de comprendre comment le processus municipal s'intégrait dans la politique étatique plus globale.

Deux moments doivent être relevés. Le premier concerne le point d'émergence (et d'explosion) de l'ingérence du pouvoir politique en matière de tabagisme. Nous avons recherché ce point d'émergence au niveau fédéral. En l'espèce, il s'agit du Bill No C-32 qui porte sur la vente du tabac aux mineurs et sur l'étiquetage, l'étalage, l'annonce et la publicité des produits du tabac dans les années 60. Le second moment d'investigation est la période qui entoure le processus de création et de modification des arrêtés municipaux. Il s'agissait ici de savoir, où en sont à l'heure actuelle les autres micro-pouvoirs étatiques. Ceci nous permettait d'observer si la politique anti-tabac était homogène, ou indépendante, voir antagoniste, entre les différents niveaux de pouvoir. C'est ainsi qu'au niveau fédéral, nous avons été amené à consulter les premiers procès-verbaux du comité législatif sur le projet de loi C-204 (loi régissant l'usage du tabac dans les lieux de travail fédéraux et les véhicules de transport en commun et modifiant la loi sur les produits dangereux en ce qui concerne la publicité des cigarettes) ainsi que le projet de loi C-51 (loi interdisant la publicité en faveur des produits du tabac, réglementant leur étiquette et prévoyant certaines mesures de contrôle). Au niveau provincial (Ontario), nous avons interrogé les premiers procès-verbaux du comité permanent du développement social portant sur le projet de loi 119 (loi visant à empêcher la fourniture de tabac aux jeunes et à en réglementer la vente et l'usage par les autres).

Chapitre III : Analyse

1 Présentation des deux arrêtés municipaux : historique et qualification juridique

1. 1 Aperçu historique

En septembre 1985 le comité d'administration, des politiques et des priorités prend en délibéré une proposition de l'Office médical de la santé (OMS) de la région d'Ottawa-Carleton de réviser l'arrêté municipal No 144-79 sur l'usage du tabac dans les lieux publics. En octobre 1985, le City Solicitor est saisi par la municipalité pour avis. Il ressort de son rapport qu'il est souhaitable de mettre en place une consultation populaire en vue de faire participer les publics¹ à ces modifications. A partir de ce moment, il y a lieu de distinguer deux processus qui vont se développer en parallèle. Le premier est la création de l'arrêté municipal dans les lieux de travail No 122-92. le second, concerne les diverses révisions de l'arrêté municipal dans les lieux publics jusqu'à son abrogation par l'adoption d'un nouvel arrêté dans les lieux publics No 123-92.

1. 1. 1 Arrêté municipal dans le lieu de travail No 122-92

En mai 1987, le conseil municipal décide de donner priorité, au point No 6 des recommandations de l'OMS² de la région, soit le point qui porte sur la mise en place d'une réglementation sur l'usage

¹ Les publics désignent la population de la ville d'Ottawa. Nous avons choisi à dessin de mettre ce terme au pluriel, ceci permet d'indiquer que la collectivité est toujours plurale dans ses intérêts.

² La liste des abréviations utilisées se trouve en annexe 4 .

du tabac dans le lieu de travail. Le conseil municipal décide, à la même date, de débloquer des fonds d'une valeur de 9,000 dollars afin de permettre la participation des publics. Toujours en mai, la municipalité décide que le processus de consultation populaire sera mené par le personnel de la municipalité plutôt que d'avoir recours à un consultant privé. Enfin, durant ce mois de mai, la consultation de la population est mise en place. Plus d'une centaine d'associations sont averties par lettre du projet de la municipalité. Et une réunion d'information est tenue pour tous ceux et celles qui sont intéressés par la cause. En août 1988, la municipalité dépose auprès de l'Assemblée Législative de l'Ontario un projet de loi privé lui permettant de légiférer dans le secteur du lieu de travail. En juillet 1989, le Bill Pr 194 est voté. Celui-ci entre autre chose prévoit que 25% de l'aire de bureau peut être consacrée à un espace pour fumeur. En octobre 1990, la municipalité demande au niveau provincial une modification du Bill Pr 194. La demande se veut plus restrictive et en juin 1991, la loi 194 est modifiée de sorte que si un espace pour fumeur est accordé dans le lieu de travail, c'est à la seule condition que cette zone dispose d'un système de ventilation autonome par rapport au système d'aération du reste de l'édifice. En avril 1992, l'arrêté municipal est adopté par la municipalité. Cet arrêté No 122-92 se trouve en annexe 1.

1. 1. 2 Arrêté municipal dans les lieux publics No 123-92

L'arrêté municipal dans les lieux publics a, sur la période de trois années, subi trois révisions. La dernière a de façon définitive abrogé l'arrêté No 144-79 et l'a remplacé par l'arrêté No 123-92. Le parcours de ce By law est le suivant. En août 1988, la municipalité décide la révision de l'arrêté dans les lieux publics pour ce qui touche les restaurants. Jusqu'à cette date, le By-law 144-79 disposait

que c'est sur base volontaire que les restaurants peuvent désigner une zone non-fumeur pour les besoins de la clientèle. La seule contrainte qui est imposée au restaurateur est celle d'apposer un signe à l'entrée de l'établissement indiquant si oui ou non une zone non-fumeur est installée. En été 1989, la municipalité met sur pied une consultation du secteur touché et des publics en général. En octobre 1989, la ville établit son avant-projet de modification et continue la consultation des acteurs jusqu' au mois de novembre. En décembre 1989, c'est la première modification du By-law 144-79. Tous les restaurants offrant une capacité d'accueil de plus de 40 personnes sont tenus de fournir un espace pour non-fumeur à raison de 30% de l'espace du plancher. Les restaurants ayant une capacité inférieure restent libres d'établir ou non une section non-fumeur. Leur seule obligation est d'indiquer par voie d'affiche, à l'entrée, s'ils disposent ou non d'une aire non-fumeur. En janvier 1989 le personnel de la municipalité dépose un rapport pour qu'en janvier 1991 soit adoptée une interdiction de fumer de 100% dans les restaurants. En février 1991, l'Office médical de la santé de la région invite la municipalité à interdire de fumer dans les centres commerciaux ainsi que dans tout autre immeuble public. En juillet 1991, une consultation populaire est engagée pour sonder l'avis des publics sur l'interdiction de fumer dans les centres d'achats et autres immeubles publics. En septembre 1991, l'arrêté municipal dans les lieux publics est une seconde fois modifié. Il interdit de fumer dans les centres commerciaux et autres immeubles publics, à l'exception d'endroits où un système de ventilation autonome a été installé. En avril 1992, le By-law No 144-79 est abrogé et remplacé par l'arrêté municipal dans les lieux publics No 123-92. Cette arrêté se trouve en annexe 2.

1. 2 Qualification juridique

Il est maintenant nécessaire de se pencher sur la qualification juridique de nos deux arrêtés municipaux. Les critères de qualification doivent évidemment être établis en regard du système constitutionnel canadien. Pour ce faire, nous nous sommes inspirés des “études sur la responsabilité stricte” produites par la commission de réforme du droit du Canada (1977).

Si nous nous laissons guider par le sens commun, d’emblée nous aurons l’impression que les deux By-laws qui nous occupent ne relèvent pas du droit criminel. Mais empruntons maintenant les critères plus rigoureux que nous livrent le droit, la doctrine et la jurisprudence. Le droit pénal canadien se divise en deux grandes branches : le droit criminel et le droit pénal réglementaire. L’arrêté municipal dans le lieu de travail et l’arrêté municipal dans les lieux publics relèvent du droit pénal réglementaire.

Le premier critère à lui seul suffirait à nous indiquer que les deux By-laws appartiennent au droit pénal réglementaire. La loi constitutionnelle indique que la seule autorité compétente pour légiférer en droit criminel est le parlement fédéral. S’il n’est pas exclu que les provinces disposent d’un pouvoir de créer des infractions relatives aux contraventions des lois qu’elles édictent, les provinces n’ont toutefois pas la compétence pour légiférer en matière constitutionnelle. De cette façon, les infractions qui sont prévues par les deux arrêtés municipaux en cas de contravention sont des infractions réglementaires.

“Toute personne trouvée coupable d’une infraction est passible d’une amende de cinq mille dollars (5000,00\$) au maximum, conformément à la loi sur les infractions provinciales, S.R.O. 1990, chap. p. 33.” (City Council, 1 avril 1992).

Le second critère est le degré de sévérité de la peine. Dans les deux By-laws, la sanction n’atteint pas la peine privative de liberté, elle se limite au degré de l’amende.

Le troisième critère porte sur la solennité des poursuites. Dans le cas d’un acte criminel, la procédure qui renvoie l’inculpé devant les tribunaux est la mise en accusation. En matière d’infraction provinciale, la déclaration sommaire de culpabilité, elle seule, suffit.

Le quatrième critère porte sur les éléments exigés pour qu’il y ait déclaration de culpabilité. En droit criminel, l’actus reus, l’existence du fait matériel et la mens rea, l’élément psychologique sont exigés. En matière de droit pénal réglementaire l’actus reus en principe suffit.

Le cinquième critère renvoi à la signification morale de l’infraction. Seul le droit criminel est censé regrouper les “crimes véritables”. Il s’ensuit d’ailleurs une stigmatisation qui à l’inverse n’existe pas dans le cas des infractions réglementaires.³

Le sixième critère est la personne visée par l’interdit. Dans le droit criminel la prohibition s’attache à tout individu, peut importe son statut. Ainsi par exemple, personne n’a le droit d’attenter à la vie d’autrui. A l’inverse, le droit pénal réglementaire vise des personnes dans leur statut particulier. On peut citer à titre d’exemple, l’automobiliste, le commerçant, le fumeur,...

³ Nous nuancerons plus tard cette affirmation selon laquelle, seul le droit criminel est stigmatisant. Il est cependant juste de dire que la stigmatisation en droit pénal réglementaire ne découle pas du prononcé de la peine. L’amende n’est pas constitutive de stigmatisation comme peut l’être la peine privative de liberté. Toutefois, le pouvoir de normativité de la règle juridique est aussi un appel à l’uniformisation et à l’identification de ce qui fait déviance dans le corps social. Ce point sera plus longuement abordé au point quatre de ce chapitre.

Enfin, le dernier critère qui permet d'établir la distinction entre le droit criminel et le droit pénal réglementaire concerne le dommage. Dans l'infraction réglementaire on n'attend pas que le dommage se réalise. En fait, il n'est même pas évident que le dommage se réalise par l'action d'un seul individu. En d'autres termes le dommage n'existe que dans son aspect cumulatif. C'est la somme des infracteurs mis ensemble qui entraîne la réalisation du dommage. L'acte ne devient dangereux qu'au deçà d'un certain seuil.⁴

2. Définition du problème

Tabagisme, alcoolisme, canabisme, voici un ensemble de termes qui comportent d'entrée de jeu une connotation disqualifiante. Notre propos n'est pas ici de les réunir, loin s'en faut, en une sorte d'amas des "misères du monde". Ce qui rend commun ces termes ce sont qu'ils sont tous le produit d'une construction d'un système de réaction socio-politico-pénal justifiant l'intervention des pouvoirs étatiques. Déjà nous abandonnons l'alcoolisme et le canabisme. Nous avons conscience que comparaison n'est pas raison et que même ces analogies sont dangereuses dans le sens qu'elles sont toujours réductrices de phénomènes complexes. Nous nous en tiendrons en toute exclusivité à la question du tabagisme. Il peut sembler paradoxal de vouloir déconstruire la notion du tabagisme en montrant comment cette notion est construite par l'autorité publique. Au demeurant, tel est bien là notre propos.

⁴Nous avons conscience que les deux arrêtés municipaux, du fait de leur appartenance limpide au droit pénal réglementaire, ne rendent pas compte de la confusion, entre le droit criminel et le droit pénal réglementaire, qui règne en matière pénale. Mais tel n'est pas l'enjeu de ce travail et ceci explique que nous nous limitons à cette parenthèse.

Il nous faut maintenant aller plus en avant et donner du contenu au terme. Divers extraits repris au travers du processus de création de "l'arrêté dans le lieu de travail" et de modification du By-law dans les lieux publics doivent nous aider à donner corps à ce que recouvre le tabagisme.

"The deleterious effects of smoking on the person smoking and on persons exposed to second-hand smoke are well established. Smoking is known to cause cancer, cardiovascular disease and respiratory illness. Tobacco use is the the leading cause of premature mortality and, as such, the chief avoidable cause of death in Canada. One in five mortalities in Canada is smoking-related (i.e., approximately 38, 000 per year with 13, 000 deaths in Ontario alone).

In recent years there has been increasing confirmation that the health risk from inhaling tobacco smoke is not only limited to the smoker but extends to the non-smoker involuntary exposed to second-hand, environmental tobacco smoke (ETS). In 1986, both the Surgeon General and the National Research Council of the United States determined that ETS causes lung cancer in non-smokers. Furthermore, an increasing number of studies are linking second-hand smoke causally with heart disease in non-smokers and it is commoly accepted that existing respiratory illnesses, allergies and environmental sensitivities are exarcerbated by second-hand smoke" (City Council, 1 Avril 1992, p. 12-94)⁵.

L'accent, on le voit, est mis sur les conséquences médicales dommageables. Cancer, maladie pulmonaire et cardiovasculaire, le tabagisme est définitivement une question de santé. Santé certe mais pas exclusivement, le tabagisme est aussi un problème qui touche tout le monde. En ce sens, il peut être considéré comme un problème de santé publique. Les chiffres sont là pour le prouver. Un phénomène d'une telle ampleur ne peut-être traité de façon individuelle. L'interdépendance de l'activité des fumeurs et des non-fumeurs affecte la santé de tous ainsi que la productivité.

⁵La numérotation des pages renvoie à celle utilisée par la municipalité. Il ne s'agit pas d'un intervalle. Le premier chiffre fait référence au feuillet et le second à la page.

"The Ontario Ministry of Labour in 1985 released a report entitled, "The Health Effects of Involuntary Exposure to Tobacco Smoke". The report recommends that long term exposure to secondhand tobacco smoke in the workplace should be minimized or avoided. Some of the findings and conclusions of this study are :

- . It is probable that in excess of 63% of non-smokers are passively exposed to tobacco smoke at work.
- . There is no doubt about the irritating and annoying effects of secondhand tobacco smoke.
- . The evidence also appears quite convincing for the exacerbation of symptoms of some diseases due to passive smoke.
- . Overall, the evidence from published epidemiologic studies does suggest that a small increased risk of lung cancer may be associated with long term exposure to secondhand tobacco smoke" (City Council, 16 septembre 1987, p.20-13)

L'intégration des non-fumeurs à la cause a pour effet de créer, au sens fort du terme, deux catégories. Nous connaissons en criminologie ce pouvoir réificateur de la typification. D'un côté le criminel, de l'autre le non-délinquant. D'un côté le malade mental, de l'autre la personne jouissant de toute sa raison. On peut maintenant ajouter, d'un côté le fumeur pollueur de l'autre, le non-fumeur qui subi.

"Every council may pass such by-laws and make such regulations for the health, safety, morality and welfare of the inhabitants..." (Extrait du Legislative Framework, in City Council, 16 septembre 1987, p.20-15)

On le voit, le tabagisme apparaît également relever de la morale. Puisque le fumeur n'engage pas que sa propre personne, il y a quelque chose d'immoral dans le fait de fumer. L'élargissement des personnes impliquées à la cause apporte une dimension éthique au phénomène qui rend difficile la position du fumeur.

"Medical evidence clearly shows that smoking is harmful to the health of smokers. Smoke from cigarettes, cigars and pipes is also an irritant to many non-smokers and can exacerbate allergic conditions. In sufficient concentrations, second hand smoke may be harmful to those with chronic heart or lung disease. New research indicates that long-term exposure to second hand smoke threatens

the health of non-smokers, as well" (Ottawa-Carleton Regional Health Unit, dans City Council, 5 Juin 1986, p.14-278).

Pour reprendre le terme utilisé par Padioleau, le tabagisme apparaît au travers de ces discours officiels comme une "externalité négative". Tout ce passe comme si le fait de fumer n'était plus qu'une désutilité sociale et publique, une nuisance totale. L'écart entre les coûts et les bénéfices serait à ce point éclatant qu'il n'y aurait plus rien de bon dans l'herbe de Nicot.

Dans la façon dont la municipalité a choisi de définir le problème, elle a pris comme un fait établi l'incidence néfaste de la fumée secondaire. L'élargissement des personnes impliquées à la cause, à ajouté une dimension morale au fait de fumer. Le fumeur par son comportement n'est pas juste impliqué, il nuit également à son entourage qui lui a choisi de ne pas fumer. Cependant en prenant pour acquis la nuisance de la fumée secondaire, la municipalité a d'emblée évacué un débat. Les coûts négatifs subis par les non-fumeurs sont-ils à ce point criants? L'effet secondaire est établi comme une donnée en soi, irréfutable et extraite de tout débat. L'apparence peut-elle justifier l'évacuation d'une confrontation scientifique? Afin de mettre en relief ce problème, il nous apparaît judicieux d'introduire à ce stade un extrait des débats ayant eu cours à la commission parlementaire fédérale statuant sur le projet de loi visant à interdire de fumer dans les bâtiments fédéraux.

M. Bradley : Je crains que nous nous engagions dans une campagne de popularité avec le débat sur la cigarette ou la fumée de tabac dans le milieu, si je puis m'exprimer ainsi. Je suis très inquiet de l'attitude de mon collègue en ce qui concerne les édifices et l'air vicié, parce que le problème c'est la ventilation. Bien sûr que les gens peuvent sentir la fumée et dire très vite que c'est ça le problème. La question est de savoir si l'interdiction de fumer sur les lieux de travail améliorera raisonnablement l'environnement.

J'ai lu quelque chose que vous avez lu vous aussi, j'en suis sûr : un article de M. Gray Robertson, bactériologue et chimiste, président de ACV Atlantic Incorporated de Fairfax en Virginie, l'un des plus grands spécialistes au monde des normes de santé dans les édifices à bureaux. Il dit que les sources d'irritation sont 30 espèces de fungus, dont la moitié sont allergènes, répandues par les systèmes d'air climatisé; 12 espèces de bactéries allergènes et pathogènes répandues également par les systèmes de climatisation; la fibre de verre dans les entrées d'air; les niveaux élevés de fumée de tabac dans les édifices; et les quantités élevées de monoxydes de carbone, d'ozone et de formaldéhyde. En fait, la fumée de tabac dans l'air ambiant représente une part assez négligeable des polluants avec seulement 4 p. 100. L'institut national de la santé et de la sécurité au travail aux Etats-Unis a fait une étude sur un échantillonnage de 356 édifices et est arrivé à la conclusion que la fumée de tabac représente seulement 2 p. 100 des éléments polluants. Une étude du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social du Canada portant sur 94 édifices a abouti aux mêmes résultats, et je suis sûr que vous êtes au courant.

Je crains que nous ne fassions fausse route et que nous ne nous attaquions pas au problème qui préoccupe vraiment mon collègue, ainsi qu'à la question de l'air vicié. L'institut du tabac de Washington a fait une étude- et vous avez mentionné qu'en fait les particules en suspension viennent d'ailleurs que de la fumée du tabac, et que si nous voulons vraiment nous pencher sur quelque chose de directement relié au tabac, il faudrait penser à la nicotine, mais vous vous êtes empressé de dire que ça non plus ce n'était peut-être pas sûr. Les conclusions d'une étude faite aux Etats-Unis sur un échantillonnage de 100 endroits dans la ville de New York ont révélé qu'il faudrait qu'un employé non-fumeur dans un bureau typique de New-York travaille sans arrêt pendant presque 24 jours pour être exposé à l'équivalent de la teneur en nicotine d'une cigarette; et ça aussi ça m'amène à me poser des questions. La conclusion d'une étude très restreinte imputant la maladie à la fumée de tabac dans l'air ambiant qui inspire la campagne anti-tabac est sérieusement mise en doute et constamment invalidée par les grands épidémiologues du monde. Ce rapport m'inquiète-ce rapport que je viens tout juste de recevoir ce matin.

Il y a une autre étude faite par le docteur Theodore Sterling sur le syndrome des édifices à bureaux. Vous savez sans doute que le docteur Sterling est professeur à l'université Simon Fraser et membre du Collège américain d'épidémiologie. Il dit que la fumée de cigarette n'est pas l'une des sources principales du syndrome des édifices à bureaux.

La campagne anti-tabac nous empêche peut-être de trouver une solution au véritable problème : la ventilation.

En fait, il présente un tableau fait à partir d'une étude de Santé et Bien-être Canada, en 1985, intitulée Le syndrome des édifices à bureaux-Causes et effets portant sur un échantillonnage de quelques 94 édifices où la direction des services médicaux de la Santé et Bien-être Canada a fait des enquêtes suite

à des plaintes portées par des employés; l'étude a relevé qu'en fait la ventilation inadéquate comptait pour 68 p. 100 des causes de maladie, la contamination de l'extérieur, 10 p. 100, la contamination de l'intérieur-photocopieuses et fumée de tabac ensemble- 5 p. 100, et la contamination de l'intérieur due aux matériaux de construction, 2 p. 100. Alors même qu'une étude de la Santé et du Bien-être Canada révèle que seulement 5 p. 100 du problème vient de la fumée de tabac, est-ce que nous ne passons pas à côté de la vraie question, c'est-à-dire l'air vicié et la ventilation?

