

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

à l'appui

- a) d'un projet de loi portant modification de la loi de santé (fumée passive)
- b) d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Fumée passive et santé"

(Du 10 septembre 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le présent projet de révision de la loi de santé (LS; RSN 800.1), du 1^{er} février 1995, vise à répondre à l'initiative populaire cantonale "Fumée passive et santé", ainsi qu'à trois motions portant sur le tabagisme (motions 04.178, 05.157 et 05.158). Ces textes demandent en particulier l'instauration d'une interdiction de fumer dans les lieux fermés accessibles au public.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter l'initiative populaire: la prévention du tabagisme passif, par l'interdiction de fumée dans les lieux fermés accessibles au public, est une mesure de protection de la santé efficace et fortement attendue par la population. Il propose de régler les exceptions en excluant les lieux assimilés à des lieux de vie, tels que les chambres d'hôpital ou d'établissement spécialisés de séjour prolongé, les chambres d'hôtel et les cellules de détention.

Il propose également d'assouplir cette interdiction en intégrant la possibilité de créer des fumeurs dans les établissements publics ainsi que dans les sociétés de vente et de fabrication de tabac.

1. INTRODUCTION

Ce rapport répond à l'initiative populaire cantonale "Fumée passive et santé", ainsi qu'à trois motions portant partiellement sur le même objet (annexe 1).

Ces textes demandent notamment une interdiction de fumer dans les lieux fermés accessibles au public.

Lors des débats au Grand Conseil neuchâtelois, cette mesure a été reconnue comme un moyen efficace de protéger la santé de la population. Il s'agit également d'un signal

politique fort en faveur de plus de cohérence face à un véritable problème de santé publique.

L'impact de la consommation de tabac sur la santé est important. On estime que le tabagisme (actif et passif) est responsable de 8'000 décès par an en Suisse.

Le coût social annuel du tabagisme est estimé à 10 milliards de francs en Suisse¹. La situation est préoccupante, d'autant plus que le canton de Neuchâtel se distingue, dans les enquêtes de santé, par une consommation de tabac plus élevée que la moyenne en Suisse².

Une description complète de la consommation de tabac ainsi que son impact sur la santé et sur l'économie se trouve en annexe 2 de ce rapport.

1.1. Interventions politiques et point de la situation dans le canton de Neuchâtel

La prévention du tabagisme, actif et passif, fait l'objet de plusieurs interventions politiques dans le canton.

1.1.1. Les motions

Quatre motions en lien avec le tabagisme ont été acceptées par le Grand Conseil, dont trois traitent principalement du tabagisme passif. Il s'agit des motions:

- du groupe PopEcoSol 04.178, du 2 novembre 2004, "Prévention du tabagisme dans les écoles, bâtiments publics et établissements publics du canton de Neuchâtel";
- populaire Françoise Février et Bruno Avolio 05.157, du 13 septembre 2005, "Interdiction de la fumée dans les établissements scolaires du canton";
- populaire Fabian Spigariol et Laurent Devenoges 05.158, du 15 septembre 2005, "Interdiction de la consommation de tabac dans les lieux publics (lutte contre le tabagisme passif)";

Ces trois motions demandent des interdictions de fumer dans divers lieux fermés accessibles au public et font l'objet du présent rapport.

La quatrième motion, celle du groupe PopEcoSol 02.153, du 4 septembre 2002, "*Interdiction de l'affichage en faveur du tabac et de l'alcool, excepté les affichages aux produits viti-vinicoles*", traite, quant à elle, de restrictions de la publicité pour le tabac et l'alcool. Elle fera l'objet d'un rapport spécifique.

1.1.2. L'initiative législative populaire cantonale "Fumée passive et santé"

L'initiative populaire "Fumée passive et santé" a été déposée le 13 décembre 2006. Les résultats ont été publiés le 2 février 2007, donnant au Conseil d'État jusqu'au 2 février 2009 pour déposer son rapport au Grand Conseil.

1VITALE S. et al, Le coût social de la consommation de tabac en Suisse, IRER, Université de Neuchâtel, 1998

²OBSAN, La santé en Suisse romande et au Tessin en 2002, Une analyse intercantonale des données sur l'enquête suisse sur la santé, Éditions Obsan, 2006

Le 25 juin 2007, le Conseil d'État a saisi le Grand Conseil d'un rapport à l'appui d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative précitée. Le gouvernement cantonal, se fondant sur des travaux identiques effectués dans le canton de Genève, est arrivé à la conclusion que l'initiative populaire, telle que rédigée par les initiants, n'était pas recevable en l'état: cette initiative ne respectait pas le droit supérieur, en l'espèce les droits constitutionnels fondamentaux des citoyens et en particulier le principe de proportionnalité, dans la mesure où elle ne prévoyait pas d'exceptions à l'interdiction de fumée. Le Conseil d'Etat a par conséquent proposé au Grand Conseil de valider l'initiative, moyennant un amendement. Cette modification concerne l'ajout d'un alinéa stipulant que "la loi règle les exceptions". Par décret du 4 septembre 2007, le Grand Conseil a validé l'initiative quant à sa recevabilité matérielle, moyennant l'amendement précité.

Le texte de l'initiative ainsi validée par le Grand Conseil est le suivant:

Constatant:

Qu'il est clairement établi, sur des bases scientifiques, que les atteintes à l'hygiène et à la santé de la population résultant de l'exposition à la fumée du tabac, entraînent la maladie, l'incapacité et la mort.

Les citoyennes et citoyens soussigné-e-s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, demandent que l'Etat édicte des dispositions légales pour assurer la protection de toutes et tous contre l'exposition à la fumée du tabac dans les lieux publics intérieurs ou fermés selon les principes suivants:

Afin de protéger l'ensemble de la population, il est interdit de fumer dans les lieux publics intérieurs ou fermés, tout particulièrement dans ceux qui sont soumis à une autorisation d'exploitation.

Sont notamment concernés:

- a) tous les bâtiments ou locaux publics dépendant de l'Etat et des communes ainsi que de toutes autres institutions de caractère public;*
- b) tous les bâtiments ou locaux ouverts au public, notamment ceux affectés à des activités médicales, hospitalières, parahospitalières, culturelles, récréatives, sportives ainsi qu'à des activités de formation, de loisirs, de rencontres, d'exposition;*
- c) tous les établissements au sens de la législation sur les auberges et débits de boissons;*
- d) les transports publics et les autres transports professionnels de personnes;*
- e) les autres lieux ouverts au public tels que définis par la loi.*

La loi règle les exceptions.

1.2. Le groupe de travail interdépartemental

Afin de répondre au mieux à l'ensemble de ces motions et à l'initiative, le Conseil d'État a créé un groupe de travail interdépartemental. Ce dernier est aussi chargé de suivre les évolutions du dossier au niveau national, notamment le traitement de l'initiative Gutzwiller (04.476).

De ce groupe de travail émane également le règlement du 25 juin 2007, rendant toute l'administration cantonale sans fumée depuis le 1^{er} octobre de la même année et concrétisant ainsi la volonté du Conseil d'État de prendre rapidement les mesures relevant de son champ de compétence en matière de fumée passive. Sur l'exemple du canton, plusieurs communes ont pris des dispositions allant dans le même sens, ainsi que de nombreuses entreprises et établissements de soins et une majorité des écoles.

2. SITUATION ACTUELLE EN MATIERE DE PROTECTION CONTRE LE TABAGISME PASSIF

2.1. Bases scientifiques et état de la prévention

Les connaissances scientifiques montrent aujourd'hui de manière indiscutable que le tabagisme passif représente un danger pour la santé. En 2002, il a été déclaré cancérogène par le Centre international de recherche sur le cancer. Le tabagisme passif provoque des maladies et des décès chez les personnes exposées. Les enfants sont en particulier fortement menacés par le tabagisme passif³.

Il n'existe pas de seuil de nocivité du tabagisme passif. Les études les plus récentes menées en la matière montrent qu'une exposition d'une demi-heure seulement à la fumée du tabac suffit pour affaiblir passagèrement le cœur d'un non-fumeur⁴. Chez les non-fumeurs exposés au tabagisme passif, le risque d'attaque cérébrale est deux fois plus élevé que chez les personnes non exposées. Le risque de développer un cancer du poumon ou d'avoir un infarctus est supérieur à la normale d'environ 25%. Lorsque l'exposition est importante, surtout si elle est régulière comme chez les employés travaillant dans la restauration, le risque de contracter le cancer du poumon augmente même de 100%⁵.

