



a) **Rapport de la commission "santé" au Grand Conseil**
concernant
le projet de loi Philippe Bauer et Cédric Dupraz 10.129,
du 27 avril 2010, portant modification de la loi de santé
(Du 4 novembre 2011)

b) **Rapport de la minorité de la commission**
(Du 24 novembre 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 27 avril 2010, MM. Philippe Bauer et Cédric Dupraz ont déposé le projet de loi suivant:

10.129

27 avril 2010

Projet de loi Philippe Bauer et Cédric Dupraz
Loi portant modification de la loi de santé

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission ...

décète:

Article premier

Art. 50a

Protection contre
la fumée passive

¹Inchangé.

²Inchangé.

³Inchangé.

3a (nouveau) L'interdiction de servir dans les fumeurs ne s'étend pas à la personne physique titulaire de l'autorisation d'exploiter un établissement public et à qui le fonds de commerce appartient ou a été loué.

⁴Inchangé.

4a (nouveau) Elle ne s'étend pas non plus aux établissements publics d'une surface de moins de 80m² n'employant pas de personnel.

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

Art. 3 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Ce projet a été transmis à la commission santé comme objet de sa compétence.

La commission a siégé dans la composition suivante:

Président: M. Blaise Courvoisier
Vice-président: M. Bertrand Nussbaumer
Rapporteur: M. Jean-Frédéric de Montmollin
Membres: M. Marc Schafroth
M. François Cuche
M^{me} Marina Giovannini
M. Souhaïl Latrèche
M^{me} Anne Tissot Schulthess
M. Philippe Haeberli
M^{me} Sandra Menoud
M^{me} Caroline Gueissaz
M^{me} Pierrette Ummel
M. Cédric Dupraz
M^{me} Marianne Ebel
M. Patrick Erard

Au cours des travaux de la commission, M. Théodore Buss a remplacé M^{me} Marianne Ebel, démissionnaire, et M. Patrick Herrmann a remplacé M. Patrick Erard, démissionnaire.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

2.1. Premiers travaux de la commission

La commission a examiné ce projet de loi lors de sa séance du 14 septembre 2010 et a adopté le rapport à l'attention du Grand Conseil en date du 9 décembre 2010. Un rapport de minorité de la commission était joint et a été soumis au Grand Conseil dans sa séance du 22 février 2011.

Dans ses conclusions, la commission invitait le Grand Conseil à adopter le rapport, voté par 9 voix contre 2, qui concluait à un refus d'entrée en matière.

Par 8 voix contre 2 et 2 abstentions, la commission refusait l'article 50a, al. 3a (nouveau). Par 10 voix contre 1 et 1 abstention, la commission refusait l'article 50a, al. 4a (nouveau).

Trois éléments doivent être rappelés justifiant cette proposition de ne pas entrer en matière:

- 1) La loi neuchâteloise, un peu plus rigoureuse que la loi fédérale, a été applaudie par de nombreux cantons suisses et il serait mal venu de l'affaiblir par cette révision législative.
- 2) Cette révision embrouillerait la perception des citoyens sur le sujet et compliquerait la surveillance des établissements publics. Cette interdiction a été accueillie positivement et respectée par la plupart de nos concitoyens.
- 3) Il s'agit d'un net recul dans la lutte contre le tabagisme passif.

2.2. Discussion au Grand Conseil

Lors de la discussion, le rapporteur de la commission, Jean-Frédéric de Montmollin, ainsi que Madame Gisèle Ory, conseillère d'Etat ont invité l'assemblée à accepter le rapport de la commission. Dans les interventions des rapporteurs des groupes, la loi neuchâteloise a été saluée et reconnue comme une loi favorisant la santé de la personne.

Il a été rappelé que tout assouplissement législatif rendrait le message plus confus et son application plus problématique. Comment s'assurer que seule la personne physique de l'autorisation d'exploiter un établissement public et à qui le fonds de commerce appartient ou a été loué sert dans le fumoir? Faut-il multiplier les inspecteurs afin de vérifier l'application de la loi et la protection des travailleurs?

Les rapporteurs des groupes socialiste, PopVertSol et UDC ont rappelé la gravité des conséquences de la fumée passive et ont invité le législatif à suivre l'avis de la majorité de la commission. Seul le rapporteur du groupe PLR, par ailleurs co-auteur du projet de loi, annonçait qu'une grosse majorité du groupe libéral-radical n'accepterait pas le rapport.

Au vote, à la surprise générale, le rapport de la commission était refusé par 49 voix contre 40 et renvoyé à la commission Santé.

2.3. Suite des travaux de la commission

La commission a réexaminé ce projet de loi lors de ses séances des 17 mars et 17 mai 2011; elle a siégé le 4 novembre 2011 pour l'adoption du présent rapport.

M^{me} Gisèle Ory, conseillère d'Etat, chef du Département de la santé et des affaires sociales, M. Christophe Guye, chef du service de la santé publique, M^{me} Lysiane Ummel Mariani, déléguée à la promotion de la santé et M^{me} Carole Zulauf, juriste au service juridique de l'Etat, ont participé aux travaux de la commission.