Pourriez-vous me dire, Neil, à la lumière des études que vous avez faites, quel pourcentage des particules en suspension peuvent être attribuées au tabac? Parce qu'on parle évidemment de particules en suspension, étant donné qu'on peut les sentir. Deuxièmement, d'après vous, est-il possible de purifier l'air dans un édifice à bureaux par les systèmes de ventilation? Si la fumée de cigarette n'est que 5 p. 100 du problème, avec les photocopieuses qui dégagent de l'ozone, est-il possible de purifier l'air? Dans l'affirmative, est-ce qu'il faut interdire la cigarette pour purifier l'air dans les édifices à bureaux?

M. Collishaw : M. Bradley a parlé d'un certain nombre d'études qui ont été faites sur la qualité de l'air à l'intérieur des édifices. Je ne crois pas avoir dit qu'il n'y en avait pas d'autres... Il y a certainement d'autres problèmes reliés à celui-là. Santé et Bien-être Canada est en train d'examiner bon nombre des problèmes et de chercher diverses solutions aux problèmes de mauvaise ventilation dans de nombreux édifices.

Je ne crois pas cependant que nous puissions nier le fait que la fumée de tabac est clairement une des causes qui a été identifiée. La fumée de tabac est sans nul doute un danger pour la santé. Les différentes solutions au problème sont à notre portée. Des efforts continueront certainement à être faits pour régler d'autres problèmes liés à la qualité de l'air dans les édifices, mais je ne crois pas qu'il soit nécessairement souhaitable de ne rien faire au sujet de la fumée de tabac simplement parce qu'il y a d'autres problèmes à régler.

Vous vous êtes servi des données que vous nous avez citées pour dire que la fumée de tabac représentait une faible partie du problème de la qualité de l'air dans les édifices. Mais ces données semblent avoir été tirées de plaintes faites par des employés, ce qui peut ne pas refléter la véritable importance de la fumée de tabac par rapport à d'autres causes du problème de la qualité de l'air dans les édifices.

M. Bradley : Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Nous sommes là, en réalité, pour discuter de maladie et de problèmes de santé. Les données que j'ai citées viennent d'une étude faite par Santé et Bien-être Canada portant sur 94 édifices par suite de plaintes faites par des employés de bureaux concernant des problèmes de santé. Je peux donc conclure que ces 94 édifices sont ceux qui

présentent les problèmes les plus graves de contamination.

M. Collishaw : Il se peut fort bien qu'il y ait des problèmes de contamination de l'air dans ces édifices, mais il se peut aussi que l'échantillonnage ne soit pas représentatif et qu'il ne permette pas de dire dans quelle mesure la fumée de tabac est responsable du problème dans ces édifices, par rapport à d'autres. J'hésiterais à donner des chiffres sans avoir d'autres renseignements sur lesquels me fonder. Pour ce qui est de l'étude sur les bureaux de la ville de New York, j'ai quand même dit que les méthodes servant à mesurer le niveau de nicotine dans l'air ambiant présentaient certaines de ces lacunes. Je ne crois pas que les conclusions sont complètement irréfutables.

M. Bradley : Est-il possible de purifier l'air?

M. Collishaw : Oui, c'est possible. Mais je pense que c'est un autre problème que celui de la fumée de tabac dans l'air. La fumée de tabac que nous voyons a été identifiée comme problème, et il y a un certain nombre de solutions qui peuvent être apportées. Moi-même et bien d'autres qui devons travailler dans des bureaux aimerions que la qualité de l'air soit améliorée. Mais il faudra encore discuter des mesures que nous allons prendre et des compromis que nous sommes prêts à faire entre les méthodes de conservation et les moyens d'améliorer la qualité de l'air, de même que des ressources que nous, en tant que société, voudrions engager pour résoudre le problème. Mais je pense franchement que cela c'est une autre question et qu'il faut en discuter dans une autre tribune....

M. Bradley : Je me demande si nous ne sommes pas un peu comme un chien dépisteur de drogue à la poursuite d'un lièvre dans un champ de marijuana. Est-ce que nous ne sommes pas en train de nous attaquer à un problème facile à identifier, facile à régler et qui détournera notre attention de tous les autres problèmes liés à la santé? Si seulement 5 p. 100 du problème est imputable aux photocopieuses et à la cigarette, est-ce que nous allons interdire les photocopieuses? S'il est possible de recirculer l'air et de le purifier, est-ce qu'il faut interdire la cigarette, l'usage du tabac dans les lieux de travail?

M. Collishaw : L'un des moyens importants de purifier l'air c'est d'éliminer la fumée de tabac...

M. Bradley : Je n'ai pas d'objection pourvu qu'on ferme les photocopieuses qui dégagent de l'ozone, qu'on élimine le monoxyde de carbone qui s'échappe des automobiles et qui crée 10 p. 100 des problèmes, et tout le reste. Mais je me demande si nous ne nous attaquons pas à l'élément le plus facile, le plus en vue, en oubliant de nous attaquer au véritable problème?

M. Collishaw : Pour ce qui est des autres facteurs que vous avez mentionnés, leurs effets sur la santé et leurs niveaux de toxicité dans l'air ambiant sont loin d'être aussi clairs que pour la fumée de tabac.

Le président : Merci monsieur Bradley. Vous aurez un autre tour. Madame McDonald.

(Extrait tiré de la commission d'enquête du parlement fédéral statuant sur le projet de loi C-240, le 26 juin 1987, p.26-32).

De tels débats n'ont pas eu lieu au niveau municipal. Rien ne réfère au problème de ventilation et d'air vicié. De plus en ce qui a trait aux experts se prononçant sur l'effet négatif de la fumée secondaire, il n'y en a pas. Ou pour être plus précis, le seul expert qui se soit prononcé en la matière est l'OMS de la région, celui-là même qui est le promoteur des deux By-laws. Mais à côté des affirmations de l'Office médical de la santé, aucun autre expert n'a été invité à se prononcer sur la question.

3. Solution du problème

3.1 Agenda systémique et agenda institutionnel

Une fois le problème de la responsabilité causale établie, il reste à savoir à qui est attribuable la responsabilité d'intervenir. Qui face au problème est compétent pour agir? Nous l'avons vu précédemment, le serpent se mordrait la queue si nous nous contentions d'affirmer la compétence des autorités politiques sur le simple fait qu'elles légifèrent effectivement. De plus tout ce qui est dommageable d'un point de vue individuel et/ou collectif ne conduit pas de façon spontanée et inévitable dans le champ d'intervention de l'autorité publique.

La question du tabagisme n'est pas à proprement parler une matière qui relève d'emblée de l'agenda institutionnel du champ public. L'historique de l'appropriation du problème du tabagisme est relativement récent au Canada. Si dès le début du siècle, le parlement fédéral s'est occupé de réglementer la vente du tabac aux mineurs, il reste que ce n'est qu'au début des années 70 que le tabac est devenu l'enjeu de politiques sociales et étatiques régularisées. Nous en voulons pour preuve cette communication du député de la Chambre des Communes, Jack Roxburgh (Norfolk). Communication qui survint au moment où la question de l'intervention (ou de la non-intervention) des pouvoirs politiques en matière d'usage de tabac commençait à se poser.

"Il est sans doute fort louable que les autorités fédérales subventionnent une enquête sur l'habitude de fumer, mais c'est tout autre chose que d'essayer de supprimer une habitude semblable. Si l'on est sincère en essayant de protéger des gens contre eux-mêmes, n'oublions pas que nous essayons de leur faire perdre une habitude. Ils peuvent décider de fumer ou de boire. Ils peuvent bien prendre dix tasses de café par jour, manger certains aliments; tout cela les regarde. Ce n'est pas l'affaire du gouvernement. Le gouvernement peut les conseiller, mais le gouvernement ne peut les contraindre à abandonner leurs habitudes... Si l'on désire sincèrement protéger les gens contre eux-mêmes, pourquoi ne s'en prendre qu'à un seul produit? Allons-nous adopter des lois pour défendre aux gens de manger du beurre et des oeufs, et de mettre de la crème dans leur café. Chacune de ces denrées augmente le taux de cholestérol. Voici quelque chose de très intéressant et qui intéressera sans doute les honorables députés. Non seulement le cerveau est riche en cholestérol mais le cholestérol renferme les mêmes noyaux chimiques que les hormones sexuels et, par conséquent, ne doit pas être rejeté. Dieu nous en garde! Si nous donnons trop de pouvoir au gouvernement, nous en viendrons un jour à une génération stérile... Si nous adoptons ce bill, nous aurons franchi un premier pas vers la suppression de tout ce qui représente la démocratie, de la liberté de parole à la liberté d'entreprise..." (Débats chambre des Communes, 29 mai 1964, p.3945).

Cette communication du député Roxburgh a quelque chose de prémonitoire. En 1964, il pose la question de la limite de l'ingérence des pouvoirs publics dans la vie privée des individus. Ce qu'il met en avant, c'est de savoir si un premier pas ne risque pas d'en entraîner d'autres. Une fois que l'on commence à empiéter sur les droits de l'individu au nom de la protection de la santé où s'arrêtera cette ingérence? Force est de constater que les années lui donnent raison. Aujourd'hui un glissement semble s'être bel et bien opéré, glissement qui rend la question du tabac une matière du ressort des autorités publiques. Tous les niveaux étatiques qui disposent d'un pouvoir normatif légifèrent dans le domaine : le fédéral, le provincial jusqu'au municipal. Depuis les années 80-90, légiférer sur la question du tabagisme semble s'imposer comme une nécessité irréfutable et la mise en place de législations de plus en plus restrictives semble s'être emballée.

"One can argue that employers already have certain obligations under various government legislations to protect the long term and short term health and safety of their employees. Second-hand tobacco smoke is, with more and more scientific evidence, now becoming recognized as another health hazard. Protection for the health of the employees against second-hand smoke by employer through regulaing smoking in the workplace is a logical continuation of the on-going improvements to the working environment for employees.

Most people would agree that quitting smoking or even drastically changing habits is not a fast and easy task. Relying simply on volunteerism and persuasion is not the answer. Legislation to control involuntary exposure environment. But government legislation, by itself alone, could not and should not be treated as the panacea to the problem. An effective approach dealing with this difficult issue is one which adopts a combination of volunteerism and persuasion (through education, sensitization, peer pressure) and government legislation (through enforcement when warranted)" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-17).

Le niveau de saturation en matière de législation et de réglementation anti-tabac ne semble pas encore atteint⁶. Ceci d'autant plus que le pouvoir s'est doté d'une légitimation d'envergure : la protection des non-fumeurs.

En ayant intégré les non-fumeurs dans les externalités négatives produites par le tabac, le pouvoir public légitime son ingérence. Comme le dit Padioleau : "L'intervention apparaît d'autant plus légitime qu'elle vise les citoyens auprès de qui l'Etat se pose volontairement en ange tutélaire" (1982, p. 55).

"It is clear that the issue of tobacco smoke in the workplace is becoming an issue of work environment and the health of workers and not strictly a question of individual rights. Government or an individual cannot and should not deny any smoker the opportunity to smoke. But by the same token, individuals should not be involuntarily subjected to the adverse health effects from second-hand smoke in the workplace environment" (City Council, 16 Septembre 1987, p. 20-17).

"Work is not a discretionary activity. In pursuing enabling legislation to regulate smoking in the private sector workplace, City Council has recognized the importance of protecting the employee, who spends a significant amount of time in the work environment but has little control over working conditions" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-95).

⁶ Voir à ce sujet le point 4. 2. 2. 3 de notre travail. Nous y voyons comment la municipalité renvoie à plus tard son projet d'instaurer une aire pour non-fumeur équivalente à 70% de l'aire de plancher dans les restaurants.

3. 2 Le processus décisionnel

Entre le moment où la décision d'intervenir et le moment où la réglementation est mise en application, s'est écoulé un laps de temps relativement considérable. Cet entre deux constitue l'histoire des arrêtés municipaux, où pour le dire de façon plus précise entre le point zéro, de non-existence des by-laws et le point final, de l'adoption des arrêtés municipaux, existe ce que nous appelons le processus décisionnel.

Dans cette partie nous cherchons à comprendre comment se sont agencées les pièces du puzzle de sorte que l'ultime décision existante est effectivement celle-là et pas une autre. Quels sont les processus rationnels par lesquels le décideur est passé pour en arriver au produit final? Force est de croire que cette rationalité n'a pu ou n'a été que relative, et ceci pour deux raisons majeures :

Premièrement, il n'y a pas eu d'inventaire absolu mais un emprunt partiel de solutions pré-existantes. La municipalité s'est dotée d'emblée d'alternatives privilégiées et ce faisant a recouru à la routine institutionnelle. A la question de savoir comment la municipalité se devait d'intervenir, d'emblée la ville a eu recours aux solutions traditionnelles du règlement et de l'interdiction. Deuxièmement, la praticabilité politique s'est imposée à la ville comme un critère de faisabilité.

3. 2. 1 Une réglementation qui n'est pas née dans le vide

Les politiques publiques s'entretiennent les unes les autres plus qu'elles ne naissent indépendantes. Les deux arrêtés qui nous occupent ne font pas exceptions à ce principe. Le terrain réglementant l'usage du tabac avait déjà été largement labouré. Des exemples peuvent être relevés tant du côté du Canada, que du côté du pays voisin.

Au Canada :

"Numerous examples can be cited which illustrate how government and the major employers are responding to the public sentiments. Legislation regulating smoking in public places has been in place in many areas since the 1970's. The 1980's witnessed a strong and growing movement to regulate smoking in the workplace. The following are some of the key initiatives taken by various governments, agencies, and major employers :

- .Over 40 Canadian municipalities have enacted by-laws regulating smoking in public places, 16 of which are in the Province of Ontario.

- .The City of Vancouver is the first Canadian City having a non-smoking by-law for the workplace, which was enacted in 1986.

- .The city of Toronto has received special legislation from the Province to enact by-laws regulating smoking in the workplace. The City of Toronto is currently in the process of preparing the by-law for Council's adoption.

- .A private Member's Bill 71 - Norm Sterling, MPP for Carleton-Grenville, introduced a private member's bill prohibiting smoking in indoor public places, public vehicles, in certain areas of health facilities and authorizing the Lieutenant Governor in Council to prohibit smoking in the workplace.

- .The Province of Quebec in 1986 enacted legislation prohibiting or limiting smoking in most public buildings, including provincial and municipal offices. This legislation became effective on January 1, 1987.

- . Ontario Attorney General has banned smoking in the public areas of all provincial courthouses.

- . It is anticipated that the Federal Government will soon present legislation to ban smoking and to provide ventilated designated areas for smoking in federal offices and federally regulated industries" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-16).

Au U.S.A. :

- . Over 800 non-smoking ordinances have been adopted by local governments.
- . 17 states have passed legislation regulating smoking in offices and workplaces.
- . It is estimated by the Association of Americans for Non-Smokers Rights that approximately 500 cities and counties have passed ordinances regulating smoking in the workplace.
- . The New York State has recently enacted legislation considered to be toughest anti-smoking legislation in existence. This legislation bans smoking in offices and most public buildings" (City Council, 16 septembre 1987, p.20-14 et 20-15).

On le voit, l'arrêté dans le lieu de travail n'est pas une innovation. Les législations préexistantes vont même servir de légitimation pour la municipalité d'Ottawa. Au travers du processus d'élaboration du By-law dans le lieu de travail, deux sources paraissent avoir jouer un rôle capital. La première est le réglementation intra-muro de la municipalité d'Ottawa. La seconde est l'adoption de pareille politique dans les villes de San Fransisco, Vancouver et plus particulièrement dans la ville de Toronto.

3. 2. 1. 1 la réglementation intra-muro de la municipalité d'Ottawa

En novembre 1985, la municipalité d'Ottawa décide de mettre en place un règlement interne qui a pour but d'interdire de fumer à l'intérieur de la municipalité. Pour ce faire, le conseil municipal charge le comité "Non-Operational Health and Safety" de préparer un programme d'implantation. En juin 1986, le conseil municipal adopte une mesure d'interdiction de fumer pour une période de trois mois dans toutes les "elected representatives sections". En juillet 1986, la mesure d'interdiction votée en juin est reconduite pour une durée de trois nouveaux mois. En décembre 1986, l'interdiction de fumer dans les "sections de la municipalité accessibles aux publics" est à nouveau reconduite avec cette fois comme date d'échéance, l'entrée en vigueur de la réglementation intra-muro.

Le comité N.O.H.S. chargé de mener à bien cette réglementation s'entoure pour ce faire de différents acteurs :

"the Occupational Health Coordinator from Human Ressources, the Director of the Buildings and Equipment branch and a Medical Officer of Health from the Ottawa-Carleton Health Unit" (City Council, 5 juin 1986, p. 14-278).

En juin 1987, le département des ressources humaines met sur pied une enquête conduite auprès des employés. Le taux de participation est relativement important ; 62% selon les sources de la municipalité, ont répondu au sondage. Parmi ce pourcentage, 28 % se disaient fumer. Une nette tendance se dessine pour approuver de façon positive l'implantation d'une réglementation sur l'usage du tabac à l'intérieur de la municipalité.

"81% of the respondents disagreed with the statement : Smokers should have the right to smoke anywhere in the indoor workplace ; 63% of the respondents agreed with the statement : the desire of non-smokers for a smoke free work environment should prevail over the privilege of an employee to smoke in the indoor workplace" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-26).

La dernière question telle que posée abouti à concevoir d'emblée la résolution du problème au profit de l'Un (sans l'Autre). Elle postule qu'un compromis équitable semble difficile à atteindre et qu' il faudra nécessairement un gagnant et un perdant. Pourtant, à suivre les résultats de l'enquête, il apparaît que l'avis des employés est majoritairement opposé au fait d'interdire de façon absolue la possibilité de fumer à l'intérieur des murs municipaux.

"52% of respondents disagreed with the statement : Smokers have no right to smoke in the indoor workplace under any circumstances; ...71% of respondents agreed with the statement : Smokers should have the right to smoke in the indoor workplace, but only in special designated places where smoke is not recirculated through the heating or cooling system" (City Council, 16 septembre 1987, p.20-26).

La Commission des ressources humaines interprète l'ensemble de ces chiffres comme étant :

"(This could indicate) a high degree of tolerance among those who responded or a high respect for individual preferences" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-25).

Cette tolérance, ou cette recherche du compromis, sans exclusion, des deux parties se retrouve également dans les recommandations faites par le comité N.O.H.S.

"3. Recognize that employees who still smoke have a need for the employer's consideration which can be addressed by :

- (a) Phasing in the prohibition by permitting smoke break during the phase-in period;
- (b) Encouraging participation in the Lung association's Quit Smoking Program through subsidies of time off work and/or tuition refund;
- (c) Provide separate smoking areas that vent smoke effectively outside the building.

5. Ensure that newly constructed facilities anticipate this policy and provide for the independently vented smoking areas" (City Council, 5 juin 1986, p.14-276 et 14-277).

La recommandation No 5 doit être remise dans le contexte de l'époque. A cette même période, le nouvel hôtel de ville est en voie de construction. Le comité attire l'attention des conseillers municipaux et leur suggère de prendre en compte cette nouvelle politique dans les plans de construction du nouvel édifice. Ceci aux fins d'assurer une cohérence de gestion entre la politique anti-tabac et les infrastructures de l'édifice en construction.

La prise en compte des besoins des fumeurs sera retenue via l'adoption des dispositions (a) d'accorder des interruptions et (b) de favoriser la participation à un programme de cessation. La recommandation (c) d'établir des salles pour fumer, sera supprimée. En d'autres mots cela signifie qu'aucune aire pour fumer ne sera établie dans les murs municipaux. Dans le même ordre, la recommandation No 5 sera modifiée : Au lieu de "Ensure that newly constructed facilities anticipate this policy and provide for the independently vented smoking areas", la disposition No 5 deviendra :

"Consider and report the costs in each case that newly constructed facilities anticipate this policy and for the independently vented smoking areas" (City Council, 5 juin, 1986, p. 14-277).

Les syndicats consultés pour la cause en appellent également à la tolérance vis-à-vis tant des personnes fumant que de celles qui ne fument pas :

"(a) The President of the Ottawa-Carleton Public Employees Union, CUPE Local 2187 indicated by telephone on August 19, 1987, that the following were his comments :

The report totally ignores 71% of the respondents to the Questionnaire in that they agreed with the statement : Smokers should have right to smoke in the indoor workplace, but only in special designated places where smoke is not recirculated through the heating or cooling system.

1. Strongly deplores staff report that ignores the above.
2. Implementation date of January 1, 1988, is far too soon. It is my position that the implementation has to allow people to intellectually cope with the problem and should be earlier than June 1, 1988.

(b) The President of the Ottawa Professional Fire Fighters' Association advised that their comments are the same as those provided by the Chairman of the O.P.F.F.A. Health and Safety Committee dates May 20, 1986, which are :

The Ottawa Professional Fire Fighters' Association Health and Safety Committee have discussed this draft report and we would respectfully request that all Fire Stations in the City of Ottawa be exempt from this policy.

With shift work, Fire Fighters are required to spend up to two days on duty in the station. Due to this unique situation, we believe that Fire Stations should be exempt from this policy and that the joint Health and Safety Committee for the Ottawa Fire department prepare our own program to deal with the unique situation facing Fire Fighters.