En Suisse, on estime qu'environ 1'000 personnes décèdent prématurément chaque année à cause du tabagisme passif.

Depuis l'entrée en vigueur de mesures de prévention du tabagisme passif, certains pays européens, dont notamment l'Italie, enregistrent une baisse des taux d'infarctus de plus de 10%⁶. Il semblerait que cela soit le cas également en France, de l'ordre de 15%, sans que les données détaillées ne soient encore accessibles.

2.2. Réglementation en matière de protection contre le tabagisme passif

2.2.1. Au niveau international

La Suisse a signé la «Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac» le 25 juin 2004. Elle exprime ainsi la volonté du Conseil fédéral de mettre en œuvre le projet de l'OMS en Suisse et de pouvoir ensuite la ratifier.

Cette convention de droit international, qui a pour objectif la lutte antitabac et la protection contre le tabagisme passif, est entrée en vigueur le 27 février 2005. La Suisse ne l'ayant cependant pas encore ratifiée, elle ne présente encore aucun caractère obligatoire sur le plan du droit international pour la Confédération.

L'article 8 de la partie III de la convention régit la protection contre l'exposition à la fumée du tabac. Lors de leur conférence de 2007, les pays ayant ratifié la convention ont décidé à l'unanimité d'adopter une recommandation pour la protection contre le tabagisme

3OFSP, Informations de base sur la protection contre le tabagisme passif, Décembre 2007; accessible à l'adresse www.bag.admin.ch, rubrique «thèmes», mot-clef «tabac»).

4Site Office fédéral de la santé publique, thème tabagisme passif

5STAYNER L. et al.: Lung cancer risk and workplace exposure to environmental tobacco smoke. Am. J. Public Health, 2007

⁶ AMERICAN HEART ASSOCIATION, "Effect of the Italian Smoking Ban on Population Rates of Acute Coronary Events", in *Circulation*, 2008;117, p.1183-1188,

passif. Cette recommandation prévoit une interdiction de fumer dans les lieux accessibles au public, sans possibilité d'ériger des fumeurs.

2.2.2. Au niveau du droit fédéral

Au niveau fédéral, la protection actuelle contre le tabagisme passif est réglementée par le droit du travail: l'article 328 du Code des obligations (CO) oblige l'employeur à protéger la santé des travailleurs. A cet effet, l'article 6 de la loi sur le travail (LTr) stipule que l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions d'exploitation de l'entreprise. Sur la base de la LTr, l'article 19 de l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail (OLT 3), intitulé «Protection des travailleurs non-fumeurs» stipule que l'employeur doit veiller, dans le cadre des possibilités de l'exploitation, à ce que les travailleurs non-fumeurs ne soient pas incommodés par la fumée d'autres personnes. La mise en application de l'article 19 OLT 3 ne passe pas obligatoirement par une interdiction de fumer. Il est possible, entre autres, de prévenir l'inconfort due à la fumée par la création de fumeurs. L'interdiction de fumer peut être instaurée à la demande des non-fumeurs, en dernier recours, si la création de postes de travail séparés se révèle impossible⁷. Le non-respect de la protection contre le tabagisme passif conformément à l'article 19 OLT 3 peut être sanctionné par les mesures de droit administratif prévues aux articles 50 à 54 LTr et faire l'objet de poursuites pénales (art. 59 ss. LTr).

Sur leur lieu de travail, les personnes incommodées portent très rarement plainte contre leur employeur car ils redoutent un licenciement ou des sanctions⁸. Dans une étude récente, le Secrétariat à l'économie (Seco) a mesuré l'exposition à la fumée de tabac dans la restauration et a conclu, au vu des résultats inquiétants, qu'aucun poste de travail ne devrait être installé en zone fumeurs ou dans des fumeurs⁹.

Des interventions politiques à l'Assemblée fédérale revendiquent des mesures concrètes contre le tabagisme passif en faveur de la protection de la population et de l'économie. L'initiative parlementaire Gutzwiller du 8 octobre 2004 demande notamment une protection de la population et de l'économie contre le tabagisme passif. Les commissions de la sécurité sociale et de la santé publique des deux chambres ont accepté l'initiative et un projet de loi sur la protection contre le tabagisme passif a été élaboré. Celui-ci prévoyait une interdiction générale de fumer dans les lieux fermés publics ou accessibles au public (y compris les restaurants, bars et discothèques), avec la possibilité d'ériger des locaux pour fumer qui soient séparés et ventilés et dans lesquels le service à la clientèle soit exclu. Il prévoyait également de pouvoir édicter des mesures afin d'éviter que ces locaux soient rendus attrayants pour les non-fumeurs (organisation de concerts, de concours, etc.). Le 22 août 2007, le Conseil fédéral a apporté son soutien à ce projet de loi qui représentait, à ses yeux, un «compromis acceptable». Ce projet a cependant été considérablement affaibli par le Conseil national le 4 octobre 2007. Par 95 voix contre 77, le Conseil national a en effet accepté toute une série de propositions minoritaires allant dans le sens proposé par GastroSuisse (principale fédération nationale de l'hôtellerie et de la restauration). Ainsi, dans le domaine de la restauration, le principe

⁷Cf. Directive du seco concernant l'ordonnance 3 de la loi sur le travail, article 19

⁸R. BAUMBERGER, *Rauchen am Arbeitsplatz. Schriften zum Schweizerischen Arbeitsrecht*, Heft 57, Stämpfli Verlag, Bern, 2002, pages 71, 77ff., 95, 99 et 102; A noter également la déclaration des inspecteurs du travail fédéraux (p. 99): « Nous avons en général l'impression que la mise en oeuvre de l'art. 19 dans les entreprises dépend largement de l'attitude des supérieurs hiérarchiques. Si leur chef est un fumeur invétéré, les salariés seront rares à oser réclamer. »

⁹CH. MONN et al., Exposition à la fumée de tabac dans les établissements de l'hôtellerie et de la restauration, seco, Zurich, mai 2007 www.seco.admin.ch/

même de la protection contre le tabagisme passif est remis en cause par l'introduction d'un système – unique en Europe – prévoyant des autorisations¹⁰.

Cela étant, les deux chambres s'accordent à prévoir que les dispositions cantonales puissent être plus restrictives que celles prévues dans le cadre du droit fédéral. La procédure d'élimination des divergences est encore en cours.

2.2.3. Au niveau du droit cantonal

Plusieurs cantons en Suisse ont introduit des dispositions visant à protéger la santé de la population contre le tabagisme passif dans les lieux publics, dont les cafés et restaurants. Selon le recensement de l'Office fédéral de la santé publique, quatorze cantons ont ainsi des dispositions ou des projets allant dans ce sens. Citons notamment les cantons du Tessin, qui a fait œuvre de pionnier en la matière, et de Genève. Ils seront rejoints prochainement par les cantons des Grisons, de St-Gall, de Soleure et d'Uri par exemple, dont les dispositions entreront en vigueur d'ici le début de l'année 2009.

Les électeurs des cantons de Fribourg et de Vaud se prononceront à l'automne 2008 sur des propositions d'interdiction de fumer dans les lieux publics incluant la possibilité de créer des fumeurs. Le Grand Conseil du canton du Valais a, quant à lui, accepté une modification de sa loi de santé loi intégrant des interdictions de fumer avec possibilité de créer des fumeurs ainsi que des restrictions importantes en matière de publicité. Un référendum contre cette modification, notamment l'aspect des interdictions de fumer, a abouti et le peuple votera également à l'automne 2008.

Il est à noter par ailleurs que l'ensemble des cantons concernés prévoient ou proposent de prévoir la possibilité de créer des fumeurs, hormis Genève. Ce dernier canton a en effet voté récemment sur une initiative populaire ne prévoyant pas cette possibilité; initiative qui a été acceptée à plus de 80%.

Dans le canton de Neuchâtel, il n'existe actuellement aucune disposition législative concernant le tabagisme passif.