3. ENTREE EN MATIERE

3.1. Position des auteurs du projet

Objectif du projet de loi: ce projet tend à adapter la législation neuchâteloise à la récente modification du droit fédéral concernant les établissements publics de moins de 80 m². Elle doit aussi permettre au propriétaire d'un établissement de servir au fumoir, ce qui est de sa liberté personnelle.

3.2. Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a pas lieu de modifier une loi nouvellement entrée en vigueur, et qui semble bien acceptée par la population. Le projet proposé poserait des problèmes juridiques pour pouvoir servir dans les fumoirs, et des problèmes de contrôle pour savoir qui sert dans le fumoir. On peut aussi craindre un referendum en cas d'acceptation du projet de loi. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat s'oppose à ce projet de loi.

3.3. Débat général

Vu les explications obtenues quant au vote de certains membres du Grand Conseil, la commission a hésité à présenter le même rapport pour demander un 2^{ème} vote. A la majorité de ses membres, elle a néanmoins décidé de travailler plus en détail sur cette proposition de modification législative.

Les conséquences néfastes de la fumée passive sont établies scientifiquement depuis de nombreuses années. Elles ne sont pas contestées. De manière identique, un consensus très large existe pour relever l'amélioration de la qualité de l'air et du confort des consommateurs, depuis que l'interdiction de fumer dans les établissements publics est entrée en vigueur. Il n'y a donc pas lieu de revenir sur ces éléments.

Par contre, la commission a souhaité mieux comprendre l'importance quantitative des fumoirs. Elle a obtenu quelques renseignements du service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV). En particulier, le nombre de fumoirs varie constamment, mais il est très faible. Il peut actuellement être fixé à 38 dans le canton, appartenant à 23 personnes physiques et à 15 personnes morales. L'assouplissement demandé concerne donc au maximum 23 établissements, alors que nous en comptons environ 1000 dans notre canton. Faut-il adapter une loi reconnue et soutenue par une large majorité de la population pour défendre l'intérêt de 2,3% des établissements publics? Cet assouplissement engendrerait de nombreuses confusions: pourquoi le service est-il possible à certaines heures quand le patron est présent et pas à d'autres? Pourquoi le service est-il possible dans certains fumoirs et que cela est refusé dans d'autres? Ne risque-t-on pas encore d'introduire une inégalité de traitement entre divers établissements?

Une lettre de Gastro-Neuchâtel nous indique que cette organisation ne tient pas particulièrement à une exception pour les établissements de moins de 80 m², mais considère comme important que le tenancier puisse intervenir dans son fumoir. Dans cette lettre, Gastro-Neuchâtel mentionne les désavantages actuels des fumoirs: "aucune hygiène puisqu'inaccessibles, aucune sécurité puisqu'inaccessibles, peu accueillants puisque l'entretien et l'hygiène laissent à désirer. Cette

argumentation devrait inciter l'interdiction totale des fumoirs, car même en cas d'adoption de cette dérogation, 40% des fumoirs connaîtront toujours cette carence. A noter également que si le fumoir ne doit pas servir de lieu de travail, cela n'implique pas pour autant qu'il est interdit, en toute occasion, aux responsables de l'établissement d'y entrer. Le site internet du service de la santé publique le précise d'ailleurs, indiquant qu'aucune prestation de service n'est possible dans le fumoir, mais que des interventions exceptionnelles et urgentes sont tolérées dans le fumoir pour en garantir la salubrité.

Le nombre d'établissements de moins de 80m² n'est pas connu, car ce n'est pas une caractéristique enregistrée. Par analogie, on peut citer que 110 établissements comptent moins de 10 places, ce sont des établissements titulaires de patente D de bar sans alcool. Les contrôles relèvent de plusieurs services, notamment du SCAV, du service de l'énergie et de l'environnement (SENE) et de la police. Les infractions sont signalées au service de la santé publique, chargé de les réprimer. La majorité de la commission ne comprend pas pourquoi les consommateurs de certains petits établissements n'auraient pas droit à une protection identique contre la fumée passive que les établissements plus importants.

Le chimiste cantonal adjoint a aussi informé la commission qu'"autoriser le tenancier à servir dans un fumoir transformerait le fumoir en salle-à-manger, ce qui compliquerait le contrôle du respect de la loi. Ce qui peut, à notre sens, être toléré est que le tenancier desserve (retire la vaisselle sale) du fumoir. "

Les débats de la commission ont opposé les tenants de la liberté du tenancier à servir s'il le désire dans son fumoir à ceux qui considèrent que d'introduire des exceptions à une loi claire l'affaiblit et rend le contrôle plus difficile, voire impossible. Le but est de protéger les employés d'un établissement contre la fumée passive. Il faut donc maintenir des conditions claires qui protègent les employés d'établissement publics des fumeurs. Il faut également éviter d'introduire des inégalités de traitement dans la loi, que cela soit au niveau de l'accès aux fumoirs ou au niveau de la grandeur des établissements.