(c) The President of the Civic Institute of Professional Personnel indicated, by telephone on August 28, 1987, that the following were his comments :

Civic Institute of Professional Personnel has reviewed the proposed Smoking policy and the attached results of the questionnaire in Appendix B. The institute noted that under question number 14(f) of the questionnaire, 71% of the respondents agreed that Smokers should have the right to smoke in the indoor work place but only in special designated places where smoke is not recirculated through the heating or cooling system... the Institute feels that the Employer should re-examine the date January 1, 1988 for the full implementation of the smoking policy until the Employer has provided for separate ventilation mechanism. This would greatly assist those who need to smoke as well as those who like to have a pollution free environment" (City Council, 16 septembre 1987, p. 2--27 et 20-28).

Le 16 Septembre 1987, malgré les avis du comité N.O.H.S. et celui des représentants des employés municipaux, le conseil municipal fait acte de l'implantation d'une réglementation radicale n'offrant que peu d'alternative aux personnes qui fument. Le nouveau bâtiment municipal est déclaré non-fumeur ainsi que tous les autres bâtiments de la municipalité. La seule porte ouverte qui soit laissée est une période de transition pour permettre aux employés de s'habituer ou éventuellement de suivre un programme de cessation. La nouvelle réglementation se trouve en annexe No 3.

Dans un premier temps la municipalité semble ne pas reconnaître la filiation des deux By-laws avec la politique anti-tabac instaurée à l'intérieur des bâtiments de la municipalité.

"On september 26, 1985, the (then) Administration, Policy and Priorities Committee considered a proposal from the Medical Officer of Health, Ottawa-Carleton Regional Health Department suggesting

revisions to the By-law 144-79, the City of Ottawa Non-smoking By-law... This report, which deals with non-smoking in the public places is a completely separate and distinct subject area from the non-smoking policy and associated implementation programme for indoor City-owned municipal workplace which were already adopted by City Council in June 1986" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-11).

Pourtant ces événements ne sont pas si indépendants que ce que semble l'affirmer cet extrait. Que du contraire, la réglementation intra-muro de la ville semble avoir permis à la municipalité de se faire les griffes en vue d'autres conquêtes.

"Two events have taken place in 1986 which facilitate the City of Ottawa to proceed now in the area of regulating smoking in the workplace.

During the past two years, the City of Ottawa has been considering the matter of non-smoking in the indoor municipal workplace, culminating in City Council's decision of June, 1986, adopting a programme for regulating smoking undertaken to implement this policy, city Council can move towards a new initiative and focus its efforts to the issue of regulating smoking in the public workplace (outside the municipal workplace)" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-14).

3. 2. 1. 2 L'emprunt à San Fransisco, Vancouver et Toronto

Si la mise en application d'une réglementation à l'intérieur des bâtiments de la municipalité peut-être considérée comme un tour d'échauffement ou d'un "hors-d'oeuvre" avant le plat de résistance, les expériences de San Fransisco, de Vancouver et plus particulièrement de Toronto ont servi d'inspiration directe pour la création du By-Law réglementant l'usage du tabac au travail.

"That City Council authorize the preparation of a draft by-law regulating smoking in the workplace and draft legislation enabling the City of Ottawa to pass a by-law regulating smoking in the workplace,

based on the model of Bill Pr. 25- An Act of the City of Toronto" (departemental Recommendation adoptee le 20 mai 1987, City Council, 20 mai 1987, p. 13-9)

"The San Francisco Ordinance enacted in 1983 has been generally accepted as the model upon which many local governments in the U.S.A. and Canada prepare their ordinances or by-laws regulating smoking in the workplace. In Canada, Vancouver is the first and only municipality which among other provisions, regulates smoking in the workplace.

The City of Toronto has received special legislation from the Province of Ontario in December, 1985, which enables the City of Toronto to pass a by-law regulating smoking in the workplace. At the time of writing of this report, a draft by-law is being prepared for submission to the City of Toronto Board of Health.

The thrust of San Francisco Ordinance is that each employer must have a written smoking policy that provides for no-cost accommodation between the needs of smokers and the needs of non-smokers, or if an accommodation cannot be worked out, establish a smoking ban, in that workplace.

The concept of regulating smoking in the workplace in the City of Toronto special legislation is basically similar to the San Francisco Ordinance. Bill Pr. 25 provides that the City of Toronto may pass by-laws requiring every employer to adopt and implement a smoking Policy. Where a smoking Policy for a workplace has been adopted, any non-smoking employee may object to the employer about the smoke in the workplace. The employer, using already available means of ventilators or separation, shall attempt to reach a reasonable accommodation between the preferences of the non-smoking and smoking employees, provided that in so doing no employer shall be required by by-law to make any expenditures or structural alterations. Where accommodation satisfactory to all smoking employees cannot be reached, the employer shall prohibit smoking in that workplace. Bill Pr.25 also provides for sign notification and enforcement by inspectors" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-17).

La ville d'Ottawa s'est également informée sur la façon dont ces réglementations ont été perçues au sein des publics. Mais nous allons le voir, les seules sources d'évaluation des ces règlementations viennent de ceux-là même qui ont créé les dites réglementations.

"Based on information recieved from the official of the City of San Francisco and the City of Vancouver, the introduction of smoking regulation to the workplace has been generally well recieved by the smoking and the non-smoking public, and involve minimal cost to the municipalities. In the experience of San Francisco, an official from the Department of Public Health estimates that the compliance rate by employers is currently at 75%. During the first several months after the enactment of the Ordinance in 1984, compliance and enforcement activities occupied about half of the time of one inspector. In 1987, the cost of enforcement is estimated approximately \$5,000.00 equivalent to one-tenth of one inspector's time. The average monthly enquiry has decreased to about 7 or 8 and no charges have been laid to-date for violation of the Ordinance.

In the experience of the City of Vancouver, whose by-law was enacted in May, 1986, and came into force only in December 1, 1986, an Official from the Vancouver Health Department estimates that the compliance rate is high as 95%. To date, 300 complaints have been received and dealt with. No charges have yet been laid. The cost of enforcement has been somewhat higher than San Francisco's because the City of Vancouver is also using a spot-check system, in addition to the complaint-based system. Currently, three inspectors are engaged in compliance and enforcement activities. It can be expected, similar to the experience of San Francisco that the level of staff resources required to implement the by-law will be decreased over time" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-17).

Dans cette recherche aux solutions préexistantes, la municipalité a non seulement accordé un avis a priori favorable aux solutions établies par San Fransisco, Vancouver et Toronto, mais en plus, elle a utilisé pour évaluer ces alternatives préexistantes les sources officielles. Aucune distance n'a été prise par rapport au discours que tenaient les promoteurs des arrêtés municipaux de sorte que la ville d'Ottawa semble n'avoir dégagé que des éléments positifs chez ses précurseurs.

"Given the emotional and complex nature of the issues, any attempt to arrive at an acceptable solution that would accomodate both wishes and preferences of the smoking employees and non-smoking employees would be virtually impossible. The experiences of Vancouver and San Francisco and the proposed approach adopted by the City of Toronto appears to offer a workable compromise. The attractive elements of their common approach are :

- . Recognizes that a significant number of workers are subjected to involuntary exposure to smoking which is hazardous to the health of the workers.
- . It requires the adoption of a non-smoking policy in the workplace which reasonably accommodates the preferences of smokers and non-smokers and with input from the employees. The result of this scenario is that most likely certain areas of the workplace would be designated as smoking areas.
- . Recognizes that the ultimate preference rests with non-smoker if a solution between the parties cannot be arrived at. The result of this scenario is a ban of smoking in the workplace.

This co-operative approach can only be workable and effective if all the parties, including the employer and the smoking and non-smoking employees are genuinely willing to understand the other parties and deal with the parameters and constraints of each individual environment. It should be pointed out that this approach is not unlike the approach adopted by City Council in 1986 towards a non-smoking policy within the municipal workplace.

Based on above discussion, it is recommended that the City Council at this time indicate its intention to pass a by-law regulating smoking in the workplace and direct staff to prepare a draft by-law and draft legislation, based on the model of the City of Toronto special legislation respecting smoking in the workplace (Bill Pr. 25)" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-17 et 20-18)

Les solutions mises en place par San Francisco et Toronto laissent, en partie tout du moins, la possibilité aux employeurs et employés de trouver un accord consensuel avant que la réglementation ne tranche de façon unilatérale.

L'emprunt par Ottawa ne sera que partiel. Au départ, la municipalité d'Ottawa semble vouloir copier les solutions existantes. Ainsi, au stade initial du projet, le premier Bill soumis au parlement provincial laisse au fumeur un espace de 25% de l'aire de bureau. Chemin faisant, la municipalité va se dégager de ses sources d'inspiration pour se durcir. Au stade final, le fumeur n'aura plus d'autre espace pour fumer que dans des endroits spécialement aménagés et disposant d'une ventilation autonome. Il faut s'empresse d'ajouter qu'aucun employeur ou propriétaire d'immeubles n'est tenu

d'aménager de tel lieu. Ainsi, le lest accordé aux fumeurs est laissé à l'entière discrétion des propriétaires et employeurs.

3. 2. 2 La praticabilité politique

La praticabilité politique peut s'entendre comme étant l'anticipation des conséquences politiques de la décision des élus au sein de la population comme critère décisif de la délibération. Cette nécessité de prendre en compte l'opinion de ceux qui seront soumis ultérieurement à la réglementation oblige l'autorité publique à évacuer dès le départ trois éventualités : la prohibition absolue (versus le statu quo) et la tyrannie de l'offre.

3. 2. 2. 1 La prohibition absolue

Si fumer n'est véritablement qu'une externalité négative, un raisonnement rationnel dégagé de toute contingence politique conduit logiquement à la prohibition de ce comportement. Mais ce serait faire fi d'un autre impératif devant être pris en compte, celui du droit démocratique. Face à l'intervention étatique se dresse le mur des libertés individuelles. De ce fait, le politique ne peut faire l'usage d'une rationalité technico-économique pure. Le pragmatisme politique sait qu'il doit agir en tenant compte de son électorat et de ses libertés individuelles.

"Government or individual cannot and should not deny any smoker the opportunity to smoke" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-17).

Si prohibition il y a, elle doit en tout cas laisser croire qu'elle n'est pas totale. La réglementation finale en tiendra compte. En effet, il reste permis de fumer dans le lieu du travail. Mais il faut

s'empresse d'ajouter que l'aménagement des espaces pour fumeur est confié au seul bon vouloir des employeurs. La solution inverse, soit le statu quo, n'est pas une solution plus plausible. Si le politique s'est attaché à construire le tabagisme en problème, c'est qu'il a bel et bien l'intention d'intervenir.

3. 2. 2. 2 La tyrannie de l'offre

Si l'Etat choisit effectivement d'intervenir sur le problème du tabagisme, il demeure qu'il ne peut le faire seul. Dans la mesure où il décide d'empiéter sur l'espace individuel, il faut qu'il sente que cette ingérence sera vue comme favorable par l'opinion publique.

"... There is already sufficient statistical evidence to indicate wide scale public support for regulating smoking in the workplace, it was concluded that it would be unnecessary for the City of Ottawa to undertake an independant public opinion survey. The results of the question specifically relating to smoking in the workplace contained in three recent opinion surveys, one of which was a national survey and two being regional surveys, are presented below:

(i) Ottawa-Carleton Regional Health Unit - (Ottawa-Carleton Area, Fall, 1985)

. 64.3% of respondents felt that smoking should be permitted in restricted (designates) areas.

. 24.9% felt that smoking should be banned in the workplace.

. 10.75 felt that there should not be any restriction.

(ii) Ottawa Citizen Survey (Carried out by Optima covering the National Capital Region, October, 1986)

. 79% of respondents were in favour of banning smoking at the workplace, while 19% of respondents were against it. (It should be noted that in this survey, the question asked was "... Whether you would be for or against a law banning smoking at work?". The option of supporting or not supporting a workplace with designated smoking areas was not available to the respondents).

(iii) Gallup Poll (National, October, 1986)

. 57% of the respondents indicated smoking in the workplace should only be permitted in designated areas.

. 22% indicated smoking should be banned in the workplace.

. 18% expressed smoking should be generally allowed in the workplace.

The public message, conveyed through the results of these surveys, is clear and consistent, that is : a high proportion, about 80%, of the public are in favour of either restricting smoking to designated areas, or having smoking banned in the workplace" (City Council, 6 Septembre 1987, p. 20-15).

La stratégie sera conduite de sorte que les citoyens auront eu l'occasion de prendre part activement au renoncement de leurs prérogatives.

"The proposed change will directly affect thousands of employers and employees in the City of Ottawa. As such, the final product must be prepared with extreme care and involve a high degree of public consultation" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-21).

Deux étapes importantes seront mises en place lors de la consultation populaire. Ces deux moments sont :

Stage 1 :

The public, interest groups including employee organizations and community associations have been notified through direct mailing and newspaper advertisements of the consideration of this report by the Policy, Priorities and Budgeting Committee and the availability of this report.

Stage 2 :

Public Awareness - The process needs to begin with the preparation of an information package highlighting the issues and clearly explaining the recommended changes and the possible impacts of the proposed changes. A copy of the proposed By-law and information regarding the application for special legislation should also be contained in the information package. This information package will be forwarded to all identified interest groups (business, labour, smokers, non-smokers), and the media. The general public will also be advised of the availability of the information package.

Public Input and Feedback - The general public as well as interested groups, will be requested to provide comments and written submissions. Individual meetings with groups to discuss and clarify the proposed changes can be scheduled. Staff, after receiving input and comment from the public will revise the proposed by-law, if necessary and submit a final report to the Policy, Priorities and Budgeting Committee.

Public Hearing - Notification of the public hearing by the Policy, Priorities and Budgeting Committee and the availability of the Final report will be advertised in the daily community newspapers and mailed to all identified individual and interest groups.

Proposed Budget of Public Participation for Stage 2

Public Participation Assistant	\$3,000.00
(20 hours per week for four months)	
Advertisement - Daily Newspapers	\$3,000.00
- Community Newspaper	\$1,500.00
Printing of information Packages	\$1,000.00
Mailing	\$ 500.00
Total	\$9,000.00

(City Council, 16 septembre 1987, p.20-21 et 20-22).

Il nous faut maintenant voir de plus près et comprendre comment s'est opéré l'interaction entre tous les acteurs sociaux impliqués dans la cause.

4. Les Acteurs sociaux

Dans cette partie nous tentons d'identifier les interactions qui se sont opérées entre les différents acteurs. Ceux-ci nous apparaissent pouvoir se ranger dans deux catégories distinctes : les appelants et les appelés à la cause.

4. 1 Les appelants à la cause

"Numerous examples can be cited which illustrate how government and the major employers are responding to the public sentiments" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-16).

A en croire la municipalité, l'entreprise menée par la ville d'Ottawa est la réponse à une demande explicite de la part de la population. Pourtant l'arrêté municipal n'est pas à proprement parler le fruit d'une remontée démocratique. Nous ne refutons pas l'hypothèse qu'il n'existait pas au préalable un sentiment latent dans le public. Il en existe d'ailleurs probablement beaucoup d'autres. Le tabagisme n'est qu'un parmi tant d'autres. Ce que nous cherchons à dire ici, c'est que la population n'a pas été l'élément déclencheur des deux By-laws.

Nous en voulons pour preuve l'absence de pétition ou autres documents indiquant l'expression directe de l'opinion des citoyens. A aucun moment la municipalité ne semble avoir été saisie de façon directe par sa population. Il est certes vrai qu'il existe une opinion publique qui s'exprime au

travers des sondages indiqués ci-dessus⁷. Mais il ne s'agit pas d'une opinion exprimée de façon spontanée. Inutile de préciser ce qu'un sondage a de précaire et d'artificiel. Il est intéressant de préciser que les auteurs des sondages sont, du moins certains d'entre eux, des acteurs "situés" par rapport au problème. Ceci peut entacher en partie la neutralité des chiffres. La première enquête à laquelle la municipalité fait référence n'a été conduite par nul autre que l'Office médical de la santé de la région d'Ottawa-Carleton. En ce qui concerne l'agence d'enquête Gallup Poll, nous n'avons pas de référence directe pour identifier le commanditaire de l'enquête de 1986. Toutefois, c'est cette même agence qui sera commissionnée en 1992 par "The Smokers' Freedom Society" pour un sondage du même type.

La municipalité reconnaît elle-même le pouvoir créateur de l'opinion publique par l'entremise de sa propre démarche.

"As may be expected, increasing public awareness and sensitivity have increased support for smoking restrictions since 1986" (City Council, 1 avril 1992, p.12-94).

4. 1. 1 Les technocrates

L'appelant décisif est l'Office médical de la santé de la région d'Ottawa-Carleton. C'est à lui que revient l'impulsion des deux arrêtés municipaux qui nous préoccupent. En 1985, ces fonctionnaires de la santé publique ont par l'intermédiaire du lobbying intragouvernemental proposé à la municipalité d'Ottawa qu'elle revise son arrêté-municipal No 144-79, intitulé "Arrêté municipal de

⁷ Nous renvoyons à ce sujet aux sondages fournis dans le paragraphe sur la tyrannie de l'offre (3.2.2.2).

la ville d'Ottawa sur l'usage du tabac". Cette proposition est résumée par la municipalité de la façon suivante :

In 1985, The Regional Health Department recommended the City of Ottawa adopt a revised Non-smoking By-law, based on a number of "principles". «a draft By-law prepared was also forwarded to the City at that time. The draft By-law is wide ranging in scope, addressing a number of environments. Based on the documents provided by the Regional Health Department, the following is a summary of the proposals :

(1) Health Care Facilities

To prohibit smoking in health care facilities ; all hospitals and chronic care institutions should restrict smoking to limited enclosed areas with separate ventilation.

(2) Waiting Areas

To prohibit smoking in all waiting areas for the use of the public.

(3) Restaurants

To require mandatory non-smoking areas in the restaurants which have a seating capacity of more than 40 persons.

(4) Service Counters

To prohibit smoking at all service counters and not just service counters in a bank, financial institution or municipal office.

(5) Public Assembly

To restrict the portion of a place of public assembly where smoking may be permitted.

(6) Workplace

To regulate and provide non-smoking accommodation in the workplace.

(7) Shopping Mall Concourses

To prohibit smoking in shopping mall concourses, in addition to retail

(8) Personal Service

To prohibit smoking in personal service establishments, eg. shops, beauty salons.

(9) Public buses

To prohibit smoking in public buses.

(10) Taxi

To place the onus for requesting smoking on the smokers."

(résumé des Propositions du département de la santé de la région d'Ottawa-Carleton, City Council, 16 septembre 1987, p. 20-11 et 20-12).

Mais le rôle du département de la santé de la région d'Ottawa-Carleton ne s'est pas limité à insuffler à la municipalité la proposition de refonte du By-law No 144-79. Nous l'avons vu précédemment, la région a produit des enquêtes sur l'opinion publique, enquêtes qui ont été conduites par la région elle-même. Outre ces sondages de l'opinion, la région a également fait part à la municipalité de chiffres indiquant la situation précaire des non-fumeurs. Ce faisant, elle indiquait l'impératif d'intervenir.

"Ottawa-Carleton Regional Health Unit estimated that 56,000 workers in the Region or approximately 15% of the Labour force are protected by some kind of smoking policy. This includes 42,000 workers employed in the private sector by an estimated 40 establishments and 13,000 employees of the Federal Government, e.g., Statistics Canada Health and Welfare" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-16).

La municipalité accordera également à l'Office médical de la santé de la région d'Ottawa-Carleton une place privilégiée parmi les acteurs avec qui elle interagira pour l'élaboration des arrêtés municipaux. De la sorte, la région ne fut pas seulement initiatrice, mais elle fut également productrice des arrêtés municipaux. Ainsi, par exemple, alors que la municipalité en 1987 décide de donner priorité au sixième point de la recommandation (workplace), en 1991, la région fait à nouveau pression auprès de la municipalité pour qu'elle statue sur les centres d'achats.

"The Regional Medical Officer of Health proposed the ban of smoking in the common areas of shopping malls and other public buildings as detailed in the report which was considered by C.S.O.C. on 1991 February 13. The Associate Medical Officer of Health, Dr. I.M. Gemmill, met with representatives of area municipalities on 1991 June 27 to encourage each to adopt a smoking ban in the common areas of malls" (City Council, 4 septembre 1991, p. 25-100).

On peut affirmer sans se tromper que l'origine des By-laws est attribuable à une instance administrative qui au travers des relations institutionnelles de proximité avec d'autres instances politiques a pu jouer de son influence pour faire passer les intérêts protégés de sa propre institution.

4. 1. 2 Le législateur

Dans le cas qui nous préoccupe, le détenteur du pouvoir structurel n'est autre que la municipalité d'Ottawa. Le dossier fut, suivant les étapes du processus, confié à différents organes de la municipalité. Le département légal fut saisi au moment de la prise en considération de la proposition de la région; le service du génie et des travaux publics fut chargé de la préparation des avants-projets et de la consultation populaire; le comité des services communautaires et des opérations eu la charge des votes préalables avant l'envoi du produit fini au conseil municipal dans son entiereté.