2.3. Implications économiques de l'instauration d'interdictions de fumer

2.3.1. Coûts du tabagisme passif

Les coûts de la santé imputables à la consommation de tabac se montent globalement chaque année en Suisse à 5 milliards de francs (traitements médicaux, absentéisme, invalidité et décès prématurés, par exemple). Ce chiffre ne tient cependant pas compte des répercussions du tabagisme passif. A titre d'estimation, les coûts du tabagisme passif peuvent être évalués à environ 10% des coûts liés au tabagisme actif. Ce qui, pour la Suisse, équivaldrait à un coût d'environ un demi-milliard de francs pour la société¹¹.

¹⁰«Les établissements d'hôtellerie et de restauration ainsi que les boîtes de nuit peuvent, sur autorisation, être exploités comme établissements fumeurs. L'autorisation est accordée si l'exploitant prouve qu'une séparation entre locaux fumeurs et non fumeurs n'est pas possible ou qu'elle ne peut être exigée raisonnablement.»

¹¹OFSP, Informations de base sur le tabagisme passif, 2007

2.3.2. Conséquences économiques de l'introduction de lieux sans fumée dans la restauration

D'un point de vue économique, de nombreuses études¹² démontrent que l'introduction d'une interdiction totale de fumer dans les restaurants, bars et hôtels n'a pas d'influence notable sur les ventes, les revenus, les bénéfices ou les emplois. Les données officielles (données fiscales ou statistiques sur l'emploi) démontrent que l'hôtellerie et la restauration ont maintenu ou même parfois amélioré leur développement après l'introduction de l'interdiction de fumer. Les dernières statistiques officielles disponibles pour l'Irlande, la Norvège et l'Écosse montrent qu'il n'y a pas eu d'impact notable, ni sur l'emploi, ni sur le chiffre d'affaires, alors que, dans ces pays, la loi n'autorise pas la création de fumeurs. De plus, les enquêtes effectuées auprès des clients et des consommateurs révèlent que, si les fumeurs sortent moins au restaurant, les non-fumeurs le font plus souvent. Il en résulte un effet net nul pour les restaurants¹³.

2.3.3. Économies réalisées grâce à l'interdiction de fumer

Les coûts directs d'une interdiction de fumer sont faibles: information du personnel, de la clientèle et du public, signalisation des espaces, frais éventuels pour les contrôles et en cas d'infractions.

Pour les employeurs, l'instauration de lieux de travail sans fumée permet de réaliser des économies à plusieurs niveaux: réduction des coûts de nettoyage et d'entretien, ainsi que des dégâts au mobilier (tables, décoration, peinture) et diminution de l'absentéisme. De plus, l'introduction de lieux sans fumée contribue à faire baisser la consommation de tabac et donc les dépenses de santé induits par cette consommation.

Globalement, la mise en place d'une réglementation efficace pour la protection contre le tabagisme passif a donc une incidence positive sur l'économie¹⁴ et sur les dépenses publiques.

3. POSITION DES MILIEUX CONCERNES

En février 2008, l'initiative populaire *Fumée passive et santé* a été mise en consultation auprès des partis politiques ainsi que d'acteurs du domaine de la santé et de l'économie du canton.

Les majorités qui se dégagent de cette consultation sont très claires. Chacune des demandes de l'initiative populaire obtient l'approbation d'une majorité importante des répondants. Seuls certains acteurs économiques n'y sont pas favorables. En ce qui concerne la question sensible des établissements publics, le constat est également clair. Les organisations consultées souhaitent l'instauration d'une interdiction de fumer dans les lieux publics, une minorité appelant toutefois de son vœu la création de fumeurs pour les établissements publics voire la possibilité d'établissements fumeurs sur autorisation.

Dans ce contexte, la majorité des répondants estime que la législation cantonale se doit d'aller plus loin que le projet fédéral actuellement en discussion. De plus, il n'est pas jugé opportun d'attendre la fin du processus national avant de légiférer au niveau cantonal.

¹² pour consulter la liste: www.tobaccoscam.ucsf.edu/fake/fake_sdl_studies.cfm

¹³OFSP, Informations de base sur le tabagisme passif, 2007

¹⁴OFSP, Informations de base sur le tabagisme passif, 2007

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des organismes consultés et de leur position. Par ailleurs, le compte-rendu complet de la consultation est accessible sur le site Internet du Service cantonal de la santé publique.

Parti radical démocratique du canton de Neuchâtel	Soutient l'initiative
Parti libéral-PPN du canton de Neuchâtel	Soutient l'initiative
Parti socialiste du canton de Neuchâtel	Soutient l'initiative
Parti POP du canton de Neuchâtel	Pas de prise de position
Parti Les Verts	Soutient l'initiative
Parti solidarités du canton de Neuchâtel	Pas de réponse
Union démocratique du centre	Soutient l'initiative, avec des réserves (partagés sur la question des fumeurs)
Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie	Pas de prise de position
Commission cantonale addictions	Soutient l'initiative
Commission cantonale de prévention	Soutient l'initiative
Fondation neuchâteloise de prévention et de traitement des addictions	Soutient l'initiative
GastroNeuchâtel	Soutient l'initiative, avec des réserves (fumeurs et établissements fumeurs sur autorisation)
Ligue neuchâteloise contre le cancer	Soutient l'initiative
Ligue pulmonaire neuchâteloise	Soutient l'initiative
Philip Morris products SA	Ne soutient pas l'initiative (les restaurateurs doivent pouvoir définir eux-mêmes une politique en matière de tabac)
Service de l'inspection et de la santé au travail	Soutient l'initiative
Tourisme neuchâtelois	Soutient l'initiative, avec des réserves (fumeurs et établissements fumeurs sur autorisation)
Vivre sans fumer	Soutient l'initiative

4. ACCEPTATION DE L'INITIATIVE

L'initiative législative populaire cantonale "Fumée passive et santé" prévoyait, dans sa version première, une interdiction totale de fumer dans les lieux publics intérieurs ou fermés et ne donnait aucune compétence au Grand Conseil pour prévoir d'éventuelles exceptions à ce principe.

Le Conseil d'État a considéré, dans son rapport du 25 juin 2007 relatif à la recevabilité matérielle de l'initiative, qu'il était nécessaire d'octroyer, à l'instar de ce qui a été fait dans le canton de Genève, la compétence au Grand Conseil de prévoir des exceptions à l'interdiction de fumer et de compléter l'initiative en ce sens pour la rendre conforme aux normes supérieures du droit fédéral, en l'occurrence aux droits constitutionnels fondamentaux des citoyens ainsi que de manière plus générale au principe de la proportionnalité. Cette précision qui n'a pour autre but que de rendre l'objet de l'initiative cohérente et compatible avec l'ensemble de l'ordre juridique ne dénature pas la substance de l'initiative. Ce point de vue a été confirmé par le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 28 mars 2007, rendu dans la cause identique survenue dans le canton de Genève. Ces exceptions concernent les lieux de vie, dans lesquels des individus

séjourner pendant une certaine durée (détention, hospitalisation ou séjour de longue durée en établissement).

L'initiative législative populaire cantonale, dans sa version actuelle, soit la version amendée et validée par décret du Grand Conseil le 4 septembre 2007, constitue une proposition générale. Le Grand Conseil doit ainsi se prononcer sur l'objet de cette initiative conformément à l'article 110, alinéa 2 de la loi sur les droits politiques (LDP; RSN 141), du 17 octobre 1984, et, s'il approuve, y donner suite en adoptant une loi ou un décret.

Fort des résultats de la consultation cantonale relative à l'initiative "Fumée passive et santé", le Conseil d'Etat a choisi de soutenir cette initiative en proposant un projet de modification de la loi de santé. Comme l'initiative précise dorénavant la possibilité de prévoir des exceptions au principe de l'interdiction de fumer, le Conseil d'Etat propose de les définir dans le projet de loi lui-même. La proposition de modification de la loi de santé reprend ainsi l'essence de l'initiative, tout en y intégrant des exceptions.

Au titre des exceptions à l'interdiction de fumer, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prévoir en premier lieu celles qui ont trait aux lieux de vie tels que les cellules de détention, les chambres d'hôpital ou de home de long séjour ou encore les chambres d'hôtel. Ces exceptions répondent au principe de proportionnalité et sont à l'origine de l'amendement apporté à l'initiative par le Grand Conseil dans son décret du 25 juin 2007 concernant sa recevabilité matérielle. Sans l'inclusion de ces exceptions, l'initiative n'aurait pas pu être jugée recevable et n'aurait pas été traitée.

Le Conseil d'Etat considère toutefois que l'étendue des exceptions à l'interdiction de fumer est trop restrictive. C'est la raison pour laquelle il lui paraît opportun de ranger également au titre des exceptions la possibilité de créer des fumeurs pour les établissements publics au sens de la législation en matière d'établissements publics, ainsi que dans les lieux de vie visés à l'article 50a alinéa 2. De même, il préconise d'intégrer parmi les exceptions les magasins vendant exclusivement du tabac ainsi que les sociétés et fabriques de tabac. En effet, l'objet social de ces entreprises apparaît comme incompatible avec une interdiction de fumer. Il restera donc possible de fumer en ces lieux, à certaines conditions.

La possibilité de créer des fumeurs, dont les prescriptions techniques seront définies avec précision par le Conseil d'Etat, représente un compromis permettant de prendre en compte les besoins des fumeurs ainsi que les revendications des milieux économiques, sans porter atteinte de manière majeure à la santé publique.

En effet, l'initiative "Fumée passive et santé" demande avant tout que l'Etat assure la protection des citoyens contre l'exposition à la fumée du tabac dans les lieux publics intérieurs ou fermés. Dans la mesure où le Conseil d'Etat entend interdire le service dans les fumeurs, la protection des citoyens contre l'exposition à la fumée du tabac est largement améliorée. Les personnes qui décideront de fréquenter de tels lieux le feront de leur propre gré. Par ailleurs, le personnel d'entretien qui sera appelé à travailler dans ces lieux ne le sera que pour de courtes périodes, en principe en dehors des heures de fréquentation par les fumeurs.

La possibilité de créer des fumeurs dans les établissements constituant des lieux de vie telles que définies plus haut répond également au souci de prendre en compte les besoins des fumeurs. En effet, pour des raisons évidentes de sécurité, il est souvent interdit de fumer dans les chambres des établissements pénitentiaires ou de soins (hôpitaux, homes, institutions psychiatriques, etc.). Or, il paraît disproportionné d'interdire complètement la fumée dans ces établissements accueillant des personnes vulnérables, souvent grandes consommatrices de tabac. Les personnes fumeuses hospitalisées et incapables de se mouvoir ou encore en fin de vie se verraient, en cas d'absence totale de

possibilité de fumer, imposées un sevrage forcé. L'interdiction de fumer pourrait y être ressentie comme une limitation supplémentaire au faible espace de liberté dont ces personnes disposent encore. C'est le cas également pour les personnes fumeuses en détention, pour lesquelles l'interdiction de fumer constituerait un durcissement de leur régime. Or, en vertu du principe de proportionnalité, ce dernier ne saurait être plus dur que ce qui est exigé par le but de la détention. C'est notamment le cas pour les personnes en détention préventive ou administrative.

Dans tous les cas, la direction des établissements concernés pourra se déterminer librement sur le fait d'autoriser ou non la fumée dans son établissement, puis, le cas échéant, choisir de l'autoriser dans les chambres, dans les fumoirs ou dans les deux lieux.

En ce qui concerne les établissements publics, l'introduction de fumoirs constitue également un compromis acceptable pour prendre en compte les besoins de la part importante de fumeurs dans la population. Elle évitera certaines nuisances sonores dues au fait d'obliger les fumeurs de se rendre à l'extérieur et pouvant être source de conflits dans le voisinage, notamment en soirée.

Il est à noter par ailleurs que la possibilité de créer des fumoirs a été retenue par l'ensemble des cantons ayant légiféré jusqu'à ce jour ou ayant des projets de modification de loi en cours, hormis Genève. Dans le projet de loi fédérale qui se dessine, il est également prévu d'autoriser les fumoirs; voire même des exceptions pour certains établissements. Le projet de loi neuchâtelois tient donc compte, dans la mesure du possible, des dispositions des cantons voisins ainsi que de la Confédération, afin d'éviter une trop grande hétérogénéité en la matière.

Le Conseil d'Etat entend enfin souligner que ce projet de loi vise à garantir le meilleur équilibre possible entre la protection de la santé de la population et les intérêts de certains acteurs économiques importants de notre canton. Cela répond notamment aux soucis exprimés par la branche de l'hôtellerie et de la restauration ainsi qu'aux revendications des sociétés et fabriques de tabac. Il apparaît à cet égard peu opportun pour un canton bénéficiant très largement des retombées positives de ces secteurs économiques d'édicter des dispositions légales parmi les plus restrictives de Suisse.

5. COMMENTAIRE RELATIF AU PROJET DE MODIFICATION DE LA LOI DE SANTE (FUMEE PASSIVE)

Ainsi, pour concrétiser l'acceptation de l'initiative et la possibilité de créer des fumoirs, le Conseil d'Etat propose une modification de la loi de santé, à savoir l'introduction d'un article 50a, alinéas 1, 2, 3 et 4 ainsi que d'un article 50b, alinéas 1 et 2.

Article 50a – Protection contre la fumée passive

Le projet d'article 50a prévoit une interdiction généralisée de fumer dans tous les lieux fermés publics ou accessibles au public. L'interdiction ne touche donc que les lieux fermés et que le public est appelé à fréquenter. Il peut s'agir de lieux relevant du domaine public; quant aux lieux accessibles au public, il s'agit de lieux qui ne relèvent pas d'une collectivité publique, mais qui sont accessibles au public.

L'alinéa 1 détaille de manière non exhaustive une liste de lieux touchés par cette interdiction:

- a) Les bâtiments ou locaux dépendant de l'Etat et des communes ainsi que de toutes autres institutions de caractère public: il s'agit de bâtiments fermés détenus par des collectivités publiques cantonales ou communales en tant que locataires, propriétaires ou en vertu d'un autre droit de propriété. Les abords de ces bâtiments ou locaux, tels que les jardins ou cours ouvertes, ne sont pas concernés par l'interdiction. Sont également concernées les autres institutions de caractère public, telles que des établissements de droit public ou des SA de droit public qui ne tombent pas sous le coup de la lettre c du projet d'article 50a. Les bâtiments ou locaux dépendant de la Confédération ou des CFF ne sont par contre pas touchés par cet alinéa.
- b) Les structures d'accueil de la petite enfance, les écoles et autres établissements de formation: ces structures scolaires ou parascolaires sont touchées par l'interdiction, ce qui ne devrait pas causer de grands changements, puisqu'actuellement déjà une telle interdiction existe dans la grande majorité de ces établissements.
- c) Les institutions au sens des articles 77 et suivants de la loi de santé: il s'agit là des services, établissements et autres organismes publics ou privés de la santé, tels que les services de prévention, de conseil et d'aides et de soins à domicile, les établissements spécialisés (foyers de jour, homes publics et privés, établissements pour handicapés ou pour personnes en difficulté sociale, mais non les appartements protégés et les familles d'accueil qui ne sont pas des lieux accessibles au public), les hôpitaux et cliniques ainsi que les institutions parahospitalières, les laboratoires et autres institutions semblables, pour autant qu'ils soient accessibles au public. Est réservée l'exception prévue à l'alinéa 2.
- d) Les établissements de détention: ce type d'établissement est également soumis à l'interdiction, sous réserve de l'exception prévue à l'alinéa 2.
- e) Les bâtiments et locaux dédiés à la culture, aux sports et aux loisirs: il s'agit là notamment de musées, salles de cinéma, théâtres, salles de gymnastique ou fitness, ou encore de centres de loisirs.
- f) Les établissements publics et danses publiques au sens de la législation cantonale en la matière: sont visés les établissements dont l'exploitant loge des hôtes ou sert à des tiers des mets et des boissons à consommer sur place. Sont également soumis à l'interdiction d'autres établissements tels que les cercles, les débits de mets ou de boissons ambulants rattachés aux entreprises de transport cantonales (train, bateau), les emplacements de campement (seuls les bâtiments collectifs d'un tel emplacement sont touchés par l'interdiction) ou encore les salons de jeux accessibles au public. Enfin, sont visées les danses publiques, soit toute danse organisée dans un établissement public ou dans un autre lieu accessible au public. De manière générale, les terrasses de ces établissements ne sont pas visées par l'interdiction, puisqu'il ne s'agit pas de lieux fermés.
- g) Les locaux commerciaux accueillant de la clientèle: les locaux ainsi visés sont notamment les cabinets de soins (médecins, dentistes, vétérinaires, autres professions de la santé), les pharmacies et les drogueries, les salons de coiffure et autres locaux semblables. Les entreprises n'accueillant pas de clientèle ne sont par contre pas soumises à cette interdiction. Une distinction doit ainsi être faite : lorsqu'une entreprise accueille de la clientèle, les locaux accessibles à cette dernière sont soumis à l'interdiction de fumer, alors que les locaux qui ne sont pas librement accessibles au public n'y sont pas soumis. Cette distinction est pleinement conforme au texte de l'initiative, puisque cette dernière vise bien les "bâtiments ou locaux

ouverts au public", autrement dit aux locaux librement accessibles au public, ce qui exclut les locaux qui ne le sont pas.