Nous avons vu précédement que le décideur n'est pas un pur automate agissant suivant une rationalité pure et rigoureuse. Les cloisons entre les acteurs ne sont pas étanches. A l'intérieur même de la municipalité se trouve des acteurs qui pourraient tout aussi bien être "catégorisés" d'entrepreneurs moraux. Pour l'exemple, voici les propos tenus par la conseillère Joan O'Neill, présidente du comité des services communautaires et des opérations :

"If I had my choice I'd wipe smoking off the face of the earth" (Propos recueilli par le journal Citizen le 2 avril 1992).

En tant que détenteur du pouvoir structurel, la municipalité va jouer le rôle centralisateur des débats entre la région, l'autre instance appelante, et les publics, les instances appelées. Mais ceci ne signifie pas que la municipalité n'ait joué qu'un rôle de médiateur ou de pantin faisant le jeu de l'un ou des autres. La municipalité a été pleinement acteur dans le processus dans la mesure où elle a elle aussi exercé son pouvoir dans ses interactions.

Les interactions que la municipalité a entretenue avec l'OMS de la région d'Ottawa-Carleton sont multiples et même si la région semble avoir joui d'un pouvoir d'influence important ceci ne signifie pas pour autant que la municipalité ait été dénuée de toute force dans ce rapport. Tout d'abord, la municipalité a choisi le moment qu'elle jugeait opportun pour donner suite aux recommandations de la municipalité. En effet, alors que dès 1985 la région recommande à la municipalité de réviser son arrêté municipal No 144-79, ce n'est qu'en 1987 que la municipalité donne suite à cette requête. Ensuite, la municipalité n'emboîte pas entièrement le pas sur la région, du moins pas dans un premier temps. Tandis que l'O.M.S. souhaite voir émerger une législation visant un vaste réseau de lieux, la municipalité entend tout d'abord se concentrer sur le problème spécifique du lieu de travail. Il est vrai qu'en 1992, la municipalité aura quasiment rempli l'entiereté de la requête régionale mais dans un premier temps, soucieuse d'autres impératifs, ce n'est pas le cas.

"... If the proposals of the Regional health department were implemented, practically every resident, employee, employer and visitor in the City would be affected by the new proposals, to varying degrees. To proceed at this time, with the entire package is a giant step, putting the City of Ottawa in the foreground, in advance of any municipality in Canada in terms of leadership in regulating secondhand smoke. However, this leap must be balanced with other considerations and impacts which, among others, include the following :

- . The general acceptance by the public and the perception of the overly stringent application of government regulations to the individual right to pursue his or her preferences/habits.
- . The complexity of issues and the multitude of specific and detailed considerations facing the general public, diversified interest groups and City Council.
- . The need to understand the full content of the impact to nearly every sector of the business community.
- . The possible perceived confusion to the public as to where and how smoking is regulated in various places..." (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-12).

"It is considered more important to provide protection to people or employees from secondhand smoke in the workplace than in other public places such as restaurants, not only because of the large number

of individuals involved, but also because people usually have much less control or less choice over their working conditions and locations. The workplace is an area where individuals are often subjected to significant constant exposure over an extended period of time (measured in months and years)... Evidence of public support in regulating smoking in the workplace, which will be detailed later in this report, also makes it abundantly clear that this must be the first priority area which City Council should be deal with" (City Council, 16 septembre 1987, p.20-13).

"The preferred approach to deal with the workplace at this time does not at all suggest that the other proposals suggested by the Regional Health Department should not be pursued. There are existing regulations in place covering those public areas identified in Items (1) to (6)¹. Item (7) which prohibits smoking in shopping mall concourses had been considered and rejected by City Council in 1982. With respect to Item (8), since most of the personal service establishments have relatively small floor area, regulating smoking in these establishments may virtually mean a smoking ban. This has serious implications for both proprietors and the clientele. These items are worthwhile areas to pursue. However, public opinion/support to these proposals should firstly be obtained and carefully assessed.

Based on the above discussions, it is recommended that an incremental approach be adopted, of which the first priority area would be regulating smoking in the workplace while other proposals of the Regional Health Department would be considered as second priority to be dealt with in 1988. It should be noted that most proposals identified as second priority are areas which City Council can legislate within the existing legislative framework and the time required to regulate smoking in the workplace which require special legislation from the Province" (City Council, 16 septembre 1987. p. 20-13).

Mais le pouvoir étant une notion relationnelle, celui-ci est nécessairement partagé entre ceux qui interagissent. En 1991, l'Office médical de la région n'ayant pas obtenu satisfaction en ce qui concerne les lieux publics relance la municipalité afin que celle-ci, dans la foulée de l'arrêté dans le lieu de travail, modifie l'arrêté dans les lieux publics en ce qui a trait aux centres d'achats et autres immeubles publics.

¹ Ces items renvoient aux propositions telles que rapportées dans le paragraphe sur les technocrates.

"At its meeting on February 13 the Community Services and operations Committee considered a recommendation put forward by the Regional Medical Officer of Health and endorsed by Regional Council proposing "a ban on smoking in all shopping malls and common areas of public buildings which do not have separate ventilation". The Commissioner of Engineering and Work was requested to report back in six months with a report on feasibility of implementing such a ban.

As was indicated in the report from the Medical Officer of Health, it is certainly the case that increasing adoption and implementation of workplace no-smoking policies, in both the public and private sectors, has led to an increase of smoking in the common areas of office towers, retail malls and other multi-tenanted complexes. The Medical Officer of Health likewise indicated that second-hand smoke is well established "health hazard resulting in both acute health problems (tears, coughing, shortness of breath, etc.) as well as risk of chronic illness even including lung cancer" (City Council, 4 septembre 1991, p.25-93).

Outre les échanges que la municipalité entretient avec la région, la municipalité doit également composer avec les acteurs appelés à la cause. Il est important de rappeler ici que dès le départ, la municipalité a choisi de mener elle-même la consultation des publics plutôt que d'en recourir à un consultant privé. Ce faisant, elle a gardé en main les règles du jeu. Malgré les intentions proclamées d'ouvrir un débat démocratique, il demeure que le processus actif est resté la propriété de la municipalité. Par la centralisation du processus de consultation populaire, les bureaucrates sont restés les maîtres du jeu. Pour la création du By-law dans le lieu de travail, la municipalité va s'entourer de partenaires privilégiés. Nul doute que ce choix sélectif qu'elle a opéré, dès le début des opérations, a eu des incidences sur l'émergence, ou la non-émergence, des opinions existantes dans la population. En d'autres termes, le choix de partenaires privilégiés a facilité l'accès de voies particulières.

"Staff has established a small working group of individuals representing the key interest groups to assist staff in the forthcoming public participation process, should City Council approve the staff recommendations. These groups include : BOMA, Ottawa Board of Trade, Ottawa-Carleton Council

on Non-Smoking, Non-Smokers Association of Ottawa-Hull and RMOC Health Department" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-6).

La municipalité choisira également les associations à qui elle souhaite faire part de son projet.

"A letter was sent over 100 community associations and interest groups (business, health, labour) advising them of City Council's decision of May 20, 1987, and inviting them to contact staff if they require further clarification or if they wish to discuss the content and the recommendations of the report. (Note : These associations/ groups were previously provided with a copy of the report and were advised of the Policy, Priorities and Budgeting Committee's meeting of May 14, 1987)" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-5).

On ne peut manquer d'observer l'importance accordée par la municipalité aux institutions à caractère économique ou médicale. Par contre, les associations de fumeur n'apparaissent pas; elles ne sont pourtant pas inexistantes. Ce choix des acteurs sera relativement similaire pour le processus de modification de l'arrêté municipal dans les lieux publics.

"Copies of the original draft amendments, draft report and final report were distributed directly to identified members of the community as well as organizations who have previously expressed an interest in the subject. Copies were sent to :

- . Ontario Restaurant Association (Ottawa Region)
- . Ottawa Hoteliers Incorporated
- . The Ottawa/Hotel/Motel Association
- . The Canadian Council on Smoking and Health
- . Non-Smokers for Clean Air
- . The Non-smokers Rights Association
- . The Canadian Cancer Society (Public Issues Section)
- . The Heart and Stroke Foundation of Ontario
- . The Ottawa-Carleton Council on Smoking and Health (an inter-agency organization whose membership includes representatives of : The Lung Association; The Heart and Stroke Foundation of Ontario; The Addiction Research Foundation and The Cancer Society amongst others)

In addition to the consideration of written responses received from several of the groups noted above, staff met with representatives of both the Ontario Restaurant Association (Ottawa Region) as well as

the Ottawa-Carleton Council on Smoking and Health. Revisions to the original draft amendments were made based on the comments received from above-noted groups.

Given the difficulties in contacting all affected members of the public, the draft copy of the report was also available to the general public for comment. Availability of the draft report was advertised in French and English City newspapers on October 7th and 14th of this year. The availability of the draft report was also advertised in the Ottawa Business News on October 7th in order to facilitate more widespread notification of the City's business community." (City Council, 6 décembre 1989, p. 1-203).

4. 2 Les appelés à la cause

La ville d'Ottawa et l'Office médical de la santé de la région d'Ottawa-Carleton, pour des raisons démocratiques, n'ont pas pu jouer seuls la partie. Le débat a dû s'ouvrir à d'autres acteurs issus de la société civile (les publics) et de la société politique (le public). Ces partenaires sont intervenus dans le processus d'élaboration des arrêtés municipaux aux fins de faire valoir leurs intérêts protégés. Ces intérêts ne se retrouvent pas nécessairement impliqués dans les deux By-laws. C'est ainsi que, par exemple, certains acteurs peuvent apparaître dans le débat qui entoure l'arrêté dans le lieu de travail No 122-92 et s'abstenir d'intervenir ou d'être convoqué pour la modification de l'arrêté dans les lieux publics No 144-79. Mais l'inverse est également vrai, certains acteurs participeront activement aux deux By-laws.

4.2.1 Les publics

Nous l'avons vu précédemment, l'émergence des deux By-laws n'est pas le résultat d'une remontée démocratique. L'origine est politico-administrative dans la mesure où elle est le résultat de la rencontre des intérêts protégés de technocrates et de la volonté du politique. Les publics ne sont intervenus qu'à un stade ultérieur, celui de la consultation populaire menée par la municipalité. Cette consultation a permis la mise en place d'interactions directes entre les instances appelantes et les

partenaires appelés. Les différents espaces de discussions et d'échanges ouverts par le politique ont permis de faire apparaître différents intérêts protégés. Ces espaces d'ouverture sont : la notification d'avis d'information sur les divers avant-projets, des questionnaires, l'avertissement de la population par les journaux, l'invitation à faire part de ses commentaires, des réunions d'information et la constitution de groupe de travail avec certains acteurs privilégiés.

Il serait réducteur de concevoir la population comme le versus du politique. La société civile n'est pas une entité unique mais une pluralité constituée d'entités individuelles et collectives aux intérêts variés, hétérogènes, compatibles ou non suivant les cas. De plus, ces intérêts ne se situent pas nécessairement sur le même registre. Ceux-ci peuvent tantôt être d'ordre économique, morale, juridique, individuel, collectif, etc. Au fin de l'analyse, nous avons choisi de les rassembler par groupes : les entrepreneurs moraux de la santé publique, les propriétaires d'immeubles, le secteur HORECA, les associations de citoyens, les individus isolés, les associations de fumeurs et enfin, les absents.

4. 2. 1. 1 Les entrepreneurs moraux de la santé publique

Ces associations issues de la société civile doivent leur existence à la cause même qu'elles défendent. Ceci ne signifie pas pour autant que leur existence n'a duré que le temps du processus d'adoption et de modification des deux arrêtés municipaux. La lutte contre le tabagisme remonte, nous l'avons vu précédemment, aux années 70 et ne prendra certainement pas fin avec l'adoption de ces deux By-laws. De plus la question du tabagisme est traitée à tous les échelons du gouvernement de la population.

Dans le cas qui nous occupe, nous nous penchons plus particulièrement sur la municipalité et la région. Mais ceci ne doit pas faire oublier que les gouvernements fédéral et provinciaux ont eux aussi pris en charge de résoudre le problème. Nul doute dès lors, qu'au delà des arrêtés municipaux de la ville d'Ottawa, ces associations trouvent d'autres terrains d'action.

L'indépendance des acteurs n'est jamais absolue, le simple fait de leur nécessité d'interagir pour une cause précise les amène à collaborer. Mais il y a plus. Pour comprendre un versant des interactions des entrepreneurs moraux de la santé publique avec les instances politiques, il nous faut prendre un peu de distance vis-à-vis du problème immédiat qui nous occupe et regarder au niveau provincial. L'extrait qui suit est issu des débats parlementaires du comité permanent des affaires sociales étudiant la loi de 1993 sur la réglementation de l'usage du tabac.

"Mr Garcia (directeur de l'unité de promotion de la santé du ministère de la santé de la province de l'Ontario) : We have also convened a steering committee of provincial partners in strategy. I know you'll be hearing from many of those partners during the committee's hearings, including the major voluntary organizations- The Canadian Cancer Society, the Lung Association and the Heart and Stroke Foundation- as well as the ressource centres that we've funded under this strategy. This will provide a mechanism for us to develop an integrated plan....

The minister made grants during National Non-Smoking week to our partners to develop and make these available province-wide. These are programs related to smoking cessation, for example, and increasing community awareness of tobacco problem...

Mr Jim Wilson (député): Mr Chairman, for the record, I don't ask for that in any malicious way. I've just been asked... How much money does the government give to theses groups? I think it's a fair question : How much money does the government give out in grants to these groups, and what are the groups?

The Chairman : That information could be made available to the clerk and them subsequently to the members.

Mr Garcia : Sure. a very quick answer to that : we spend about \$1 million on resource centres. Their recent grants for the development of education resource materials was slightly more than \$600,000."
(In Standing Committee on Social Development, 31 janvier 1994, p. S-716 et S-717).

Les entrepreneurs moraux de la santé publique n'ont pas été appelés par la municipalité en tant qu'experts. L'espace de discussion ouvert par la ville n'a pas pris en compte le débat sur la fumée secondaire. La fumée secondaire et ses conséquences mortelles ont d'emblée été prises pour des faits acquis. Les entrepreneurs ont été convoqué au même titre qu'un membre à part entière de la société civile pour se prononcer sur les projets des By-laws. Se faisant, ils sont venus grossir la masse des partisans et c'est pour cette raison que nous affirmons que la municipalité les a appelé à la cause pour faire pression. Nul part, nous n'avons trouvé le souci pour la municipalité d'établir une représentation de la population par rapport au problème en cause.

Voyons maintenant, suivant les différents stades et arrêtés municipaux, ce qu'ont dit ces entrepreneurs moraux de la santé publique (E.M.S.P.). Au début du processus de création de l'arrêté municipal "arrêté dans le lieu de travail No 122-92" deux organisations vont être choisies par la municipalité pour former le groupe des partenaires privilégiés. Ces associations sont : Ottawa-Carleton Council on Non-smoking et Non-smokers Association of Ottawa-Hull. Au début du premier stade de modification de l'arrêté dans les lieux publics visant plus particulièrement les centres commerciaux et autres immeubles publics, les E.M.S.P. ont exprimé les avis suivant :

- Canadian Cancer Society :

"Supports the proposed prohibition of smoking in common areas and cites a report released by the U.S. National Institute for Occupational Safety and Health that concluded that cigarettes smoke causes cancer and possibly heart disease in non-smokers" (City Council, 4 septembre 1991, p. 25-103).

- Ottawa-Carleton Council on Smoking and Health :

" Supports the proposed ban. The Council indicates that smoking-related illnesses kill approximately 35,000 Canadian per year with deleterious affects to non-smokers as well as smokers. The Council also point to the positive impact that such prohibitions will have on young people : "The more children experience non-smoking as the norm, the greater the chances of them remaining smoke-free" (City Council, 4 septembre 1991, p. 25-103).

- Non-Smokers for clean Air :

"Supports the proposed ban including the complete ban of smoking in food court areas. The association cites the harmful effects of second-hand smoke and maintains that mall managers should welcome the proposal because non-smokers, who make-up two-thirds of the population, will shop for longer periods of the time if they are offered a smoke-free environment.

With reference to specific provisions of the amendments, the association argues that the peer pressure alone will not suffice and that security and other supervisory staff should advise persons observed smoking of the mandatory provisions." (City Council, 4 septembre 1991, p. 25-103).

- The Allergy and Environmental Health Association :

"Support the proposed ban. Second-hand smoke makes shopping malls inaccessible to persons disabled by environmental sensitivities and such a ban would reduce impairment to persons with these sensitivities" (City Council, 4 septembre 1991, p. 25-103).

Au début du processus de refonte de l'arrêté dans les lieux publics visant les restaurants et autres lieux publics les avis ont été les suivants :

"Comments from the public indicate that support for mandatory non-smoking areas is strong. All eight (8) written comments received from non-smoking advocate groups support the establishment of mandatory non-smoking areas although seven (7) maintain that 30 percent designation is too low. In addition, three (3) of the respondents indicated that smaller restaurants should not be exempted from

the mandatory requirements of the By-law..." (City Council, 6 décembre 1989, p. 1-204).

"Although delegates of health promotion groups accept that eating and drinking establishments generate their income from customers who voluntarily patronize their premises, they nevertheless argue that, as a minimum, non-smoking areas should reflect the smoking practises of the population at large. As a result, non-smoking advocates proposed that seventy (70) percent non-smoking areas should be implemented to accomodate the seventy percent of the population who do not smoke (City Council, 6 décembre 1989, p. 1-200).

"The smokers' Freedom Society commissioned Gallup Canada to undertake a random telephone survey of 300 Ottawa residents between 1992 January 25 and 27.

Eighty-six (86%) percent of respondents believe that smoking should be restricted in public areas with 61% advocating smoking in designated locations only and 25% supporting a complete ban of smoking in public areas.

With respect to restaurants specifically, 69% of respondents believe smoking should be allowed in designated areas only with an additional 15% supporting a complete ban on smoking in restaurant" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-94 et 12-95).

Au terme du processus de création de l'arrêté municipal No 122-92 et de la seconde modification du By-law No 144-79, les avis ont été les suivants :

- Canadian Cancer Society :

"The Canadian Cancer Society strongly endorses the elimination of tabacco use, protection from secondhand smoke, cessation programs and encouragement to help the public refrain from smoking. The Society endorsed no exemptions from the Workplace By-law" (City Council, 1 avri 1992, p. 12-106).

- Canadian Council on Smoking and Health :

"On behalf of its twenty-five member organizations, the Canadian Council wrote in full support of the proposed smoking in the Workplace By-law. ETS contains over 4,000 chemicals of which at least 43 are known to cause cancer in humans. The Council argues that employees in any work setting should not have to be exposed to second-hand smoke in the workplace" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-107).

- Non-Smokers for clean Air :

"Non-Smokers for Clean Air supports the proposed Workplace By-law including the complete ban of smoking in workplaces engaged primarily in service to or use by the public

Because environmental tobacco is proven cancer-causing agent and because biochemical tests have shown the presence of chemical compounds in 50% to 75% of the population (even though less than 30% of the population smoke), the health advocacy group argues in favour of elimination of exposure to second-hand smoke" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-107)

- The Allergy and Environmental Health Association :

"The Association supports the proposed workplace By-law in its entirety. Second-hand smoke makes workplaces, public or private, inaccessible to persons with environmental sensitivities" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-107)

En résumé, on peut dire que les E.M.S.P. fournissent un avis unanimement (très) favorable au projet de la municipalité. A ce stade, la municipalité a tout lieu de se réjouir de la tournure que prend la consultation populaire. Aucune restriction au projet n'est soulevée par ces agences, les projets municipaux semblent parfaits, exempts de toute nécessité de révision. Les arguments pour soutenir la municipalité sont de divers ordres : santé publique, économique, moral.

4. 2. 1. 2 Les propriétaires

Suivant l'arrêté municipal auquel on se réfère deux types de propriétaires ont été appelés à la cause.

En ce qui concerne l'arrêté dans le lieu de travail, la municipalité a fait appel à une institution particulière : Building owners and Managers associations of Ottawa-Carleton (BOMA). Pour la révision de l'arrêté municipal dans les lieux publics visant les centres commerciaux et autres immeubles publics, la municipalité a fait appel aux propriétaires des centres d'achat et à BOMA.

BOMA :

Le poids économique de cette institution explique probablement le fait que la municipalité en ait fait un de ses partenaires privilégiés. La position de BOMA face à l'interdiction de fumer est relativement claire : celle-ci n'a pas d'objection pour autant que ça ne coûte rien à ses membres.

"A letter from BOMA dated June 23, 1987, was received which indicates that the association is in support of the City's smoking initiative in the workplace provided that it is in conformity with Bill PR 25- an Act of the City of Toronto, in particular, the provision that "no employer shall be required to make any expenditures or structural alterations to the workplace to accommodate the preferences of the non-smoking employees". As noted in our original report to Council, it was in fact the City of Toronto By-law which staff are recommending be used as a model for the City of Ottawa. Consequently, the concern of BOMA has been dealt with" (City Council, 16 -5).

Le point de vue de BOMA sera au terme du travail législatif entièrement respecté. Aucun propriétaire n'est tenu par une quelconque obligation :

"Nonobstant l'article 2, l'employeur peut volontairement désigner des endroits du lieu où l'usage du tabac est permis, si l'endroit désigné...." (article 4 Arrêté municipal No 122-92).