- h) Les magasins et centres commerciaux au sens de la législation cantonale en la matière: par magasin, on entend tout local ou installation accessible au public et utilisé pour la vente de marchandise au détail ou la fourniture de service qui dispose d'un accès indépendant ou qui se trouve à l'intérieur d'une entreprise d'une autre nature ou d'un appartement. Les centres commerciaux eux-mêmes sont également touchés par l'interdiction de fumée.
- i) Les transports publics et autres transports professionnels de personnes: il s'agit des transports exploités par un service public ou privé, de même que les taxis et autres formes de transport collectifs.

Les exceptions à l'interdiction de fumer sont prévues à **l'alinéa 2** pour des situations particulières: il s'agit:

- a) des chambres d'hôpital ou d'établissement spécialisé de séjour permanent ou de longue durée, tels que les homes pour personnes âgées, foyers pour handicapés ou pour personnes en difficultés sociales;
- b) les chambres d'hôtel pour autant que des chambres "fumeurs" soient prévues par l'établissement concerné;
- c) les cellules de détention, attendu que les personnes détenues ne peuvent pas se rendre librement à l'extérieur ou dans un local fumeur.

Il appartiendra aux responsables des institutions et exploitations concernées de décider s'ils entendent faire usage ou non des exceptions prévues.

L'introduction de fumeurs et l'exception faite pour les magasins et fabriques de tabac se concrétisent par l'introduction des alinéas 3 et 4 de l'article 50a LS.

L'**alinéa 3** prévoit la possibilité d'aménager dans les établissements publics au sens de l'alinéa 2, lettre f, ainsi que dans les établissements visés à l'alinéa 2 (hôpitaux avec chambre de long séjour, homes, foyers, hôtels) des fumeurs, soit des espaces fermés, réservés aux fumeurs, pour autant que certains critères techniques soient respectés et qu'aucun service ne soit prévu. Ces fumeurs ne doivent pas faire l'objet d'une autorisation préalable, mais seront soumis à la surveillance de l'entité concernée conformément au projet d'article 50b. Le Conseil d'Etat édictera les conditions à respecter pour l'aménagement de ces locaux fumeurs et leur ventilation, telles que la taille du local fumeur par rapport à la surface exploitée ainsi que les normes applicables au système de ventilation, en se référant aux normes actuellement existantes. Les dispositions de la législation en matière d'aménagement du territoire et de construction demeurent réservées.

L'**alinéa 4** concerne les magasins vendant exclusivement du tabac et disposant d'un local de dégustation de tabac, de même que les fabriques de tabac. S'agissant des magasins de tabac, la nature de leurs activités nécessite en effet que soit autorisé l'échantillonnage de leurs produits. Cette exception ne s'applique par contre pas aux kiosques, épiceries ou autres commerces vendant du tabac, mais uniquement aux entreprises spécialisées dont la totalité du chiffre d'affaires est basée sur la vente de tabac et d'accessoires liés au tabac. Ce caractère exclusif implique qu'aucune activité annexe, telle le service de boissons ou d'autres denrées ou produits, n'est tolérée, faute de quoi le commerce sera également assujéti à l'interdiction de fumer. En ce qui concerne les fabriques de tabac, une exception est prévue pour autant que ces dernières autorisent la consommation de produits dans leurs bureaux ou usines dans des circonstances précises, notamment dans

des locaux répondant aux normes pour les fumeurs que le Conseil d'Etat sera amené à fixer pour les établissements publics. Cette exception est justifiée par le fait qu'une interdiction totale de fumer dans une société de tabac est incompatible avec l'objet social de la société et la fonction de ses employés, à savoir fabriquer et commercialiser des produits du tabac. Cette exception s'applique également aux entités effectuant des recherches scientifiques sur les produits du tabac.

Article 50b – Surveillance et sanctions

L'alinéa 1 traite de la surveillance des mesures de protection contre la fumée passive. Le projet privilégie ainsi un système de surveillance simple et n'entraînant pas la création d'une instance de surveillance nouvelle. Il est ainsi proposé de confier la surveillance aux entités cantonales et communales en charge des domaines concernés. Ainsi, les agents de la police cantonale ou locale seront par exemple chargés de veiller au respect de ces dispositions dans les magasins et les centres commerciaux ou encore dans les établissements publics. Les modalités de cette surveillance feront l'objet de communication détaillée lors de l'entrée en vigueur de la loi.

L'alinéa 2 stipule que les infractions à l'article 50a sont réprimées pénalement ainsi que le prévoit déjà l'article 122 LS. Il précise que tant les personnes qui enfreignent l'interdiction de fumer que les responsables des exploitations qui n'appliquent pas cette interdiction ou ne la font pas respecter seront poursuivis.

En ce qui concerne les mesures administratives, l'article 123 LS prévoit que, indépendamment des peines prévues à l'article 122 LS, l'autorité désignée par le Conseil d'Etat prend toute mesure propre à faire cesser un état de fait contraire au droit (al. 1). Elle peut notamment ordonner la fermeture de locaux, le séquestre ou la confiscation de choses servant, ayant servi ou devant servir à une activité illicite (al. 2). Les mesures administratives prévues par la loi de santé sont suffisantes et ne nécessitent pas de délégation de compétence supplémentaire.

Entrée en vigueur

Le projet de loi prévoit qu'il appartient au Conseil d'Etat de fixer son entrée en vigueur.

6. CLASSEMENT DES MOTIONS

L'adoption du présent projet de loi permettra le classement des trois motions suivantes:

- Motion du groupe PopEcoSol 04.178 "Prévention du tabagisme dans les écoles, bâtiments publics et établissements publics du canton de Neuchâtel", acceptée le 28 mars 2006;

Proposition: le Conseil d'Etat propose le classement de la motion. En effet, par l'instauration d'interdictions de fumer dans les lieux publics tels que cités dans la motion, la prévention du tabagisme dans son ensemble sera largement améliorée. L'aspect des restrictions de la publicité, présenté dans un rapport séparé, permettra de compléter les mesures préventives et de répondre encore plus adéquatement à la motion. En ce qui concerne les activités de prévention du tabagisme actif, notamment en milieu scolaire, ces dernières sont déléguées au "Centre Vivre sans fumer", rattaché à la Ligue pulmonaire neuchâteloise, qui bénéficie d'une aide financière de l'Etat pour les réaliser. Des informations précises à leur sujet se trouvent sur le site www.vivre-sans-fumer.ch

- Motion populaire Françoise Février et Bruno Avolio no 05.157 "Interdiction de la fumée dans les établissements scolaires du canton", acceptée le 28 mars 2006;

Proposition: le Conseil d'État propose le classement de la motion. Par l'acceptation de la modification de la loi de santé, la question des établissements scolaires sera réglée de manière complète par l'article 50a. Les établissements scolaires ne sont pas concernés par des exceptions et l'interdiction de fumer y sera donc totale. La motion aborde également l'aspect de la fumée lors de camps, de courses d'écoles ou de joutes. Cet aspect n'a pas été abordé dans le présent projet de modification de loi. Il ne s'agit en effet pas d'un problème de fumée passive, puisque n'intervenant à priori pas dans un lieu intérieur ou fermé. Il s'agit d'une question d'exemplarité des enseignants face aux élèves dans le cadre d'activités scolaires ou sur le périmètre de l'école. Cette question, juridiquement complexe, est du domaine des devoirs de l'enseignant dans le cadre de sa fonction et est donc laissée à l'appréciation des établissements.

- Motion populaire Fabian Spigariol et Laurent Devenoges no 05.158 "Interdiction de la consommation de tabac dans les lieux publics (lutte contre le tabagisme passif)", acceptée le 28 mars 2006.

Proposition: le Conseil d'État propose le classement de la motion. L'article 50a de la présente proposition de modification de loi règle la question des lieux publics. Ces derniers seront sans fumée, hormis les exceptions liés aux lieux de vie ainsi qu'aux potentiels fumeurs dans les établissements publics.

7. PREAVIS DU CONSEIL DE SANTE

Les propositions contenues dans le présent projet de modification de la loi de santé ont été présentées au Conseil de santé en sa séance du 25 août 2008 à l'identique, mais dans le cadre de deux projets distincts de modification de cette même loi. Le premier proposait au Grand Conseil d'approuver l'initiative législative populaire cantonale "Fumée passive et santé" telle que déclarée recevable par décret du 4 septembre 2007 et d'y donner suite en adoptant le projet de modification de la loi de santé (art. 50a alinéas 1, 2 et 50b LS du projet); le second proposait quant à lui de permettre la création de fumeurs dans les établissements publics au sens de la législation cantonale en la matière et dans les lieux de vie ainsi que des exceptions pour les lieux de fabrication et de vente de produits du tabac (art. 50a, al. 3 et 4 du projet). Ce processus en deux étapes choisi initialement devait permettre au Grand Conseil de se positionner successivement sur le principe des interdictions de fumer tel que souhaité par le comité d'initiative, puis sur la possibilité de prévoir des fumeurs. Cela permettait aux initiants de contester, le cas échéant, la création de fumeurs, sans que cela remette en cause les avancées de l'initiative si cette dernière devait être acceptée.

Les propositions contenues dans ces deux projets ont été préavisés très favorablement par le Conseil de santé.

L'article 50a alinéas 1 et 2 ainsi que l'article 50b, répondant aux demandes de l'initiative populaire en instaurant des interdictions de fumer, ont été acceptés à l'unanimité des membres présents.

L'article 50a alinéa 3, prévoyant la possibilité d'aménager des fumeurs dans les établissements publics ainsi que dans les établissements visés à l'alinéa 2, a été accepté par une majorité de dix voix, avec une opposition et une abstention.

L'article 50a alinéa 4, concernant la possibilité d'aménager des fumeurs dans les fabriques de tabac et dans les magasins vendant exclusivement du tabac (local de dégustation), a été accepté également à l'unanimité.

Considérant que les propositions contenues dans ces deux projets rencontraient une quasi unanimité au sein du Conseil de santé, y compris celles, plus sensibles politiquement, permettant la création de fumeurs dans les établissements publics, dans les lieux de vie ainsi que dans les lieux de fabrication et de vente de produits du tabac (art. 50a, al. 3 et 4 du projet), et au vu de ce qui est proposé dans la plupart des autres cantons ainsi que dans le cadre des délibérations parlementaires sur le plan fédéral, le Conseil d'Etat a estimé, pour la clarté des débats, plus opportun de réunir les propositions contenues dans ces deux projets dans un seul et même texte, en l'occurrence le présent projet de modification de la loi de santé.

8. CONCLUSION

Le canton de Neuchâtel apparaît comme un canton qui connaît une forte consommation de tabac lorsqu'on le compare à d'autres cantons de Suisse. Cette consommation a un impact notable sur la santé de la population et entraîne des frais considérables, en termes de coûts de la santé mais aussi de perte de productivité et d'incapacités de travail. Elle entraîne également un grand nombre de souffrances humaines.

Les interdictions de fumer sont des mesures préventives économiques et efficaces. Ce sont des mesures bien acceptées et même attendues par la population.

Le Conseil d'Etat soutient dès lors l'initiative telle que jugée recevable par le Grand Conseil dans son décret du 4 septembre 2007. Il propose cependant de prévoir des exceptions incluant notamment la possibilité de créer des fumeurs à des conditions restrictives.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'adopter le présent rapport et:

1. d'approuver l'initiative législative populaire cantonale "Fumée passive et santé" telle que déclarée recevable par décret du 4 septembre 2007 et d'y donner suite en adoptant le projet de modification de la loi de santé (fumée passive ; art. 50a alinéas 1, 2 3 et 4 et 50b LS);
2. de classer les motions 04.178, 05.157 et 05.158 mentionnées plus haut.

En cas de refus du projet de modification de la loi de santé, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'adopter le projet de décret soumettant au peuple l'initiative législative populaire cantonale "Fumée passive et santé" telle que déclarée recevable par décret du 4 septembre 2007. Libre ensuite au Grand Conseil de l'accompagner, ou non, d'une recommandation de vote à l'attention de la population.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 10 septembre 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
R. DEBÉLY

Le chancelier,
J.-M. REBER

Loi portant modification de la loi de santé (fumée passive)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 10 septembre 2008,
décète:

Article premier La loi de santé (LS), du 6 février 1995, est modifiée comme suit:

Art. 50a (nouveau)

Protection contre
la fumée passive

¹Il est interdit de fumer dans tous les lieux fermés publics ou accessibles au public, en particulier dans:

- a) les bâtiments ou locaux publics dépendant de l'Etat et des communes ainsi que de toutes autres institutions de caractère public;
- b) les structures d'accueil de la petite enfance, les écoles et autres établissements de formation;
- c) les institutions au sens des articles 77 et suivants;
- d) les établissements de détention;
- e) les bâtiments ou locaux dédiés à la culture, aux sports et aux loisirs;
- f) les établissements publics et danses publiques au sens de la législation cantonale en la matière;
- g) les locaux commerciaux accueillant de la clientèle;
- h) les magasins et centres commerciaux au sens de la législation cantonale en la matière;
- i) les transports publics et autres transports professionnels de personnes.

²Peuvent faire exception à l'interdiction de fumer:

- a) les chambres d'hôpital ou d'établissement spécialisé de séjour permanent ou prolongé;
- b) les chambres d'hôtel et de lieux d'hébergement;
- c) les cellules de détention.

³Est réservée la possibilité d'aménager pour les fumeurs, dans les établissements au sens de l'alinéa 1, lettre f, ainsi que dans ceux au sens de l'alinéa 2, des espaces fermés et dotés d'une ventilation suffisante pour autant qu'ils ne servent pas de lieu de travail (fumeurs).

⁴L'interdiction ne s'étend pas aux magasins vendant exclusivement du tabac et disposant d'un local de dégustation de tabac, de même qu'aux sociétés ou fabriques de tabac disposant de fumeurs.

Surveillance et
sanctions

Art. 50b (nouveau)

¹La surveillance des mesures fixées à l'article 50a incombe à l'entité cantonale ou communale en charge du domaine concerné.

²Les infractions à l'article 50a sont réprimées conformément à l'article 122, lorsqu'elles sont commises:

- a) par les responsables des institutions ou exploitations qui n'appliquent pas l'interdiction de fumer ou qui ne la font pas respecter, ou
- b) par des personnes qui ne respectent pas l'interdiction de fumer.

Art. 2 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

³Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Décret

soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Fumée passive et santé"

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 10 septembre 2008,
décrète:

Article premier Est soumise au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Fumée passive et santé", présentée sous la forme d'une proposition générale rédigée comme suit :

Constatant:

Qu'il est clairement établi, sur des bases scientifiques, que les atteintes à l'hygiène et à la santé de la population résultant de l'exposition à la fumée du tabac, entraînent la maladie, l'incapacité et la mort.

Les citoyennes et citoyens soussigné-e-s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, demandent que l'Etat édicte des dispositions légales pour assurer la protection de toutes et tous contre l'exposition à la fumée du tabac dans les lieux publics intérieurs ou fermés selon les principes suivants:

Afin de protéger l'ensemble de la population, il est interdit de fumer dans les lieux publics intérieurs ou fermés, tout particulièrement dans ceux qui sont soumis à une autorisation d'exploitation.