Les propriétaires de centre d'achat :

- Lincoln Heights galleria :

"The Lincoln Heights property manager polled 52 retail tenants 65% of whom responded to the proposed ban. Nineteen percent were in favour of a full ban; 19% were in favour of the status quo; 53% favoured a fifty percent ban in common areas and in food courts; 3% favoured designated and separately ventilated areas for smokers, and; 3% favoured the 50% designation in food courts only (3% did not express a preference)

The general manager indicated that the move toward non-smoking malls is inevitable but favoured a gradual approach with a 50% ban of smoking in the common areas of the mall including the food

court. The manager noted that the Bayshore Shopping Center in Nepean would be subject to a smoking ban and indicated that smoking customers could be lost to such malls where smoking is not prohibited. This is of particular concern given that malls are a social meeting place for many persons, particularly seniors, who make up a large portion of their smoking customers. The managers also indicates concern with respect to the costs of enforcement" (City Council, 4 septembre 1991, p. 25-103 et 25-104).

- Carlingwood Mall :

"The Carlingwood Mall recognizes the importance of providing a safe , clean and healthy environment for members of the shopping public while indicating that a significant number of smokers utilize the mall. The general manager asserts that some care should be taken to accommodate the interests of all parties; given the recession, south-of-the-border shopping and the limitation on Sunday shopping, the mall must be able to accomodate its smoking customers in some fashion" (City Council, 4 septembre 1991, p. 25-104).

-Billings Bridge Plaza :

"The mall management indicates that they are currently studying the pros and cons of prohibiting smoking in all areas of the shopping centre with the exception of six garden areas which would be designated for use by smokers. The general manager supplied a blueprint indicating where these spaces are located and requested that specifications for what would be deemed sufficient seperate ventilation be forwarded to them" (City Council, 4 septembre 1991, p. 25-104).

-Rideau Mall Authority :

"The Executive Director of the Rideau Mall Authority does not speak to the prohibition per se but requests staff clarify whether or not the ban would apply to the Rideau Bus Mall" (City Council, 4 septembre 1991, p. 25-104).

L'intérêt protégé que défendent les propriétaires des centres commerciaux est de toute évidence économique. S'ils ne s'opposent pas à une politique restreignant l'usage du tabac dans leur centre d'achat, ils souhaitent cependant trouver un juste équilibre entre les désirs de leurs clientèles fumeurs ou non-fumeurs.

Tout comme BOMA, pour la ville d'Ottawa, les propriétaires des centres commerciaux sont des puissances économiques non négligables et leurs voix seront entendues.²

4. 2. 1. 3 Le secteur HORECA

La réaction des divers acteurs sociaux que nous allons voir fait suite à un questionnaire envoyé par la municipalité qui propose de modifier l'arrêté municipal dans les lieux publics et plus particulièrement les restaurants, les "bowlings", les salles de bingo et les salles de jeux électroniques. En ce qui concerne les restaurants, l'arrêté existant établi une répartition du plancher de 70-30. Le dit questionnaire propose quant à lui une interdiction absolue de 100%. Lors de ces débats, la municipalité a choisi de rencontrer deux partenaires privilégiés pour obtenir de plus amples informations : Ontario Restaurant Association et Ottawa-Carleton on Smoking and Health.

- Les restaurants :

"Fifty of fifty-three restaurateurs who forwarded completed surveys to the Department indicated that they were opposed to prohibition of smoking in restaurants.

Customer petitions were received from two restaurants objecting to the proposed prohibition of smoking in restaurants and bars. The petitions were signed by 47 and 177 individuals respectively. A petition prepared and submitted by the law firm of McGuire, Mills & Harrington contained 576 signatures of persons opposing the smoking prohibition in restaurants and bars and arguing that 50% non-smoking designation satisfies current demand" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-109).

- Ontario Restaurant Association (Ottawa Region) :

"The Ottawa chapter of the Ontario Restaurant Association represents more than 300 restaurateurs within the Ottawa region. The Association objects strongly to a smoking ban in restaurants and bars, arguing that the industry is already suffering from economic hardship and that a total smoking ban will

² Voir à ce sujet, en annexe 2, l'arrêté municipal No 123-92 dans ses articles 13-15.

close business and cost jobs. The Association President contends that the prohibition will alienate tourists who wish to smoke, and that smoking patrons will simply choose to travel to adjoining municipalities where the smoking prohibition is not in effect" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-107).

- Canadian Restaurant and Food Services Association :

"The Association strongly objects to the prohibition of smoking in restaurants and bars. The Association Director indicates that removal of the right to smoke will reduce significantly patronage in bars and restaurants and discourage tourists and conventioners from the City. The Association indicates that the potential loss of jobs is likewise staggering and that the proposed Workplace By-law is not supported by restaurant staff" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-107).

- Amusement Arcades :

"One arcade operator expressed opposition to a total smoking prohibition in arcades indicating that the proprietor of any establishment should be the sole person who decides whether or not smoking should be permitted" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-109).

- Bowling Proprietor's Association of Ottawa :

"The Association opposes a smoking prohibition in bowling alleys, estimating that eighty percent of bowlers are smokers" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-109).

-Bingo :

"One bingo establishment expressed opposition to full smoking prohibition in bingo halls. The proprietors estimates that approximately ninety percent or more of bingo players smoke" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-109).

- Bank Street Promenade :

"The Bank Street Promenade strongly objects to the prohibition of smoking in service sector workplaces and more specifically, in restaurants and bars. The Executive Director argues that a prohibition, particularly in the context of the current recession, would destroy the viability of eating and drinking establishments. The Executive Director predicts a negative impact on tourism particularly given that some foreign visitors come from cultures where smoking is more heavily entrenched. Bank Street Promenade conducted a survey of eleven restaurants located within the B.I.A., all of which oppose the smoking prohibition in restaurants. The B.I.A. provided no comment on other workplaces" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-108).

- Somerset village :

"The B.I.A.. opposes a complete smoking ban in relation to service sector establishments citing the negative economic consequences as a primary concern" (City Council , 1 avril 1992, p. 12-108)

L'argument économique avancé par ces acteurs sociaux a à nouveau été pris en compte par la municipalité. Le projet final de l'arrêté municipal intègre en partie l'avis de ces différents partenaires. En effet, le nouvel arrêté municipal dans les lieux publics régit de la façon suivante les restaurants et les salles de bingo :

"Aux termes de la loi sur les commissaires des incendies ou d'autres lois ou règlements provinciaux applicables, le propriétaire ou toute autre personne responsable d'une salle de bingo peut désigner pour l'usage du tabac un maximum de 70 p. 100 de la superficie de plancher" (article No 3b de l'arrêté municipal No 123-92).

"Sous réserve de la Loi sur les commissaires des incendies ou d'une autre loi ou réglementation provinciale pertinente, le propriétaire ou autre personne responsable d'un restaurant peut désigner à titre d'aire où il est permis de fumer un maximum de 50 pour cent de l'aire de plancher utilisable du restaurant..." (article 9(2) de l'arrêté municipal No 123-92).

Mais, il ne faut pas s'illusionner sur le caractère définitif de cette mesure.

"After howls of protest from the restaurant industry, council deferred for one year voting on a controversial requirement that restaurants and bars increase their non-smoking sections to 70 per cent of seats. Current rules limit smoking to half the seats.

The new rule was to have taken effect in 1994.

Even that proposal had been diluted from the original proposal, to ban smoking outright in restaurants and bars.

Council also deferred for a year considering a proposal to include bingo halls, bowling alleys and billiard halls in the restaurant category - meaning they would have been required to set aside half their space for non-smokers" (Citizen, 2 avril 1992).

4. 2. 1. 4 Les associations de citoyens

Ici encore, il faut distinguer les avis qui ont émergé suivant les arrêtés traités. Le premier que nous allons voir traite de la création du By law No 122-92 et de la seconde réforme du By-law No 144-79.

- Federation of Citizens' Association of Ottawa-Carleton (FCA) :

"At its board meeting of 1992 February 12, The FCA carried the following motion : That the FCA supports the City of Ottawa's proposed Non-Smoking in the Workplace By-law" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-108).

- Heron Park/Brookfield Gardens Community Association :

"The Association does not support a complete smoking prohibition in all workplaces" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-108).

- Ridgemont Community Association :

"The Association supports a complete smoking prohibition" (City Council, 1 avril 1992, p. 12-108).

- Bel-Air Kenson Park Community Association :

"The Association supports a complete smoking prohibition" (City Council 1 avril 1992, p. 12-109).

- Carlingwood Community Association :

"The executive of the Carlingwood Community Association supports the Workplace By-law in principle but provided neither support nor opposition with respect to the public places listed in the exemptions survey" (City Council, 1 avri 1992, p. 12-109).

Parmi ces associations, une seule s'est prononcée au sujet de la modification de l'arrêté dans les lieux publics visant les centres commerciaux et les autres immeubles publics.

- Carlingwood Community Association :

"The Carlingwood Community Association supports the recommended 100% ban of smoking in common areas and opposes the option that 50% of food courts be authorized to be designated as smoking permitted areas" (City Council, 4 septembre 1991, p. 25-105).

4. 2. 1. 5 Les entités individuelles

Se prononçant sur le projet final des deux arrêtés municipaux

"In the more 400 pieces of correspondence received by the Department, the following concerns were those commonly expressed by the public :

Individuals favouring a 100% smoking ban :

- . The non-smoking majority of Canadians should not have to be involuntarily exposed to the free choices of a minority of smokers;
- . no one has the right to pollute another's space;
- . smoking must be curtailed in the workplace because of the lack of choice;
- . an employee cannot get away from smoking workplace despite designated areas because the smoke never stays in the designated areas;
- . everyone becomes a passive smoker whether they like it or not (i.e., there is no free choice for the non-smoker).

Individuals opposing a 100% smoking ban :

- . a prohibition is an undemocratic infringement on individual rights;
- . the proposed regulation is unduly intrusive and draconian;
- . business will be driven out of the City to places where smoking is unrestricted;
- . there will be no place to smoke in the winter;
- . tourism will suffer;
- . taxation and education will suffice to limit smoking;
- . the effects of second-hand smoke are over-estimated as a health hazard. (City Council, 1 avril 1994, p. 12-109 et 12-110)

Les entités individuelles se sont également prononcées au cours de la première modification du By-law No 144-79.

"Individuals favouring the smoking ban generally cited the following concerns:

- . the non-smoking majority of Canadians should not have to be involuntarily exposed to the free choices of a minority of smokers;
- . smoking in malls has become noticeably worse as increasing number of workplaces ban smoking;

- . everyone becomes a passive smoker whether they like it or not (i.e. there is no free choice for non-smoker);
- . the rideau Bus Mall should be included in the prohibition.

Individuals opposed to the smoking ban cited the following concerns :

- . undemocratic infringement on individual rights;
- . unduly intrusive and draconian;
- . business will be driven out of the city to places where smoking is unrestricted;
- . there will be no place to smoke in the winter;
- . tourism will suffer;
- . taxation and education will suffice to limit smoking;
- . the effects of second-hand are over-estimated as health hazard" (City Council, 4 septembre 1991, p. 25-106).

Du côté des entités individuelles les avis sont partagés. Les arguments qui plaident en faveur des deux arrêtés municipaux sont relativement similaires à ceux développés par les E.M.S.P. : santé publique, économique et moral. A l'inverse, les individus qui s'opposent aux projets de la municipalité, apportent des arguments d'un type nouveau. En effet, ils sont les premiers à faire émerger des arguments qui ne soient ni d'ordre économique, ni de santé publique. Les arguments sont des critiques face à l'ingérence des pouvoirs publics dans le domaine privé. Mais ces arguments ne semblent pas avoir été entendus et sur ce point, aucun espace de négociation n'a pu être relevé dans le processus de création et de modification des By-laws.

4. 2. 1. 6 Les associations de fumeurs

Aucune association, à l'exception d'une seule, n'est intervenue dans le processus de création et de modification des By-laws. La seule qui ait pu être relevée comme acteur est intervenue au cours du premier processus de modification de l'arrêté municipal No 144-79.

"The Smokers' Freedom Society opposes the ban of smoking in the common areas of shopping malls and other public buildings. the president of the society promotes the freedom to smoke. The Society is a national organization with over 8,000 supporters, both smokers and non-smokers. The society maintains that, because more than six million Canadians are smokers, the proposed legislation "clearly does not accomodate the needs and comfort of all citizens in your community". The Society further argues that environmental tobacco smoke (ETS) is a "scapegoat" and contributes only marginal to poor air quality.

The Society urges that, if the Committee supports the ban on smoking in the common areas of malls or other buildings, mall managers must be given the authority to designate 50% of the food court areas for the purposes of smoking (i.e., the option should be supported)" (City Council, 4 septembre 1991, p. 25-105).

3. 2. 1. 7 Les absents

Les absents sont par essence difficiles à identifier. Toutefois, un acteur considérable nous paraît particulièrement avoir été gommé de la scène des débats. Nous l'avons vu précédemment le seul expert scientifique qui ai servi à établir l'externalité négative du tabac à l'égard des non-fumeurs est l'Office médical de la santé. Il a donc joué à la fois le rôle d'appelant et le rôle d'expert. En tant qu'expert, il a disposé du monopole du discours scientifique. Aucun autre expert scientifique n'a été appelé à la cause. Ceci a eu comme conséquence de ne pas débattre sur les dangers réels de la fumée secondaire et de les prendre pour un acquis scientifiquement fondé.

Avant de passer au second groupe des appelés à la cause, quelles conclusions tirer sur la participation des publics au processus de création et de modification des By-laws? Au delà des objectifs déclarés par la municipalité, soit de faire participer activement les élus à la décision, qu'est-on amené à constater dans la façon dont ce processus à été conduit? Plusieurs observations peuvent être faites.

Force est de constater qu'aucun souci n'a été posé par la ville en vue d'établir une représentativité rigoureuse de la population. Nous n'avons trouvés trace nul part de critères claires et nommés rendant compte de ce souci. Il en résulte une étrange sur-représentation des E.M.S.P. En se posant comme médiateur des avis de la population, la municipalité s'est d'emblée placée dans une position de force. Elle est donc loin d'avoir été un acteur mis sur pied d'égalité avec les autres. Outre son pouvoir normatif, c'est également elle qui a tenu en main la récolte, la distribution et le tri des informations et des avis. Enfin, parmi les appelés à la cause qui s'opposaient aux projets de réglementation, ceux qui sont véritablement parvenus à apporter des modifications en fonction de leurs intérêts protégés, sont des acteurs qui disposent d'un pouvoir économique considérable dans la ville d'Ottawa. Ainsi en est-il pour BOMA, les propriétaires des centres commerciaux et les restaurants. En ce qui a trait aux acteurs dont les intérêts protégés ne s'apparentaient pas à leur puissance économique, leur participation et leur prise en considération semblent n'avoir été que très relatives.

4. 2. 2 Le public

L'administration municipale en tant qu'institution qui gouverne la population fait partie d'un vaste réseau de décideurs politiques. Elle sera donc amenée à devoir composer avec d'autres instances décisionnelles qui font partie de ce groupe générique qu'est l'Etat. Le premier acteur étatique que nous allons voir ici est l'assemblée législative de la province de l'Ontario. La municipalité n'a pas pu faire un arrêté dans le lieu de travail sans l'aval de cette instance. La municipalité ne dispose pas d'emblée de la compétence pour légiférer dans des domaines qui relèvent des lieux privés. Elle a donc du solliciter l'accord au niveau provincial.

"The question of the legality of an area municipality's ability to pass a By-law regulating smoking in the workplace (outside the municipal workplace) was made clearer when Bill Pr. 25, An Act respecting the City of Toronto received Royal Assent on December 18, 1986. This special legislation enables the City of Toronto to pass by-laws respecting smoking in the workplace. Presumably, if and when the City of Ottawa makes a similar application to the Province for special legislation, a favourable response can be expected" (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-14).

Malgré l'enjeu, celui de l'ingérence de l'Etat dans le domaine des libertés individuelles, on ne peut être que surpris de constater que l'aval du gouvernement fédéral apparaisse à ce point relever de la routine institutionnelle.

"...The ability of a municipality to pass a By-law regulating smoking in one workplace without specific enabling legislation is questionable. If Council is desirous of regulating smoking in the workplace and wishes to avoid the By-law being challenged at a latter date, an application to the Province for special legislation, similar to the City of Toronto's application, enabling the City of Ottawa to pass such a By-law is recommended.

An application for special legislation to the Province can be initiated either City Council indicates its intention to pass a By-law regulating smoking in the workplace or at a later stage after a draft By-law has been prepared and endorsed by City Council. The advantage of the former is that time can be saved by simultaneously applying for the special legislation while the City works towards a draft By-law. However this approach may result in complications if the legislation does not contain all the provisions that the final By-law requires. The second approach, i.e., prepare a draft By-law to the satisfaction of City Council after public consultation and then apply to the Province, although more time-consuming, time ensures the legislation requested is adequate and comprehensive enough to enable the City to pass the draft By-law. Therefore, the second approach is recommended..." (City Council, 16 septembre 1987, p. 20-16).

En avril 1981, le Bill 194 est envoyé devant le comité permanent des affaires du développement social. A la suite d'un projet d'arrêté municipal plus restrictif qu'à l'initial, le parlement fédéral va être resaisi une seconde fois afin que l'aire initiale prévue octroyée aux fumeurs, soit 25%, devienne une aire avec ventilation séparée.

L'Etat, pas plus que la société civile n'a un facies monolithique. Il est également porteur d'intérêt hétérogènes et contradictoires. A l'occasion de la production de ces deux By-laws d'autres cellules étatiques vont être amenées à exprimer leur position et défendre leurs intérêts. Nous avons déjà longuement abordé l'acteur OMS de la région, nous n'y reviendrons pas. Un autre acteur qu'il est intéressant de relever ici, c'est le département du développement économique de la municipalité dans son intervention sur la seconde révision du By-law No 144-79.

"The department of Economic Development concurs that there is a potential adverse economic impact on establishments of this type, commenting as follows :

[A full smoking prohibition] would have a strong negative effect on the tourism, hospitality, retail, and services industries. These industries, as a whole, are as important to the City of Ottawa's economy as the Federal Government. It is predictable that, should [a full smoking prohibition] be approved, the tourism industry will be very hard hit, especially in this year of Canada's 125th Birthday Celebration. Conventions and conferences will be cancelled or not awarded to Ottawa when organizers find that visitors would not be able to smoke in restaurants or others public areas. Restaurants, bars, and recreational facilities such as bowling alleys will face an immediate decline in business, while many customers drive to other areas in the Region or across the bridges to Hull, which allow them, and those accompanying them, to smoke.

Given the state of the economy, [a full smoking prohibition] would undoubtedly cause a large number of these business to close. Business which rely on the customer visiting their premise, such as restaurants, would be unable to compete with others in the area. If business close, jobs, spin-offs to other businesses, and tax revenue to the City [will be] lost. At this critical point of the recession, the City simply cannot afford to pass [a full smoking prohibition].

[The department of Economic Development] strongly recommend[s] that the current "50/50 By-law", which is already fairly restrictive, be retained. It has been in place long enough to show it works very well in most instances.

[The department] would also recommend that the City, in conjunction with other area municipalities, work with the Regional Health Department and the appropriate business groups to map out a reasonable phase-out for smoking areas. For example, the plan could suggest a 5% increase in non-

smoking area each year, or whatever is reasonable given the economic and public opinion polls.

In view of the potential serious impact of a 100% smoking prohibition in certain service sector workplaces, the proposed workplace By-law exempts those portions of workplaces regulated pursuant to By-law 144-79 respecting smoking in public places..." (City Council, 1 avril 1992, p. 12-95 et 12-96).

5. Le bio-politique et l'Etat bureaucratique autoritaire

L'alliance très empirique de l'Office médical de la région d'Ottawa-Carleton avec la municipalité d'Ottawa nous permet de voir comment dans une situation précise, les micro-pouvoirs participent aux tendances longues et dépersonnalisées. La question ici est de comprendre comment nos deux arrêtés municipaux participent aux tendances longues de la rationalité politique et au gouvernement de la population. Dans notre cadre théorique nous avons préalablement postulé deux tendances longues. La première est la rationalité politique qui anime le gouvernement de la population, soit le bio-politique. La seconde est le glissement d'un Etat libéral vers un Etat bureaucratique totalitaire. Pour des raisons évidentes, il existe des recoupements entre ces deux tendances. De ce fait, plutôt que d'aborder successivement ces deux points, nous proposons de diviser notre réflexion en deux points : le savoir et le politique.

5.1 Un bio-savoir

Pour rappel, le bio-politique peut se définir comme, la mise en place d'un dispositif de connaissance de la population, du corps et de la vie qui va cautionner scientifiquement et permettre la gestion, par l'instance politique, du gouvernement des populations et des individus. Le couple formé par la

municipalité et l’OMS est une illustration flamboyante de ce bio-politique.

Sans le Savoir, l’Etat gestionnaire ne peut rien. Sans la connaissance, le politique demeure impuissant puisqu’incapable de concevoir scientifiquement les objets et les sujets sur lesquels il pourra avoir prise. La connaissance médicale est déterminante pour le politique.

"We have had good scientific evidence since the early 1950s that smoking caused lung cancer"

(Standing Committee on Social Development, p. S-771).