Sont notamment concernés:

- a) tous les bâtiments ou locaux publics dépendant de l'Etat et des communes ainsi que de toutes autres institutions de caractère public;*
- b) tous les bâtiments ou locaux ouverts au public, notamment ceux affectés à des activités médicales, hospitalières, parahospitalières, culturelles, récréatives, sportives ainsi qu'à des activités de formation, de loisirs, de rencontres, d'exposition;*
- c) tous les établissements au sens de la législation sur les auberges et débits de boissons;*
- d) les transports publics et les autres transports professionnels de personnes;*
- e) les autres lieux ouverts au public tels que définis par la loi.*

La loi règle les exceptions.

Art. 2 Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret dans un délai de six mois.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Les motions

04.178

2 novembre 2004

Motion du groupe PopEcoSol

Prévention du tabagisme dans les écoles, bâtiments publics et établissements publics du canton de Neuchâtel

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier, en collaboration avec les instances concernées, la mise en oeuvre rapide d'un programme ambitieux de prévention du tabagisme actif et passif dans les bâtiments scolaires et publics du canton, ainsi qu'à l'attention des propriétaires et gérants d'établissements publics.

Son rapport fera le tour du problème et formulera des propositions permettant de prévenir activement le tabagisme de façon adaptée aux diverses situations. Il définira en particulier les zones et conditions dans lesquelles la fumée peut rester autorisée.

Développement

Les méfaits du tabac sur la santé des consommateurs actifs comme passifs sont aujourd'hui incontestablement avérés, à tel point que l'industrie du tabac est régulièrement condamnée à verser des dédommagements très importants à certaines autorités en dédommagement des frais de santé occasionnés par le tabagisme, ainsi qu'à certaines familles de victimes du tabac.

Le tabagisme passif quant à lui augmente les risques de maladies cardiovasculaires et du système respiratoire de 25%. Le fléau social et sanitaire qu'est le tabagisme est cependant en pleine recrudescence, surtout auprès des jeunes. Or, de l'avis même de l'industrie du tabac, la consommation de ce produit devrait être limitée aux adultes et procéder d'un choix délibéré. Voici d'ailleurs un extrait provenant du site Internet d'un grand cigarettier installé sur le Littoral:

Le public devrait prendre en compte les conclusions des experts en matière de santé publique lorsqu'il décide de se rendre ou non dans des lieux où de la fumée de tabac ambiante est présente, ou, s'il est fumeur, si et où il peut fumer en présence d'autres personnes. Des précautions particulières sont à prendre lorsque les enfants sont concernés, et les adultes devraient éviter de fumer en leur présence.

Philip Morris International est convaincu que les conclusions des experts en matière de santé publique sont suffisantes pour justifier la mise en place de mesures réglementant le tabagisme dans les lieux publics. Nous pensons également que dans les lieux où il est permis de fumer, le gouvernement devrait imposer l'affichage de notices d'avertissement présentant les conclusions des autorités de santé publique indiquant que le tabagisme passif cause des maladies chez les non-fumeurs.

Par ailleurs, il est avéré aujourd'hui qu'une campagne active de prévention permet de réduire le pourcentage de fumeurs en particulier jeunes dans une population. Enfin, en Suisse, 60% de la population ne fument pas.

Or, que constate-t-on à Neuchâtel?

Le milieu scolaire est encore loin de bénéficier d'une politique suffisamment globale et active de prévention du tabagisme auprès des enfants comme des adultes. A titre d'exemple, la question du tabagisme du corps enseignant à l'intérieur et aux abords des

établissements scolaires n'est pas encore réglée de façon claire et satisfaisante dans tous les collèges; les rampes intérieures du collège du Mail à Neuchâtel sont même équipées de cendriers. Par ailleurs, en dépit des recommandations émanant même des cigarettiers et dans le déni total de la fonction formatrice et éducative de l'école, fumer en présence d'élèves dans le contexte scolaire ne semble pas remis en cause.

De façon similaire, le tabagisme à l'intérieur des bâtiments publics et administratifs ne fait l'objet d'aucune politique claire et homogène et sa prévention ne semble pas y être une priorité.

Enfin, il ne faut pas oublier la question sensible des établissements publics, dont seule une partie propose une zone non-fumeur digne de ce nom. Les pouvoirs publics doivent cependant faire leur travail dans ce domaine comme dans les autres.

Si la volonté y est, l'introduction d'une stratégie antitabac peut sensiblement améliorer la situation, notamment avec l'aide du Département cantonal de la santé publique et du secteur prévention de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), qui mettent à disposition de nombreux programmes de prévention du tabagisme adaptés à tous les contextes et tous les acteurs potentiels.

En outre, dans l'état actuel des connaissances, il nous apparaît urgent et prioritaire qu'un canton qui bénéficie de façon importante du produit de la vente de cigarettes s'engage activement dans la prévention de leurs méfaits sur la santé.

Signataires: N. de Pury, H. Jenni, Patrick Erard, G. Hirschy, A. Bringolf, C. Gehringer, L. Debrot, F. Bonnet, M. Droguett, D. Ecklin, M. Ebel et J.-P. Veya.

Acceptée le 28 mars 2006

05.157

13 septembre 2005

Motion populaire Françoise Février et Bruno Avolio

Interdiction de la fumée dans les établissements scolaires du canton

Par la présente motion populaire, nous invitons le Grand Conseil à étudier l'adoption d'une loi visant à interdire la fumée dans tous les établissements scolaires du canton.

La nocivité du tabagisme passif étant indéniablement reconnue, il devient impératif que les écoles, à travers leur rôle éducatif, se montrent exemplaires. Par conséquent, les élèves et étudiants, ainsi que les enseignants non fumeurs ne devront plus être exposés aux méfaits de la fumée passive, ce qui n'empêcherait pas les écoles d'avoir un local dûment aménagé pour les enseignants fumeurs.

Motivation

Par cette motion, nous aimerions que les écoles du canton de Neuchâtel deviennent des lieux non fumeurs. En effet, pour l'instant la situation n'est de loin pas satisfaisante. Seuls les établissements d'études supérieures – Université, lycées, écoles professionnelles, etc. – semblent prendre le problème au sérieux, alors que dans les écoles obligatoires la situation est parfois catastrophique:

- Encore trop nombreuses sont les écoles où certains enseignants fument dans les couloirs, parfois devant – voire dans – les salles de classe ou dans les réfectoires, qui sont des lieux fréquentés quotidiennement par les élèves, soumettant ainsi quotidiennement ces élèves à la fumée passive.
- Le corps enseignant, composé de plus de 80% de non-fumeurs, subit également ces désagréments, qui se prolongent souvent dans les salles des maîtres
- Il serait également souhaitable que l'on se demande dans quelles limites la fumée est acceptable lors de camps, de courses d'écoles ou de joutes. Dans plusieurs collèges, le problème de la fumée passive ne se pose pas, car la direction et la commission scolaire ont empoigné le problème, ou parce que les enseignants font preuve d'un respect mutuel exemplaire, et cela est très réjouissant. Mais ce n'est malheureusement pas le cas partout, d'où la nécessité d'une loi.

A l'article 10 de la loi sur l'organisation scolaire, du 28 mars 1984, il est précisé que "l'école contribue, en collaboration avec la famille, à l'éducation de l'enfant...". Il est également précisé à l'article 40 de ladite loi que "le personnel enseignant s'efforce d'atteindre les objectifs assignés à l'école par la qualité de son enseignement, l'exemple et la discipline".

A l'heure actuelle, personne ne peut ignorer les dangers de la fumée passive, il nous semble donc normal que les enseignants montrent l'exemple.

Nous souhaitons que cette motion soit traitée en même temps que la motion du groupe PopEcoSol 04.178, du 2 novembre 2004, "Prévention du tabagisme dans les écoles, bâtiments publics et établissements publics du canton de Neuchâtel".

Première signataire: Françoise Février, Petit Catéchisme 24, 2000 Neuchâtel
Motion populaire munie de 192 signatures.

Acceptée le 28 mars 2006

05.158

15 septembre 2005

Motion populaire Fabian Spigariol et Laurent Devenoges

Interdiction de la consommation de tabac dans les lieux publics (lutte contre le tabagisme passif)

Il est aujourd'hui scientifiquement établi que la fumée passive tue, ou entraîne des maladies graves ou incapacitantes (Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) signée par 168 pays, dont la Suisse).