Avant que le fumeur ne devienne objet de réglementation, il faut que le corps scientifique crée le fumeur comme objet de connaissance. Pour que nos deux arrêtés municipaux prennent vie, il a tout d’abord fallu qu’un savoir soit établi. Le pouvoir politique ne dispose pas des qualifications nécessaires pour connaître un objet si complexe que le corps de l’être humain. C’est l’expert scientifique qui fournit le matériel sur lequel le politique pourra ultérieurement entreprendre un projet de gestion. L’OMS a apporté à la municipalité ce “remplissage d’un blanc, une réponse à un manque dans le savoir du gouvernement” (Poncela, 1986, p. 70).

Il est bien sur évident que l’OMS n’est pas la seule institution productrice de savoir en matière de tabagisme. L’Office médical de la santé de la région d’Ottawa-Carleton fait figure de représentant du savoir médico-social. L’OMS dispose d’une connaissance qui dépasse sa propre existence, savoir cumulatif : savoir provincial, national et international. Toute institution scientifique ne détient pas à elle seule le produit de la science. Dans cette mesure on peut dire que les tendances longues et les

connaissances qui les accompagnent, influencent les acteurs immédiats. L'interaction entre acteurs immédiats et les tendances longues circulent dans les deux sens.

Dans quelle projet s'inscrit le savoir sur le tabagisme? Force est de constater que si le projet de la modernité, et par delà des sciences, est l'émancipation de l'homme, ce n'est que de façon pour le moins paradoxale et équivoque que des institutions tel que l'OMS y participent. En s'alliant avec la municipalité d'Ottawa, c'est un savoir qui quadrille, plus qu'il ne libère, qu'il propose. Un savoir qui se met au service de la sécurité et de la raison d'Etat. Le partenaire du bio-savoir apparaît être moins les hommes qu'il prend pour objet d'étude, que l'Etat à qui il restitue ses découvertes. Loin d'émanciper les individus, le bio-savoir est guidé par un souci d'efficacité du gouvernement de la population.

Le savoir sur le tabagisme tel qu'il ressort de l'étude de ces deux By-laws apparaît ensuite comme discours de vérité, celui qui a la capacité de dévoiler le réel, de révéler à autrui qui il est (et comment il doit agir). Du "connais-toi toi-même" on passe au "je te connais mieux que toi-même". Le danger est que la qualité d'expert, le langage technique et hermétique n'amènent à prendre ces paroles pour la vérité universelle, pour les paroles d'évangile. La connaissance scientifique par le pouvoir qu'elle a acquis dans son alliance au politique, serait-elle en train de devenir la nouvelle encyclique de la raison d'Etat? Seule l'ouverture d'un débat contradictoire avec d'autres experts aurait permis, dans le processus d'élaboration des arrêtés municipaux, de montrer si oui ou non le tabac est un problème prioritaire dans les lieux de travail. Mais rien de tel ne s'est produit.

La science médicale enfin apparaît comme un langage réservé à une élite, elle exclue la prise de parole du néophyte et de l'inculte. Tel a été le cas pour les instances individuelles qui argumentaient que les incidences de la fumée secondaire étaient surévaluées. En s'alliant au pouvoir politique, c'est un savoir du plus fort que la science médicale impose. L'OMS a imposé son savoir comme étant celui de la vérité. Il ne reste plus à la population qu'à adopter cette représentation du monde et des priorités. Le fumeur est le coupable et le danger. Le débat de la liberté individuelle, de l'émancipation et de la responsabilité des individus est évacué, ballayé.

"Mr Bradley (Député du parlement fédéral) : "ce qui me préoccupe, c'est la santé des gens, pas leur opinion sur la question" (Projet de loi C-204 p. 27).

5. 2 Glissement d'un Etat libéral vers un Etat bureaucratique autoritaire

La normativité juridique, aussi minime et parcelaire qu'elle puisse paraître, et tel est bien le cas de nos arrêtés municipaux, est révélatrice des choix de l'Etat. Par l'analyse de la législation, nous pouvons comprendre les priorités que le politique met en avant, et par le fait même, parce que tout choix implique un renoncement, de ce à quoi il renonce.

5. 2. 1 Ni libéral ni totalitaire

De toute évidence, si comme l'indique Foucault (1989, p. 112), l'Etat libéral est guidé par "le soupçon qu'on risque toujours de trop gouverner", l'inflation législative ;a laquelle participe notre droit pénal réglementaire ne trouve pas sa place dans un tel modèle.

Les politiques anti-tabac ne sont pas à proprement parler du droit qui a pour essence de protéger l'individu contre les abus de l'autorité institutionnelle. Le sujet de droit ici, n'est plus l'individu mais la collectivité, le bien être-social. C'est au nom de cet intérêt supérieur, celui de la population dans son entiereté et des non-fumeurs que l'Etat légitime l'empiètement sur l'espace individuel. C'est dans ce sens que nos arrêtés municipaux et ses acteurs rejoignent ce que Lebeuf constate dans son étude sur l'alcool au volant.

"Ces dispositions ont été adoptées progressivement d'un processus à un autre. A chaque fois, des commentaires relevaient que la loi créait un précédent en droit criminel, une intrusion dans les droits et les libertés des individus, mais le précédent était justifié par l'ampleur et l'ubiquité du problème social de l'ivresse au volant. Quand le droit criminel devient un droit bureaucratisé, on voit s'opérer un recul des limites imposées à l'Etat en matière répressive au nom de préoccupation d'efficacité dans la gestion des comportements" (1990, p. 416).

Un autre élément nous amène à conclure que nous sommes loin de l'esprit libéral. La disqualification du fumeur par la normativité est productive de stigmatisation et d'appel à se normaliser. Ce que nous cherchons à dire c'est que la politique anti-tabac menée par les instances gouvernementales joue sur deux tableaux à la fois : celui de l'infraction et celui de la déviance. L'infraction doit être comprise comme un comportement d'écart à la normativité; la déviance est quant à elle, l'écart à la normalité. Dans un modèle libéral, la prise en charge par le pouvoir étatique de la déviance est peu concevable. La déviance appartient au corps social et non à l'instance publique. Il n'y a pas si longtemps, fumer était bel et bien un acte social. Par le jeu d'influence de la normativité juridique sur la normalité sociale, fumer est devenu un comportement anti-social. Les arrêtés municipaux ont suffisamment disqualifié le comportement de fumer pour qu'il entraîne la stigmatisation du fumeur par la

collectivité et que cette attitude soit aujourd'hui perçue comme un acte déviant. Outre la stigmatisation, une autre conséquence de la normativité juridique, est l'invitation toujours plus pressante à s'uniformiser, à arrêter de fumer pour entrer dans la normalité.

“Le droit est une parole qui s'impose comme légitime, comme vraie, bien au-delà du cercle finalement restreint de ceux auxquels chacune de ces normes, prises isolément, a vocation à s'appliquer. Instrument normatif et prescriptif, qui établit des normes et en sanctionne le respect, il est aussi discours, discours référentiel...; il indique où est la normalité, véhicule et inculque une certaine idée du normal; de sorte que la règle juridique, transmuée en étalon, en mesure de la normalité, contribue à faire accepter comme normaux certains comportements, ou à l'inverse à en disqualifier d'autres dès lors considérés comme anormaux. A la fois fonction impérative de la norme juridique, par laquelle elle vise à diriger directement et concrètement les comportements, se surajoute une fonction seconde, simplement indicative en apparence, mais non moins agissante en réalité, par laquelle elle impose subrepticement une certaine image des rapports sociaux que chacun est implicitement incité à reproduire indépendamment de toute notion d'obligation juridique. C'est cette double dimension du droit, à la fois instrument normatif et discours descriptif, qui lui confère son efficacité comme facteur d'uniformisation des comportements... et finalement comme instance de normalisation” (Loschak, 1983, cité dans Delmas-Marty, 1992, p. 59-60).

Il faut bien le reconnaître, l'objectif, ou tout du moins un des objectifs recherchés au travers des lois provinciales, municipales et fédérales est d'arriver à réduire le nombre de fumeurs. La mise en avant de la protection des fumeurs est certes politiquement plus présentable, mais il reste qu'au travers de ces politiques ce sont les fumeurs qui sont "in"directement touchés par ces campagnes. Sans quoi, comment expliquer que la protection de l'Un entraîne la négation de l'Autre? Le fait de vouloir éviter que les non-fumeurs ne soient incommodés, ou mis en danger par la fumée secondaire n'explique pas la suppression des lieux pour fumer. Il est vrai, on n'interdit à personne de fumer, mais il faut aussi reconnaître qu'il faille faire preuve de beaucoup d'ingéniosité pour parvenir à trouver un lieu

pour fumer qui ne soit ni la rue ni le domicile privé. Si seule la protection des non-fumeurs était visée, pourquoi avoir oublié les fumeurs? Dans le même ordre d'idée, comment expliquer cette politique intra-muro de la municipalité d'Ottawa qui s'offre de partager le coût d'un programme de cessation aux employés qui souhaitent arrêter de fumer. Simple question d'humanisme? Ces politiques anti-tabac renferment a n'en pas douter un appel à s'uniformiser : celui de faire de la population une société de non-fumeurs. L'extrait qui suit illustre de façon éclatante cette ambition politique de "normer" ses citoyens.

- **Dr Schabas (chief medical officer of health)** : "I believe the biggest factor there is social norms, that what we have to do is continue to reinforce the fact that smoking is just not a socially acceptable thing to do" (dans les débats du Comité permanent du développement social du parlement de l'Ontario, 31 janvier 1994, p. S-714).

On pourra objecter que la prise en charge de la déviance par l'Etat n'est que très indirecte dans la mesure où elle est une conséquence dérivée de la norme juridique. S'il existe une pression à s'uniformiser, il demeure qu'elle se produit au sein de la population et que donc la gestion de la déviance n'est pas l'affaire de l'Etat. Mais ceci étant dit, ce serait perdre de vue un élément relevé précédemment. Les entrepreneurs moraux de la santé publique tel que l'Association pulmonaire, la Société canadienne du cancer,... sont des associations, issues de la société civile certes, mais subsidiées par le gouvernement provincial de l'Ontario. Le fait que l'Etat finance des programmes de prévention, d'éducation et pour cesser de fumer, montre de manière univoque sa participation active dans la gestion de la déviance. Le directeur de l'unité de promotion de la santé du ministère de la santé de la province de l'Ontario à lui même reconnu que cette alliance avec ces partenaires

issus de la société civile permettait à l'Etat de développer un plan d'ensemble. Par ce plan d'ensemble il faut comprendre l'intervention de l'Etat à la fois dans le secteur de l'infraction et dans celui de la déviance.

Si les By-laws anti-tabac ne relèvent pas du modèle étatique libéral, il est tout aussi erroné d'affirmer que nos By-laws sont le reflet d'un Etat totalitaire. Dans le cas qui nous préoccupe, les techniques de gouvernement des citoyens ne s'apparentent pas à la coercition et à la répression. Le principe de légalité, où seule la loi peut fixer le délit reste posé. Pour le dire autrement, en élaborant les deux arrêtés municipaux, la municipalité d'Ottawa est restée soumise à l'impératif de la loi.

5. 2. 2 Etat bureaucratique autoritaire

Ni libéral, ni totalitaire, le droit pénal réglementaire sur le tabac participe à l'Etat bureaucratique autoritaire.

“L'Etat autoritaire n'est pas nouveau. Ce qui est nouveau, peut-être, c'est sa façon d'être autoritaire, d'une autorité grise et pénétrante qui envahit chaque pli de la vie, autorité indolore et invisible où le refus lui même est intégré et finalement réinvesti. Invisible et pourtant confusément acceptée. Nouvelle, aussi est la légitimation de l'Etat autoritaire, née au confluent imprévu du courant libéral et de la branche autoritaire du courant socialiste. Comme si, dans une vie plus douce de confort et d'abondance, s'enlisait la volonté d'être et de devenir; si, à la pointe du désir d'avoir et de conserver toujours davantage, l'exigence de sécurité finissait par briser le rêve de liberté. Ou comme si, devant la surpopulation galopante, la peur de l'Autre devenait obsession. Désir ou peur, le modèle autoritaire est fortement marqué par l'Etat qui se réserve de “Surveiller et punir” (Delmas-Marty, 1989. P. 160).

La gestion autoritaire de la population n'est pas l'exclusivité des régimes politiques autoritaires. Des Etats à devanure ou à essence libérale peuvent à certains égards utiliser ce mode de gestion. Le pouvoir ne se développe-t-il pas mieux s'il reste caché derrière une étiquette empruntée?

La peur de l'Autre qui devient obsession. Il faut s'empresse d'ajouter que c'est de l'Autre construit dont il s'agit. Toute classification et distinction entre l'Un et l'Autre n'est pas un donné en soi. Il a tout d'abord fallu les distinguer pour parvenir à les disjoindre. Avant que la stigmatisation n'atteigne le fumeur il fallait que le fumeur naisse. Si comme l'a affirmé Foucault, l'homme n'est né qu'à l'aube du XIX siècle, il n'est pas faux de dire que le fumeur quant à lui, en tant qu'objet de savoir, est né dans les années 60-70.

Une fois l'Autre construit, il devient menace et l'exigence de sécurité trouve la voie royale pour balayer le projet moderne de liberté. Les politiques contre l'usage du tabac correspondent à cette politique de gestion des risques. L'infraction sous laquelle le fumeur tombe pour avoir allumé sa cigarette dans un lieu prohibé, ne relève pas de la commission d'une faute tel qu'elle est exigée dans le droit pénal classique. Il n'y a ici nulle exigence de la *mens rea* (élément psychologique), seul l'*actus reus* (élément matériel) suffit. Il n'y a pas non plus de risque immédiat. Ces infractions pénales réglementaires s'intègrent dans une politique de gestion du danger par L'Etat autoritaire. On attend pas le dommage, le risque et la probabilité suffisent à eux seuls pour interdire. Mais à force de vouloir se protéger de tout et de tous, ne crée-t-on pas d'autres périls? Une société toujours plus préventive est aussi une société qui aliène toujours un peu plus les parcelles de liberté.

“Faire disparaître l’autre, c’est s’enraciner dans le vide. Se faire être sans l’autre, c’est organiser sa propre disparition. La science s’est chargée de créer des produits susceptibles de faciliter l’opération” (Kaminski, 1994 b., p. 2).

Les arrêtés municipaux sur le tabagisme se situent au confluent des systèmes libéral et socialiste autoritaire. L’Etat paternaliste qui protège sa population est aussi l’Etat gestionnaire soucieux des coûts, de ses pertes et profits.

“...(la) rationalisation de l’exercice du gouvernement consistera désormais à jouer de cette logique économique qui optimise les effets du pouvoir en réduisant ses coûts” (Bouretz, 1994, dans Magazine Littéraire, p. 31).

Fumer fait partie de ces situations problématiques générales qui deviennent de plus en plus objet de gestion de la part du politique. Les politiques anti-tabac font partie intégrante de cette politique criminelle "appelée à la rescousse des politiques sociales".

- **Mrs Grier (Minister of Health)** : "Tobacco-related diseases are this province's number one public health problem. The cost in human lives, quality of life and health care dollars is colossal... By doing so, we will also be protecting our health care system for generations to come" (Legislative Assembly of Ontario, Standing Committee on Social Development, 31 janvier 1994, p. S-705).

Le fumeur devient ainsi en quelque sorte le bouc émissaire du système de santé en faillite. La stratégie du bouc émissaire à ceci d'intéressant pour le politique qu'elle permet une collusion de l'ensemble du groupe autour d'un problème facile et peu coûteux à régler. De cette façon, l'adaptation exigée se passe au niveau individuel de sorte qu'elle évite la refonte en profondeur du

fonctionnement de l'Etat bien-être.

-Mr Marchese (Fort York) :"... You said that in spite of the research we have done in three decades, very little has been shown by way of effective treatment of lung cancer".

-Dr Schabas : "That's right.... the tragic facts are, as I said, that we've not made the progress that I think many of us perceive has been made".

(Legislative Assembly of Ontario, Standing Committee on Social Development, 31 janvier 1994, S-713.)

Conclusion

A ce stade de notre travail, sans revenir en profondeur sur ce qui a déjà été dit, un bref rappel de notre cheminement mérite d'être fait. A l'aide de notre cadre conceptuel nous avons interrogé le processus de création et de modification des arrêtés municipaux de la ville d'Ottawa portant restriction sur l'usage du tabac dans le lieu de travail et les lieux publics. La question fondamentale qui traverse l'ensemble de ce travail était de comprendre comment les acteurs sociaux particuliers s'y sont pris pour élaborer les deux By-laws.

Nous avons ainsi pu mettre en lumière la manière dont le problème du tabagisme avait été défini en terme de santé publique, de morale et de façon plus globale en terme d'externalité négative. Dans la solution au problème, nous nous sommes enquis de savoir comment l'autorité, à partir de la question du non-fumeur, en est venue à légitimer l'appropriation de la gestion du tabagisme par l'Etat. L'analyse du processus décisionnel des appelants à la cause a permis de montrer que la rationalité politique n'avait pas été absolue mais qu'elle s'était dotée d'emblée de solutions privilégiées empruntées dans son entourage institutionnel. La praticabilité politique nous a ensuite permis de comprendre pourquoi, malgré le fait que le tabagisme soit défini comme une externalité négative, la solution de la prohibition absolue n'a pas été retenue. Cette même praticabilité politique nous a encore permis de saisir la raison d'être de la consultation populaire mise en place par la municipalité. Nous avons ensuite tenté de rendre compte de la mise en scène des acteurs sociaux ayant participé au processus de création et de modification des arrêtés municipaux de la ville d'Ottawa. Deux grands groupes ont pu être identifiés : d'un côté, les concepteurs du projet qui constituent dans le cas présent l'enclave du bio-politique; de l'autre côté, les appelés à la cause. Nous avons ensuite observé comment par le jeu du lobbying intra-gouvernemental, une institution

bureaucratique est parvenue à faire “normativiser” ses intérêts privilégiés. A ce stade de la recherche, nous avons également montré comment la municipalité, dans son processus de consultation de la population, à réservé un espace privilégié aux partenaires moraux et économiques. Parmi les acteurs s’opposant aux projets, nous avons observés que ceux qui défendaient des intérêts économiques ont été entendus. A l’inverse, ceux qui avançaient des arguments relevant de la liberté individuelle et de l’éthique du gouvernement des sujets ont reçu peu d’attention. La participation du secteur public a aussi permis d’observer que le pouvoir politique n’a pas un facies monolithique et qu’au côté des intérêts institutionnels de l’OMS, il faut adjoindre le secteur du développement économique de la ville. Nous avons ensuite tenté de comprendre le lien entre ces deux arrêtés municipaux et la logique d’un Etat autoritaire. Nous avons montré que l’OMS en tant qu’élément du complexe du bio-politique avait été décisif dans la production des arrêtés municipaux dans la mesure où le politique à lui seul ne saurait construire le savoir qui le mène à gérer la population. Enfin, nous avons établi le constat que les deux arrêtés municipaux participaient à divers processus tel que : l’inflation législative, la gestion de la déviance, le passage du statut de l’individu sujet de droit en objet de réglementation,... Ce faisant, nous en avons conclu que les arrêtés municipaux dans le lieu de travail et dans les lieux publics participaient à une politique extensive de la gestion de la population. Le point venant d’être fait, il est temps de nous livrer aux nouvelles questions que ce travail nous suggère. Ce qui suit constitue plus une relance à la réflexion qu’un aboutissement ultime.

La première question que nous nous posons, pourrait se formuler comme suit. Après tout, le bio-politique n’a-t-il pas raison d’être autoritaire, parce qu’en définitive le tabac tue quand même? Cette question peut se muer en affirmation. La déconstruction de la réalité n’abolit pas le réel; le problème

“délabelisé” reste présent. Une réponse trop rapide, trop radicale ou trop affirmative risquerait d’être taxée de libertaire. De refus de la contrainte par le simple fait qu’il devrait exister un droit à la jouissance. Nous pensons pour notre part que la question du tabagisme et la façon dont il a été traité jusqu’ici doit être apprécié en fonction du projet plus global, plus essentiel, du projet humain de la modernité. Ceci nous paraît important puisqu’il nous permet de conceptualiser dans quelle éthique et dans quel projet de société penser la gestion et l’évaluation des conflits.

Si l’on s’accorde pour dire que le projet moderne est l’aspiration à la libération subjective de l’individu, encore faut-il s’entendre sur ce que recouvre ce rêve collectif de liberté. La liberté subjective de l’idéal moderne comme l’écrit le philosophe belge, Philippe De Munck, est :

“Cette exigence radicale d’une émancipation en première personne, placée dès le début de l’aventure moderne au-delà des exigences de conservations des communautés traditionnelles (1995, p. 11).

Il est évident que ce projet de libération ne renvoie pas “a un contenu substantiel de la bonne vie” (De Munck, 94, p.22), ni au projet d’une “vie plus douce de confort et d’abondance” (Delmas-Marty, 1989, p.160). La liberté subjective de l’être n’est pas à confondre avec la liberté économique d’un marché de production capitaliste. La société moderne qui maximise cet espace de liberté subjective, est celle qui rend possible l’auto-détermination et l’auto-réalisation¹ de ses citoyens. L’auto-détermination postule que l’individu soit politiquement et socialement libre des rapports oppressifs et répressifs des sociétés traditionnelles. C’est au nom de cette seule exigence que la

¹ Pour plus de développement sur ce sujet nous renvoyons à l’auteur qui a inspiré notre réflexion, Philippe De Munck.

consistance du projet du monde moderne² doit soutenir l'existence de la différence, que "le non-identique se ballade partout" (De Munck, 1994, p. 15), que les minorités soient reconnues comme partenaire à part-entière. Dans le projet moderne, le quadrillage ne trouve pas sa place. Il faut entreprendre l'ouverture de l'espace subjectif de l'individu. Dans le projet moderne, l'appel à la normalité ne se légitime pas. Ce qui prime, c'est le respect de la différence identitaire de l'Autre. C'est parce que le bio-pouvoir édicte des normes qui quadrillent plus qu'elles ne libèrent; qui normalisent plus qu'elles n'incitent à la valorisation du non-identique, qu'il ne répond pas à sa fonction d'Etat moderne. Il est évident que cette aspiration à l'auto-détermination nous plonge dans un "monde d'éternels soubresauts"³ parfois plus violents les uns que les autres, parfois plus ténus mais perpétuels. Aux réponses toutes faites des sociétés traditionnelles qui préétablaient la place de chacun, c'est un monde rempli de questions, d'insécurité existentielle et d'hésitations qui s'ouvre à nous. Le prix à gagner de cette instabilité sociale se trouve dans la vie librement choisie. C'est dans ce sens que l'on peut s'opposer à l'Etat autoritaire lorsqu'il "ramène aux effets de groupe ce qui ultimement ne peut être articulé que dans le singulier" (De Munck, 1995, p. 10). La question que pose le tabac au fumeur nous semble relever de cet ordre. Le fumeur face à sa propre subjectivité.

C'est à l'inverse, dans la seconde condition de réalisation du sujet subjectivement libre que nous pensons que la question du tabac vis-à-vis du non-fumeur peut trouver à se résoudre. Cette seconde condition que doit soutenir la société moderne, c'est l'auto-réalisation. Pour être à même de mener le style de vie que l'individu s'est choisi, il ne suffit pas que la liberté de choix lui soit acquise.

² Il va de soit que nous distinguons le projet moderne de la réalité moderne.

³ Je dois cette expression à Joseph Lorient

Encore faut-il que les conditions économiques et sociales lui fournissent les moyens de s'auto-réaliser. Le sujet subjectivement libre devient de la sorte un sujet "déontologique". Le projet de liberté ne conduit pas tout droit dans la jungle de l'individualisme et du chacun pour soi. Ce serait même le contraire. C'est au nom de ce projet collectif de liberté que les individus deviennent économiquement et socialement solidaires. C'est dans le respect de l'auto-détermination et au nom de la possibilité d'auto-réalisation que la question du tabac peut et doit s'inscrire dans le champ de la négociation et de la contrainte. Dans ce cas seulement, elle devient intelligible et trouve sa raison d'être dans le projet humain qu'est la modernité, plutôt que dans la raison d'Etat. C'est dans ce sens aussi qu'il faut comprendre qu'accepter le désordre et la contradiction n'implique pas un renoncement catégorique à la normativité.

Dans la situation qui a catalysé notre attention jusqu'ici, on peut retenir deux éléments fondamentaux de la stratégie des appelants à la cause. A la suite de de Certeau, nous réservons le terme "stratégie" au détenteur du lieu, du pouvoir structurel, au "maître du château". Selon de Certeau, la stratégie se définit comme :

"Le calcul (ou la manipulation) des rapports de forces qui devient possible à partir du moment où un sujet de vouloir et de pouvoir... est isolable. Elle postule un lieu susceptible d'être circonscrit comme un propre... c'est à dire le lieu du pouvoir et du vouloir propres" (1990, p. 59).

La première stratégie que l'on peut relever dans le processus de criminalisation primaire qui nous a occupé, est la création de l'Autre et de l'Un, du fumeur et du non-fumeur. Dans cette mesure, la stratégie mise en place, participe à la disparition du sujet déontologique. La division n'est pas mise

en lumière pour appeler au respect de l'Autre. La catégorisation à comme but ultime de faire disparaître l'Autre. Comme le dit Kaminski, il place "l'homme contre la dernière nécessité qui lui résiste : l'autre" (1994 b, p. 2). La consultation populaire doit être comprise comme le second atout essentiel de la stratégie du complexe municipalité-OMS. La consultation populaire, a eu dès le départ pour objectif proclamé de tâter, de mesurer le degré de praticabilité politique.

Ceci dit, c'est une seconde interrogation qui s'ouvre à nous. Quelle tactique opposer aux stratégies du bio-politique autoritaire? Face au bio-politique la question se pose, que mettre en place, comment entrer en scène face à l'Etat en sachant que le terrain sur lequel il opère est son lieu propre? Au stratégie du bio-politique, il faut pouvoir opposer la tactique. La tactique telle que présentée par de Certeau peut se définir comme :

"L'action calculée que détermine l'absence d'un propre... La tactique n'a pour lieu que celui de l'autre. Aussi doit-elle jouer avec le terrain qui lui est imposé tel que l'organise la loi d'une force étrangère (1990, p.60).

En vis-à-vis sur le damier, face au bio-politique, ce sont retrouvés les appelés à la cause. L'invitation sur l'échiquier a permis à certains acteurs, économiques pour l'essentiel, de faire valoir leurs intérêts protégés. La tactique de ces acteurs économiques a consisté à faire valoir auprès de la municipalité que leurs intérêts protégés avaient une incidence directe sur le développement économique de la ville toute entière. En ce qui concerne les acteurs plus diffus qui ont évoqué des arguments qui relèvent plus de l'exigence imposée à l'Etat moderne, le jeu a pris la tournure d'un échec et mat. La question se repose donc, comment jouer avec le pouvoir? La marge de jeu est étroite car le plan d'action ne

aurait être totalisant. La globalisation du projet appartient au stratège. C'est donc avec le temps et non à partir de l'espace que la tactique peut se développer.

“Utiliser... les failles que les conjonctures particulières ouvrent dans la surveillance du pouvoir propriétaire. Elle (la tactique) y braconne. Elle y crée des surprises. Il lui est possible d'être là où on ne l'attend pas... S'introduit par surprise dans une ordre. L'art de faire des coups est un sens de l'occasion... Zébrures, éclats, fêlures et trouvailles dans le quadrillage d'un système... Les tactiques sont des procédures qui valent par la pertinence qu'elles donnent au temps - aux circonstances que l'instant précis d'une intervention transforme en situation favorable, à la rapidité de mouvements qui changent l'organisation de l'espace...” (De Certeau, 1990, p. 60-63).

Annexes

Annexe 1 : Arrêté Municipal dans le lieu de travail No 122-92

Arrêté municipal de la ville d'Ottawa sur l'usage du tabac dans le lieu de travail.

Le Conseil de la ville d'Ottawa adopte les dispositions suivantes:

DÉFINITIONS

1. Aux fins du présent arrêté,

(a) "Administration" désigne l'administration municipale de la Ville d'Ottawa;

(b) "employé" signifie une personne

(i) qui exécute un travail quelconque ou fournit un service quelconque pour un employeur, ou qui reçoit des instructions ou une formation quelconques à propos

de l'activité, des affaires, du travail, du métier, de l'occupation ou de la profession de l'employeur;

(c) "employeur" signifie toute personne qui, à titre de propriétaire, de gestionnaire, de surveillant ou de superviseur d'une activité, d'affaires, d'un travail, d'un métier, d'une occupation ou d'une profession, contrôle, dirige ou se trouve responsable directement ou non de l'emploi d'une personne à ce titre:

(d) "inspecteur" signifie une personne nommée par le Conseil pour appliquer le présent arrêté;

(e) "lieu de travail" signifie toute aire fermée d'un immeuble ou d'une structure dans laquelle un employé travaille, ce qui comprend les toilettes, les couloirs et les aires communes qu'utilise un employé;

(g) "Usage du tabac" comprend le port d'un cigare, d'une cigarette, d'une pipe ou de tout autre instrument avec du tabac allumé et "fumer" comporte la même signification; et

(h) "Ville" désigne la ville d'Ottawa.

RESPONSABILITÉ DE L'EMPLOYEUR POUR L'ADOPTION D'UNE POLITIQUE ANTITABAC

2. (1) Avant le 1er juillet 1992, tout employeur de la Ville devra adopter et appliquer une politique antitabac interdisant l'usage du tabac dans chaque lieu de travail relevant du contrôle, de la supervision ou de la propriété de l'employeur.

(2) Lorsqu'après le 1er juillet 1992 un lieu de travail est créé, l'employeur dudit lieu de travail devra, dans les sept (7) jours suivant la création dudit lieu de travail, adopter et appliquer une politique antitabac interdisant l'usage du tabac dans chacun de ces lieux de travail relevant du contrôle, de la supervision ou de la propriété de l'employeur.

3. Tout employeur de qui l'arrêté municipal exige l'adoption et l'application d'une politique antitabac devra :

(a) appliquer à partir de ce moment la politique antitabac dans le lieu de travail visé par ladite politique;

(b) fournir une copie de la politique antitabac à chaque employé du lieu de travail dans les sept (7) jours suivant l'adoption de la politique antitabac à l'égard dudit lieu de travail;

(c) afficher en tout temps une copie de la politique antitabac dans un endroit en évidence et accessible à tous les employés du lieu de travail; et

d) installer des affiches, conformes à l'article 7, à chaque entrée du lieu de travail, indiquant que l'usage du tabac y est interdit.

4. Nonobstant l'article 2, l'employeur peut volontairement désigner des endroits du lieu de travail où l'usage du tabac est permis, si l'endroit désigné :

(a) est muni d'un système de ventilation distinct de celui du reste du lieu de travail, système qui exerce une pression négative et dont l'air est évacué directement à l'extérieur;

(b) ne sert à aucune fonction autre que l'usage du tabac;

(c) ne se trouve pas à un emplacement visé par une interdiction de fumer du Commissaire des incendies ou en vertu de toute autre loi;

(d) comporte un affichage conforme à l'article 7, indiquant clairement l'endroit où il est permis fumer;

et

e) occupe un emplacement clairement décrit dans une politique antitabac de l'employeur.

REGLEMENT GENERAL

5. Lorsque la politique antitabac a été adoptée pour un lieu de travail, il est interdit à quiconque de fumer dans le lieu de travail, sauf dans un endroit désigné conformément à l'article 4.

6. Lorsque la politique antitabac a été adoptée pour un lieu de travail, aucun employeur ne permettra l'usage du tabac dans le lieu de travail, sauf dans un endroit désigné conformément à l'article 4.

AFFICHAGE

7. (1) L'affichage mentionné au présent arrêté consiste en symboles graphiques conformes aux dispositions du présent article.

(2) Le symbole graphique suivant servira à indiquer que l'usage du tabac est interdit dans le lieu de travail :



Sur fond blanc, avec le cercle et la diagonale d'interdiction en rouge.

(3) Le symbole graphique suivant servira à indiquer les endroits où l'usage du tabac est permis en vertu de l'article 4 :



sur fond blanc, avec le cercle en vert.

(4) Le symbole graphique mentionné au paragraphe (2) comportera le texte "Ottawa By-law/Arrêté municipal d'Ottawa" en caractères représentant au moins cinq pour cent (5 p. 100) du diamètre du cercle dans le symbole.

(5) Le symbole graphique mentionné au paragraphe (3) comportera le texte "smoking in this area only/Aire pour fumeurs ici seulement, Ottawa By-Law/Arrêté municipal d'Ottawa" en caractères représentant au moins cinq pour cent (5 p. 100) du diamètre du cercle dans le symbole.

(6) Au chapitre des dimensions du symbole graphique, le cercle du symbole mentionné dans le présent article devra avoir un diamètre d'au moins dix centimètres (10 cm).

(7) Le symbole mentionné aux paragraphes (2) et (3) est une cigarette, mais il s'applique aussi au cigare, une cigarette, une pipe ou tout autre instrument avec du tabac allumé.

(8) Des différences de couleur ou de contenu par rapport aux symboles graphiques exigés au présent paragraphe qui n'en changent pas l'esprit ou qui ne visent pas à tromper, n'entachent pas de nullité l'application des présentes dispositions.

INSPECTION DU LIEU DE TRAVAIL

8. (1) Aux fins de l'application du présent arrêté, un inspecteur s'étant dûment identifié à cet effet pourra, à toute heure raisonnable, entrer dans tout lieu de travail ou tout immeuble ou structure abritant un lieu de travail et pourra y procéder à un examen, une enquête et des demandes de renseignements.

(2) Aucun inspecteur ne pourra entrer dans un lieu de travail qui est également un logement sans le

consentement de l'occupant ou sans d'abord obtenir et produire un mandat.

INFRACTIONS

9. Toute personne faisant usage de tabac dans un lieu de travail en contravention de l'article 5 est coupable d'une infraction.
10. Tout employeur qui refuse, manque ou néglige de s'acquitter de l'une ou de l'autre des fonctions qui lui sont imposées en vertu des dispositions du présent arrêté est coupable d'une infraction.
11. Toute personne qui nuit à un inspecteur s'acquittant légalement de l'application du présent arrêté est coupable d'une infraction.

AMENDES

12. Toute personne trouvée coupable d'une infraction est passible d'une amende de cinq mille dollars (5000,00\$) au maximum, conformément à la Loi sur les infractions provinciales, S.R.O. 1990, chap. P.33.

EXEMPTIONS

13. Le présent arrêté municipal ne s'applique pas :
 - (a) à une partie quelconque d'un lieu de travail servant de résidence privée;
 - (b) aux parties d'un lieu de travail spécifiées à l'arrêté municipal numéro 123-92 de la ville d'Ottawa sur l'usage du tabac dans les lieux publics, dans sa version modifiée, ou dans tout autre arrêté municipal remplaçant ce dernier.

CONFLIT

14. Si une disposition du présent arrêté municipal entre en conflit avec la Loi sur l'usage du tabac en milieu de travail, S.R.O. 1990, chap. S.13, ou toute autre loi ou tout autre règlement, la disposition restreignant le plus l'usage du tabac prévaudra.

TITRE ABREGÉ

15. Le présent arrêté pourra être appelé "Arrêté dans le lieu de travail" ADOPTÉ par le ville d'Ottawa le 6 mai 1992.

Annexe 2 : Arrêté municipal dans les lieux publics No 123-92

Arrêté municipal de la ville d'Ottawa sur l'usage du tabac dans les lieux publics.

ATTENDU qu'il a été déterminé que la fumée indirecte du tabac (fumée exhalée et fumée de cigarettes, cigares et pipes dont le tabac brûle librement) représente un risque pour la santé ou un élément d'inconfort pour de nombreux habitants de la ville d'Ottawa;

Et ATTENDU qu'il est souhaitable pour la santé, la sécurité et le bien être des habitants de la ville d'Ottawa d'interdire ou de réglementer l'usage du tabac, ou les deux, dans la ville d'Ottawa, plus spécifiquement de la façon énoncée dans le présent arrêté; le Conseil de la ville d'Ottawa adopte les dispositions suivantes :

DÉFINITIONS

1. Aux fins du présent arrêté,

- (a) "Administration" désigne l'administration municipale de la ville d'Ottawa;
- (b) "aires communes" désigne toute aire intérieure d'un immeuble qui est ouverte au public pour donner accès à un commerce de détail, un établissement ou un bureau, ce qui comprend des couloirs, des passages, des aires de couloir ou de passage permettant d'y manger, des toilettes publiques, des bancs publics et des aires d'attente;
- (c) "buanderie" désigne une installation, un lieu ou une aire à l'intérieur d'un immeuble auquel le public a accès, établi pour procéder soi-même à des activités de buanderie, de lavage ou de séchage des vêtements;
- (d) "cendrier" désigne un réceptacle pour les cendres de tabac et les mégots de cigares et de cigarettes;
- (e) "centre commercial" signifie tout immeuble fermé ou groupe d'immeubles abritant un ou plusieurs commerce(s) de détail;
- (f) "commerce de détail" désigne tout immeuble ou toute partie d'immeuble, de kiosque, d'étal ou d'endroit où des biens sont exposés pour la vente ou offerts à la vente au détail;

- (g)** “Conseil” désigne le Conseil municipal de la Ville d’Ottawa;
- (h)** “file d’attente” désigne une file intérieure de deux (2) personnes ou plus qui attendent un service quelconque, que le service en question comporte ou non l’échange d’argent, notamment mais non exclusivement des ventes, des opérations, la fourniture d’information ou de conseils et des transferts d’argent ou de produits;
- (i)** “immeuble public” désigne tout immeuble fermé ou groupe d’immeubles auquel le public a accès;
- (j)** “lieu d’assemblée publique” désigne l’ensemble ou une partie d’un local intérieur auquel le public a accès, de droit ou par invitation, explicitement ou implicitement, à la suite ou non du paiement d’une somme d’argent, mais ne comprend pas un lieu utilisé exclusivement par une ou plusieurs personnes aux fins de rencontre privée ou autre objectif personnel et, sans restreindre la portée de ce qui précède, inclut les salles de quilles ou de billard.
- (K)** “partie publique” désigne la partie d’un immeuble à laquelle le public a accès;
- (l)** “restaurant” désigne un établissement où l’on vend et l’on sert des aliments et (ou) des boissons au public pour consommation sur place;
- (m)** “salle de jeux électroniques” désigne un endroit ouvert au public, qui est muni d’au moins cinq (5) appareils pouvant servir à jouer à des jeux pour le seul divertissement des joueurs;
- (n)** “usage du tabac” comprend le port d’un cigare, d’une cigarette, d’une pipe ou de tout autre instrument avec du tabac allumé et “fumer” comporte la même signification; et
- (o)** “Ville” désigne la ville d’Ottawa.

AIRES RÉGLEMENTÉES

Salles de jeux électroniques

2. Il est interdit de fumer dans la partie publique d’une salle de jeux électroniques

Arénas

2.A Il est interdit à quiconque de fumer dans un aréna sauf dans une section utilisée exclusivement par une ou plusieurs personnes à l’occasion d’une rencontre privée ou d’autres fins personnelles.

Salons de barbier ou de coiffure

3. Il est interdit de fumer dans la partie publique d’un salon de barbier ou de coiffure.

Salles de bingo

3A. Excepté les dispositions de l'article 3B, il est interdit de fumer dans une salle de bingo.

3B. Aux termes de la Loi sur les commissaires des incendies ou d'autres lois ou règlements provinciaux applicables, le propriétaire ou toute autre personne responsable d'une salle de bingo peut désigner pour l'usage du tabac un maximum de 70 p. 100 de la superficie de plancher.

3B. Aux termes de la loi sur les commissaires des incendies ou d'autres lois ou règlements provinciaux applicables, le propriétaire ou toute autre personne responsable d'une salle de bingo peut désigner pour l'usage du tabac un maximum de 50 p. 100 de la superficie de plancher (En vigueur le 1er janvier 1996)

Ascenseurs, escaliers roulants ou escaliers

4. Il est interdit de fumer dans un ascenseur, un escalier roulant ou un escalier d'un immeuble qui n'est pas une résidence privée.

Buanderie

5. Il est interdit de fumer dans la partie publique d'une buanderie.

Lieux d'assemblée publique

6. Excepté les dispositions de l'article 7, il est interdit de fumer dans un lieu d'assemblée publique.

7. Aux termes de la loi sur les commissaires des incendies ou d'autres lois ou règlements provinciaux applicables, le propriétaire ou toute autre personne responsable d'un lieu d'assemblée publique peut désigner pour l'usage du tabac un maximum de 50 p. 100 de la superficie de plancher.

Aire d'accueil

8. Il est interdit de fumer dans l'aire d'accueil d'un établissement ou d'un bureau.

Restaurants

9. (1) Sauf dans les cas prévus au paragraphe (2), il est interdit de fumer dans la partie publique d'un restaurant.

(2) Sous réserve de la loi sur les commissaires des incendies ou d'une autre loi ou réglementation provinciale pertinente, le propriétaire ou autre personne responsable d'un restaurant peut désigner à titre d'aire où il est permis de fumer un maximum de 50 pour cent de l'aire de plancher utilisable

du restaurant, qui englobe à la fois les places assises et les places debout et qui est consacrée au service ou à la consommation d'aliments et (ou) de boissons, à condition que l'aire désignée ne comprenne pas plus de la moitié des places assises disponibles.

(3) Nonobstant le paragraphe (2) qui précède, le propriétaire ou autre personne responsable d'un restaurant s'assurera qu'au moins 50 pour cent de l'aire de plancher utilisable qui n'est pas désignée pour l'usage du tabac en vertu du paragraphe (20) qui précède

(a) se trouve à l'intérieur,

(b) n'occupe pas un endroit fermé temporairement pour le service des aliments ou boisson, et

(c) constitue une aire contigue distincte de toute aire où il est permis de fumer, désignée en vertu du paragraphe (2).

(4) Lorsqu'il existe des obstacles ou des cloisons, le propriétaire ou autres personne responsable d'un restaurant peut avoir plus d'une aire contigue distincte de toute aire où il est permis de fumer désignée en vertu du paragraphe (2).