Si les méfaits du tabagisme actif sont connus depuis longtemps, on a ces dernières années beaucoup progressé dans la connaissance des atteintes physiologiques liées au tabagisme passif, imposé à tous par la minorité de la population qui fume.

Il est bon de savoir que la fumée passive cause environ 1000 morts par année en Suisse, soit près du double des décès dus aux accidents de la route! La cigarette est 100 fois plus cancérigène que l'amiante, substance bannie de tous les bâtiments voilà quelques années en raison de sa forte toxicité.

Dès lors, on peut se demander pourquoi on impose des lieux publics contaminés par les 2000 substances potentiellement cancérigènes contenues dans une cigarette.

Le but de cette motion populaire est d'offrir une protection contre les maladies liées au tabac aux non-fumeurs. L'accès aux lieux publics (restaurants, administrations, hôpitaux, ...) doit pouvoir être possible sans respirer des émanations tabagiques. Le problème a déjà été pris en main en Italie, en Espagne, dans les pays nordiques et, plus près de chez nous, au Tessin et à Bâle-Ville avec un franc succès. En effet, bien qu'il y ait quelques plaintes, les fumeurs s'accommodent bien de la petite contrainte qui leur est soumise: fumer à l'extérieur.

Les signataires de cette motion populaire sont convaincus que le fait de demander à un fumeur de sortir pour griller une cigarette est un moindre mal en comparaison des méfaits qui sont causés aux non-fumeurs qui se trouvent dans un lieu public enfumé.

Les signataires de cette motion sont aussi sensibles au personnel des établissements publics, qui sont les plus exposés au tabac. Nous encourageons le Conseil d'Etat à prendre des mesures pour leur offrir un environnement de travail sain.

L'interdiction de fumer dans les lieux publics intérieurs ou fermés améliore l'hygiène et la qualité de l'existence. Elle permet de sauver des vies, tout en réduisant les coûts de la santé.

Nous demandons au Conseil d'Etat, à travers cette motion populaire, de prendre des mesures allant dans le sens d'une interdiction de la consommation de tabac dans les lieux publics.

Merci pour votre considération.

Premier signataire: Fabian Spigariol, rue du Pasquier 8, 2114 Fleurier.
Motion populaire munie de 206 signatures.

Acceptée le 28 mars 2006

La consommation de tabac et son impact sur la santé

1. La consommation de tabac¹⁵

L'enquête suisse sur le tabagisme de 2007 indique que 29% de la population âgée de plus de 15 ans fume (33% des hommes et 24% des femmes), soit plus de 2 millions de personnes¹⁶.

Selon une comparaison intercantonale de 2002, dans le canton de Neuchâtel, le tabagisme concerne 35% de la population adulte. Parmi les hommes (tous âges confondus), Neuchâtel détient même le taux maximal parmi les cantons, avec 40.4% de fumeurs contre 36% au niveau national la même année.¹⁷

Selon les chiffres 2002, dans le canton de Neuchâtel, la proportion de fumeurs (hommes et femmes confondus) était de:

15-34 ans	44.9%
35-49 ans	41.0 %
50-64 ans	33.4 %
65 +	10.5 %
Total	34.7%

Parmi les jeunes de 14 à 20 ans, le nombre de fumeurs semble s'être stabilisé à un haut niveau. L'enquête suisse sur le tabac parle de 28% de fumeurs dans cette classe d'âge, dont 14% sont des fumeurs quotidiens¹⁸.

Une enquête de l'ISPA (Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies)¹⁹ de 2003 indique qu'à 13 ans, 38% des garçons et 34% des filles ont déjà fumé du tabac. Ces pourcentages montent à 49% et 46% à 14 ans et 61% et 63% à 15 ans.

2. Impact du tabagisme sur la santé

Au moins 40 des 4'000 substances contenues dans la fumée sont bien connues pour provoquer le cancer²⁰. Mais la fumée est en elle-même hautement nocive, car elle contient du monoxyde de carbone, gaz fortement toxique.

La nicotine contenue dans le tabac a une très haute capacité à provoquer la dépendance, semblable à celles des drogues "dures". A tel point que l'Organisation mondiale de la santé a classifié la dépendance au tabac dans les maladies reconnues et a fait de la lutte contre le tabagisme l'une de ses principales priorités.

¹⁵ Source: OFSP, Programme national pour la prévention du tabagisme 2001-2005, 5 juin 2001, annexe2

¹⁶ *La consommation de tabac en Suisse de 2001 à 2007*, rapport de recherche 2008, cité sur le site de l'Office fédéral de la santé publique

¹⁷ Chiffres de l'Enquête suisse sur la santé, 2002

¹⁸ OFSP, Enquête suisse sur le tabagisme (Monitoring tabac), La consommation de tabac chez les jeunes de 2001 à 2005, Résumé, 2006

¹⁹ ISPA, Enquête sur les comportements de santé des élèves de 11 à 16 ans. Une statistique descriptive des données nationales 2002, juin 2003

²⁰ *Respiratory Health Effects of Passive Smoking: Lung cancer and other disorders*. US Environmental Protection Agency, NIH Publ. N°93-3695, Washington DC; 1995, cite par l'OFSP

Le tabagisme est responsable d'un nombre important de maladies graves, invalidantes et mortelles, notamment celles touchant les voies respiratoires et l'appareil circulatoire, les cancers et les ulcères. Aucun autre facteur de risque n'est autant impliqué dans la survenue de maladies et de la perte d'espérance de vie.

85% des cancers du poumon chez les hommes sont dus à la fumée; 50% chez les femmes. Mais l'écart se comble, avec l'entrée en tabagisme plus important des femmes depuis quelques décennies.

La moitié des fumeurs réguliers meurt prématurément à cause du tabac. En Suisse, le tabagisme actif et passif est responsable chaque année du décès prématuré de plus de 8'000 personnes. Ceci représente plus de 20 décès par jour. Les maladies cardiovasculaires provoquées par le tabagisme sont responsables de 45% de ces décès. Le cancer du poumon suit avec 25% des décès, alors que les autres cancers et les maladies des voies respiratoires y contribuent à raison de 12% et 18%²¹. "Au total, c'est plus du double des décès enregistrés pour les accidents de la route, les drogues illégales, le Sida, les meurtres et les suicides combinés"²².

3. Impact du tabagisme sur les coûts de la santé

Selon une étude de l'université de Neuchâtel²³, mandatée par l'OFSP en 1995, le coût total du tabagisme était de 10 milliards de francs en Suisse, représentant 2.7% du produit intérieur brut:

- les coûts directs occasionnés par le traitement médical des maladies causées par le tabac représentent 1.2. milliards;
- les coûts indirects, provoqués par une perte de productivité pour cause de décès, d'incapacité temporaire de travail ou d'invalidité se montent à 3.8 milliards;
- les coûts humains dus à la perte de qualité de vie, bien que très délicats à chiffrer, sont estimés dans cette étude à 5 milliards de francs.

Reporté par rapport à la population neuchâteloise, les coûts peuvent être estimés ainsi²⁴:

	<i>Habitants en milliers</i>	<i>Coûts totaux</i>	<i>Coûts directs</i>	<i>Coûts indirects</i>	<i>Coûts humains</i>
Suisse	7'261.2	10 mia	1.2. mia	3.8 mia	5 mia
Canton de Neuchâtel	166.5	229.3 mio	27.5 mio	87 mio	114 mio

Le tabagisme est responsable de 16'100 cas d'invalidité déclarés et représente, parmi la population professionnellement active, un total de 4 millions de journées de travail perdues annuellement²⁵.

Selon le directeur de l'Office fédéral de la santé publique, si une décision devait être prise de nos jours sur la base des connaissances scientifiques dont nous disposons, le tabac n'aurait aucune chance d'être légalisé, tant sa toxicité est importante.

²¹ données OFSP, cités sous www.bag.admin.ch

²² source OFSP

²³ VITALE S. et al, *Le coût social de la consommation de tabac en Suisse*, IRER, Université de Neuchâtel, 1998

²⁴ coûts suisses proportionnés par rapport à la taille de la population du canton de Neuchâtel

²⁵ FREI A., *Kostenanalyse des Tabakkonsums in der Schweiz: Epidemiologie, direkten Kosten*, HealthEcon, Bâle, 1998