(5) Dans le calcul de l'aire de plancher utilisable d'un restaurant aux fins du paragraphe (2) qui précède,

(a) on comptera une place pour chaque tranche de 1,12 mètre carré d'aire utilisable de places assises, ledit calcul s'effectuant de la même façon que le calcul des places en vertu de l'article 70 du Règlement de l'Ontario 243/84 ou de toute autre disposition remplaçant cet article, et

(b) les aires utilisables de places assises à l'extérieur n'entrent pas dans le calcul.

Commerces de détail

10. Il est interdit de fumer dans la partie publique intérieure d'un commerce de détail.

Autobus scolaires

11. Il est interdit de fumer dans un autobus scolaire.

File d'attente

12. Il est interdit de fumer dans une file d'attente formée dans un local quelconque.

Centres commerciaux et autres immeubles publics

13. Il est interdit de fumer dans les aires communes d'un centre commercial ou autre immeuble public.

14. Le propriétaire ou autre personne responsable d'un centre commercial ou autre immeuble public peut désigner des aires où il est permis de fumer, à condition que chaque aire désignée :

- (a) soit munie d'un système de ventilation distinct du système pour le reste de l'immeuble, que le dit système crée une pression négative et que l'air soit évacué directement à l'extérieur,
- (b) serve uniquement d'aire pour fumer, et
- (c) ne se trouve pas à un endroit où l'usage du tabac est interdit par le Commissaire des incendies ou en vertu d'une autre loi.

15. Nonobstant les articles 13 et 14, lorsque des aires communes d'un centre commercial ou autre immeuble public offrent des tables et des places assises pour manger, le propriétaire ou autre personne responsable du centre commercial ou autre immeuble public peut désigner une aire de places assises représentant au maximum la moitié du nombre de places assises dans l'aire où l'on peut manger à titre d'aire où il est permis de fumer, à condition que :

- (a) l'aire ainsi désignée ne se trouve pas à un endroit où l'usage du tabac est interdit par le commissaire des incendies ou en vertu d'une autre loi,
- (b) l'aire désignée constitue une aire contigue distincte de l'aire non désignée, et
- (c) au moins la moitié des places assises dans l'aire non-désignée pour l'usage du tabac ne se trouve pas dans un lieu temporairement fermé au public.

15A. A l'exception des dispositions de l'article 15 B, il est interdit de fumer dans les stades suivants

- (a) Le stade Frank-Clair
- (b) Le stade Triple A d'Ottawa (Lynx) et
- (c) Le stade de l'installation d'athlétisme Terry-Fox.

15B. Sous réserve de la Loi sur les commissaires des incendies ou d'autres lois ou règlements provinciaux applicables, le propriétaires ou une autre personne responsable d'un stade peut désigner les aires suivantes pour fumer:

- (a) au stade Frank-Clair, les aires pouvant être désignées sont situées dans les deux corridors supérieurs et dans le corridor inférieur situé du côté sud,
- (b) au stade Triple A d'Ottawa (Lynx), les aires pouvant être désignées sont situées :
 - (i) à l'extrémité du corridor du côté du Queensway, et
 - (ii) dans la section supérieure de l'aire de la terrasse, et
- (c) au stade de l'installation d'athlétisme Terry-Fox, l'aire pouvant être désignée est située à l'extérieur du stade, là où des panneaux ou d'autres enseignes l'indiquent.

Taxis

16. Un chauffeur de taxi s'abstiendra de fumer sur demande du passager.

17. Le passager d'un taxi s'abstiendra de fumer sur demande du chauffeur d'un taxi ou d'un autre passager.

AFFICHAGE

18. Le propriétaire ou autre personne responsable d'un commerce, d'un établissement, d'un bureau, d'un endroit ou d'un véhicule réglementé par le présent arrêté s'assurera qu'un nombre suffisant d'affiches conformes à l'article 20 sont fixées bien en vue afin d'identifier clairement les lieux où il est interdit de fumer.

19. Dans tout centre commercial ou autre immeuble public mentionné à l'article 13, le propriétaire ou autre personne responsable du centre commercial ou autre immeuble public s'assurera qu'en plus de respecter les exigences de l'article 18, on fixe des affiches conformes à l'article 20 à chaque entrée du centre commercial ou autre immeuble public, indiquant clairement qu'il est interdit de fumer dans les aires communes du centre commercial ou autre immeuble public.

20 (1) L'affichage mentionné au présent arrêté consiste en symboles graphiques conformes aux dispositions du présent article.

(2) Le symbole graphique suivant servira à indiquer les aires où l'usage du tabac est interdit en vertu du présent arrêté :



sur fond blanc, avec le cercle et la diagonale d'interdiction en rouge.

(3) Le symbole graphique suivant servira à indiquer les aires où l'usage du tabac est permis en vertu du présent arrêté :



sur fond blanc, avec le cercle en vert.

(4) Le symbole graphique mentionné au paragraphe (2) comportera le texte "Ottawa By-law/Arrêté municipal d'Ottawa" en caractères représentant au moins cinq pour cent (5 p. 100) du diamètre du cercle dans le symbole.

(5) Le symbole graphique mentionné au paragraphe (3) comportera le texte "Smoking in this area only/Aire pour fumeurs ici seulement, Ottawa By-law/Arrêté-Municipal d'Ottawa" en caractères représentant au moins cinq pour cent (5p. 100) du diamètre du cercle dans le symbole.

(6) Les symboles mentionnés aux paragraphes (2) et (3) qui précèdent pourront être accompagnés de symboles supplémentaires, par exemple des flèches indiquant l'endroit visé.

(7) Le symbole mentionné aux paragraphes (2) et (3) est une cigarette, mais il s'applique aussi à un cigare, une cigarette, une pipe ou tout autre instrument avec du tabac allumé.

(8) Au chapitre des dimensions du symbole graphique, le cercle du symbole mentionné aux paragraphes (2) et (3) devra avoir un diamètre minimal comme suit, en fonction de la distance maximale de vue directe :

(a) à trois (3 m) mètres ou moins, diamètre de dix (10 cm) centimètres,

(b) à six (6 m) mètres ou moins, diamètre de quinze (15) centimètres,

(c) à douze (12) mètres ou moins, diamètre de vingt (20 cm) centimètres,

(d) à vingt-quatre (24 m) mètres ou moins, diamètre de quarante (40 cm) centimètres,

(f) à soixante-douze (72 m) mètres, diamètre de soixante (60 cm) centimètres.

(9) Nonobstant le paragraphe (8), le diamètre du cercle pour le symbole mentionné au paragraphe (2)

devant être fixé en vertu de l'article 19 à l'entrée d'un centre commercial ou autre immeuble public devra atteindre au moins (10) centimètres.

(10) Des différences de couleur ou de contenu par rapport aux symboles graphiques exigés au présent article qui n'en changent pas l'esprit ou qui ne visent pas à tromper n'entachent pas de nullité l'application des présentes dispositions.

(11) Toute affiche mentionnant l'Arrêté municipal numéro 144-79 sera réputée mentionner le présent arrêté.

CENDRIERS

21 Le propriétaire ou autre personne responsable d'un commerce, d'un établissement, d'un bureau ou d'un endroit réglementé par le présent arrêté s'assurera que les aires désignées où l'usage du tabac est permis comportent suffisamment de cendriers disposés pour un accès commode.

22. Le propriétaire ou autre personne responsable d'un commerce, d'un établissement, d'un bureau ou d'un endroit réglementé par le présent arrêté s'assurera qu'aucun cendrier n'est placé ou laissé dans une aire où l'usage du tabac est interdit en vertu du présent arrêté.

POLITIQUES APPROUVÉES PAR LE CONSEIL

23. Les politiques antitabac approuvées par le Conseil à l'égard des parties publiques des immeubles de la Ville sont réputées être définies par le présent arrêté.

24. Il est interdit de fumer dans toute aire désignée à titre d'aire où l'usage du tabac est interdit en vertu de toute politique approuvée par le Conseil dont il est question à l'article 23.

INFRACTIONS

25. Toute personne contrevenant à une disposition du présent arrêté est coupable d'une infraction.

26. Toute personne qui nuit à une personne s'acquittant légalement de l'application du présent arrêté est coupable d'une infraction.

AMENDES

27. Toute personne trouvée coupable d'une infraction est passible d'une amende de cinq mille dollars (5 000,00 \$) au maximum, conformément à la loi sur les infractions provinciales, S.R.O. 1990, chap. P.33.

APPLICATION

28. (1) Sous réserve du paragraphe (2) qui suit, le présent arrêté sera appliqué par le chef de la Police de la Ville d'Ottawa ou ses subordonnés ou adjoints autorisés.

(2) Les dispositions du présent arrêté sur la désignation d'aires où il est permis ou interdit de fumer, l'affichage et la présence de cendriers peuvent être appliqués par des agents municipaux d'application des règlements nommés pour appliquer les dites dispositions.

CONFLIT

29. Si une disposition du présent arrêté municipal entre en conflit avec une loi, un règlement ou un autre arrêté, la disposition restreignant le plus l'usage du tabac prévaudra.

TITRE ABRÉGÉ

30. Le présent arrêté pourra être appelé "Arrêté dans les lieux publics".

ABROGATION

31. L'arrêté municipal 144-79, intitulé "Arrêté municipal de la ville d'Ottawa sur l'usage du tabac", dans sa version modifiée, est abrogé par les présentes.

ADOPTÉ par la Ville d'Ottawa le 6 mai 1992.

Annexe 3 : Réglementation intra-muro de la municipalité

"1. That all premises owned and occupied by the City of Ottawa and all parts of buildings leased and occupied by the City of Ottawa including private offices, with the exception of those areas listed in Recommendation 3, be declared : No Smoking Environments effective the day following City Council approval.

2. That all City owned and leased equipment, with enclosed cabs, which are operated by or used to transport City employees be declared : No smoking Environments effective the day following City Council approval.

3. That in order to allow a smooth transition :

A. All public waiting areas, employee lunch and break rooms and cafeterias be declared : No Smoking Environments effective January 1, 1988.

B. Wherever possible, portions of these areas be marked as no smoking areas until the full implementation of them as : No Smoking Environments becomes effective January 1, 1988.

C. That signs be posted in all of these areas indicating that while smoking is presently permitted, it will not be after January 1, 1988.

4. That funds in the amount of ten thousand dollars be allocated for the production of posters, signs bulletins, etc., to inform staff and the public of the City of Ottawa and its effect of them.

5. That the Corporation of the City of Ottawa offer Smoking Cessation programs, on City premises during normal working hours, and that the tuition cost be shared on the basis of 50% employer and 50% employee paid. That ten thousand dollars be allocated for this purpose. That the tuition cost sharing also apply to those employees who choose to attend a program offered after normal hours on the condition that the program is approved by the Department of Human Resources and that there is no compensation other than tuition sharing.

6. That the New City Hall be declared a "No Smoking Environment"

(City Council, 16 septembre 1987, p. 20-24 et 20-25).

Ces recommandations du comité des politiques, des priorités et des budgets ont été votées et adoptées par le conseil municipal avec une majorité de 11 élus sur un total de 15 le 16 septembre 1987.

Annexe 4 : Liste des abréviations

BOMA : Building Owner and Manager Association of Ottawa.

EMSP : Entrepreneurs moraux de la santé publique

HORECA : Secteurs des hôtels, restaurants et cafés

NOHS : Non-Operational Health and Safety

OMS : Office médical de la santé

Références

- Abou, S.**, (1990), Cultures et droits de l'homme, Hachette, (Paris), p. 13-40.
- Acosta, F.**, (1988), "A propos des illégalismes privilégiés : réflexions conceptuelles et mise en contexte", dans Criminologie, XXI, 1, p. 7-34.
- Aktouf, O.**, (1987), Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations, presses de l'université du Québec, Québec, p. 117-127.
- Baratta, A.**, (1991), "Les fonctions instrumentales et les fonctions symboliques du droit pénal : pour une théorie du bien juridique", Déviance et Société, Vol. 15, No 1, p. 1-25.
- Becker, H. S.**, (1985), Outsiders, A.M. Métailié, Paris.
- Bellour, R.**, (1978), Le livre des autres, Paris, p. 11-25.
- Berger, P., Luckmann, T.**, (1986), La construction sociale de la réalité, Méridiens Klincksieck, Paris.
- Buchanan, C.**, (1992), "Ottawa By Law : Councillors water down smoking rule", Ottawa Citizen, 2 avril.
- Canada**, (1964), Débats, Canada : Chambre des communes, 29 mai, Vol. IV, p. 3941-3948.
- Canada**, (1974), Etude sur la responsabilité stricte. Commission de réforme du droit du Canada, information Canada, Ottawa, p. 1-8 et 207-230.
- Canada**, (1987), Procès verbaux et témoignages du comité législatif sur le projet C- 204, Canada : Chambre des communes, 26 juin, p. 1.4-1.57.
- Canada**, (1987), Procès verbaux et témoignages du comité législatif sur les projets de loi C- 204 et C- 51, Canada : Chambre des communes, 1 décembre, p. 15.1-15.25.
- Canada**, (1991), Règlements municipaux sur l'usage du tabac au Canada, Santé et Bien-être Canada, Ottawa.
- Canada**, (1993), Loi réglementant les produits du tabac, Canada : Gazette du Canada, C. P.2161.
- Canada**, (1994), Loi sur la vente du tabac aux jeunes, Canada, Gazette du Canada, C.P., 273.
- Cardinale, J.**, (1995), Privatisation et réforme pénale, inédit, chapitre méthodologique, p. 51-60.
- Cellard, A.**, (1995) Analyse documentaire, inédit.

- Conrad, P., Schneider, J.W.**, (1980) Deviance and Medicalization : From badness to sickness, changing designations of deviance and social control, Mosby, Toronto, p. 17-37.
- De Certeau, M.**, (1990), L'intervention du quotidien, un arts de faire : faire avec usages et tactiques, Gallimard, p. 50-68.
- Delmas-Marty, M.**, (1992), Les grands systèmes de politique criminelle, Presses universitaires de France, Paris.
- De Munck, J.**, (1994), Constrution des normes et choix du sujet : pour une dépsychologisation de la toxicomanie, script d'une conférence prononcée au GRETA, Bruxelles, inédit.
- Dos Santos, D.**, (1994), Considérations pour une autre justice. Droit pénal, Etat et société, Ottawa, inédit.
- Dreyfus, H. et Rabinow, P.**, (1984), Michel Foucault : un parcours philosophique, Gallimard, Paris, p. 185-207 et p. 242-263.
- Erikson, K.T.**, (1966), Wayward Puritans, J. Wley and Sons Inc, New York.
- Foucault, M.**, (1976), Histoire de la sexualité : la volonté de savoir, Editions Gallimard, Paris, Vol. 1.
- Foucault, M.**, (1986), "La gouvernementalité", Actes, p. 6-23.
- Foucault, M.**, (1989), Michel Foucault : Résumé des cours (1970-1982), Julliard, Paris, p. 99-128.
- Grawitz, M.**, (1981), Méthodes des sciences sociales, Dalloz, Paris, p. 617-634.
- Guillaume, M.**, (1978), Eloge du désordre, Gallimard, Paris, p. 18-69.
- Gusfield, J.R.**, (1981), The culture of Public Problem, The university of Chicago Press, Chicago.
- Hebberecht, H.**, (1985), "Actualités bibliographiques : Les processus de criminalisation primaire", Déviance et Société, Vol 9, No 1, p.59-77.
- Jackson, P. W.**, (1994), "Passive Smoking and Ill-Health : Practice and Process in the Production of Medical Knowledge", Sociology of Health and Illness, Vol. IV, p. 423-447.
- Jacobson, P. D.**, (1993), "The Politics of Antismoking Legislation", Journal of Health Politics, Policy and Law, Vol. IV, p. 787-819.

- Kaminski, D.**, (1994 a), Où il est question de l'épistémomanie, de la conformité et de la résistance du toxicomane, script d'une conférence prononcée au GREC, Ottawa, Inédit.
- Kaminski, D.**, (1994 b), Amour de la culture, culture de l'indifférence : le cas de la toxicomanie, Inédit.
- Kelly, M.**, (1986), "L'analyse de contenu", sous dir. de Gauthier, B., Recherche sociales : de la problématique à la collecte des données, Presses de l'université du Québec, Québec, p. 295-315.
- Laberge, D. et Landreville, P.**, (1989), "Du droit libéral au droit bureaucratique", Cahiers de recherche sociologique, No 13, p. 73-92.
- Landreville, P.**, (1990), "Acteur social et création de la loi", Acteur social et délinquance, Pierre Mardaga, Bruxelles, p.191-205.
- Landry, R.**, (1992), "L'analyse de contenu", dans Recherche sociale : de la probématique à la collecte des données, sous dir. Gauthier, B., Presses de l'université du Québec, Québec, chap. XIV, p. 337-359.
- Lascoumes, P.**, (1990), "Pluralité d'acteurs, pluralité d'actions dans la création contemporaine des lois", Acteur social et délinquance, Pierre Mardaga, Bruxelles, p. 145-163.
- Lebeuf, M. E.**, (1990), "La construction sociale des lois criminelles : l'expérience canadienne concernant l'ivresse au volant", Déviance et société, Vol 14, No 4, p. 395-420.
- L'Ecuyer, R.**, (1990), Méthodologie de l'analyse développementale de contenu : méthode GPS et concept de soi, Presses de l'université du Québec, Québec, p. 5-29.
- Létourneau, J.**, (1989), Le coffre à outils du chercheur débutant, Oxford Univesity Press, Toronto, p. 63-77.
- Loubet del Bayle**, (1986), Introductions aux méthodes des sciences sociales, Toulouse, Chap. 6, p. 102-120.
- Magazine littéraire**, (1994), "Foucault", N0 325, p. 16-73.
- Meny, Y., et Thoenig, J. C.**, (1989), Politiques publiques, Presse Universitaire de France, Paris, Chap. 4-5, p.159-286.
- Olson, M.**, (1978), Logique de l'action collective, Presse universitaire de France, Paris, Chap. 5, p.137-190.
- Ontario**, (1986), Bill Pr 25. An Act of the City of Toronto, Ontario : Statutes Ontario

- Ontario, (1989), Bill 194, An Act of the City of Ottawa, Ontario : Statutes Ontario.
- Ontario, (1990), Loi sur les infractions provinciales, Ontario : Statutes Ontario, C.P. S. 13.
- Ontario, (1991), Bill Pr 63, An Act of the City of Ottawa, Ontario : Statutes Ontario, Vol I, p. 399-409.
- Ontario, (1992), La promotion de la santé communautaire à l'oeuvre, Ministère de la santé, Toronto.
- Ontario, (1994), Standing Committee on Social Development, Ontario : Legislative Assembly of Ontario, 31 janvier, p. 703-733.
- Ontario, (1994), Tobacco Control Act, Ontario : The Ontario Gazette, 22 octobre, p. 1441.
- Ottawa, (1986), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. I, 15 janvier, p. 4.212-4.213.
- Ottawa, (1986), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. IV, 5 juin, p. 14.276-14.282.
- Ottawa, (1986), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. IV, 2 juillet, p. 16.2-16.9.
- Ottawa, (1986), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. I, 17 décembre, p. 2.255.
- Ottawa, (1987), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. IV, 20 mai, p. 13.9-13.10
- Ottawa, (1987), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. VI, 16 septembre p. 20.5-20.29.
- Ottawa, (1988), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. III, 20 avril, p. 12.30-12.36.
- Ottawa, (1988), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. IV, 3 août, p. 19.357-19.362.
- Ottawa, (1989), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. III, 19 avril, p. 11.38-11.42.
- Ottawa, (1989), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. I, 6 décembre, p. 1.197-1.204.
- Ottawa, (1989), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. IV, 6 décembre, p.15-1.
- Ottawa, (1990), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. IV, 4 juillet, p. 15.1.
- Ottawa, (1990), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. XVI, 17&18 octobre, p. 20.108-20.114.
- Ottawa, (1990), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol.XVI, 7 novembre, p. 21-2.
- Ottawa, (1991), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. XVI, 4 septembre, p.25.92-25.106.

- Ottawa, (1992), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. I, 8 janvier.
- Ottawa, (1992), Minutes de la Municipalité d'Ottawa, vol. III, 1 avril, p. 12.86-12.119.
- Padioleau, J. G., (1982), "La lutte contre le tabagisme : action politique et régulation étatique de la vie quotidienne", dans J.G. Padioleau, L'Etat au concret, Presse universitaire de France, Paris, Chap. 2, p. 49-77.
- Pires, A., (1982), la méthode qualitative en Amérique du Nord : un débat manqué (1918-1960), Sociologie et société, Vol. XIV, 1, p. 15-29.
- Pires, A., (1987), "Deux thèses érronées sur les lettres et les chiffres", Cahiers de recherche sociologique, Vol. V, No 2, p. 85-105.
- Poncela, P., (1986), "La vérité est de ce monde", Actes, No 54-55, p. 69-71.
- Poupart, J., Rains, P., Pires, A., (1983), "Les méthodes qualitatives et la sociologie américaine", Déviance et société, Vol. VII, No 1, p. 63-91.
- Robertson, J.R., (1993), L'usage du tabac, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, Ottawa.
- Sauvalle, M., (1994), "la règle de droit et le droit dérèglé", L'Agora, novembre, p.15.
- Sharring, S., (1992), "Better but out at work", Ottawa Sun, 2 avril.
- Watzlawick, P., (1988), L'invention de la réalité, Seuil, Paris, p. 15-45.