La minorité de la commission a rappelé à de nombreuses reprises que la loi fédérale est plus permissive. Elle n'a, par contre, pas rappelé qu'elle permettait aux cantons d'adopter une loi plus restrictive, possibilité utilisée par tous les cantons romands (y compris le canton de Berne), à l'exception du Jura. Par ailleurs, une initiative fédérale a été déposée en 2010, avec plus de 133.000 signatures demandant un durcissement de la législation fédérale. Cette initiative demande en particulier l'interdiction de fumer dans tous les établissements, y compris les établissements de moins de 80m² et l'interdiction de servir dans les fumoirs. Accepter aujourd'hui le rapport de la minorité consisterait à assouplir la loi pour quelque temps, avant que nous soyons contraints de la durcir à nouveau en cas d'acceptation de l'initiative par le peuple. Afin d'éviter de créer la confusion, il est indispensable d'attendre au moins le vote sur cette initiative.

Par 11 voix contre 2 et 1 abstention, la commission a refusé le projet de loi 10.129.

4. CONCLUSION

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 4 novembre 2011, par 11 voix contre 2, et recommande au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport.

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

Neuchâtel, le 4 novembre 2011

Au nom de la commission santé

Le président,
B. COURVOISIER

Le rapporteur,
J.-F. DE MONTMOLLIN

Rapport de la minorité de la commission

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

En date du 22 février 2011, le Grand Conseil refusait le rapport et les conclusions de la commission santé sur le projet de loi Bauer-Dupraz. Le législatif cantonal renvoyait alors le traitement du projet de loi à ladite commission.

Or, faisant fi du mandat octroyé par le législatif, la commission a refusé, aux yeux de certains commissaires, d'examiner, sous ses aspects techniques, tant l'applicabilité de la loi actuelle que le projet de loi susmentionné. Privilégiant sa position idéologique initiale, la commission n'a débattu de manière objective ni du fond ni de la forme. La majorité de celle-ci a ainsi campé sur des positions de principe et des points de vue subjectifs moraux, refusant de voir la réalité des faits, et de tenir compte par là-même de la décision du Grand-Conseil.

Au vu de cette situation, les soussignés ne peuvent que revenir à leur tour avec un rapport de minorité devant les députés².

Pour rappel, le personnel de la restauration et une partie de la clientèle ont indéniablement bénéficié, à juste titre, de l'amélioration de l'air dans les cafés. Il ne faut néanmoins pas oublier la baisse du chiffre d'affaires dans le domaine de la restauration estimée entre 12 et 18%. Si la conjoncture économique a pu jouer un rôle, cette perte reste en grande partie, et ce en comparaison à d'autres pays (Italie, Irlande, ...), imputable pour bon nombre d'établissements à la modification de la loi sur la santé. Cette perte n'a d'ailleurs pas été compensée par l'arrivée d'une nouvelle clientèle et pourrait se voir augmentée à terme par l'entrée en vigueur depuis quelques mois de la hausse de la TVA de 0,4%.

Reste que le projet de loi n'a pas pour but de remettre en cause la protection contre la fumée passive, qui aura certainement une incidence positive sur la santé publique à long terme. En conformité avec la loi actuelle, celui-ci maintient et garantit la protection des utilisateurs des établissements publics et leurs employés. Ce projet n'a d'autres objectifs que d'adapter marginalement deux articles de loi afin de les ajuster à une réalité visiblement mal perçue au départ.

2. MODIFICATIONS

Le projet de loi se concentre sur la modification de deux alinéas de l'art. 50. de la loi de santé.

L'alinéa 3a (nouveau) de l'article 50a

En donnant à la personne physique titulaire de l'autorisation d'exploiter un établissement public et à qui le fonds de commerce appartient ou a été loué¹ d'entrer dans son propre fumoir, ce projet de loi permet de clarifier la situation et d'éviter ainsi bon nombre d'imbroglios juridiques et de problèmes d'assurance. Cette situation est d'autant plus nécessaire qu'à l'instar de la Suisse et de l'Europe, le nombre de fumoirs ne cesse d'augmenter dans le canton et ce malgré le coût important de ce type d'installation et les obstacles administratifs liés à leur développement. Face à cette demande croissante, l'art. 50 al. 3a permet ainsi à l'exploitant et de manière non

¹ Ci-après « l'exploitant ».

² Il est à noter qu'à la suite de la prise de connaissance du rapport de minorité en date du 18 juillet 2011, la majorité de la commission a souhaité compléter de manière importante son propre rapport. Souhaitant privilégier le débat démocratique, la minorité de la commission est entrée en matière sur cette demande.

contraignante d'entrer dans son fumoir, en tant qu'espace propre de son établissement, pour y faire le service. Reste que cette disposition n'est pas contraignante et ne peut par conséquent s'exercer sur un exploitant qui ne souhaiterait pas effectuer le service dans son établissement. Cette possibilité peut donc être activée si et seulement si l'exploitant le désire.

L'interdiction pour l'exploitant d'entrer dans le fumoir de son établissement, même pour le nettoyage, n'assure par conséquent pas le respect des mesures d'hygiène élémentaires. De même, celui-ci ne peut assurer son obligation de contrôle et de police dans l'entier de son établissement, se mettant par là-même en infraction. Il ne peut, par exemple, pas empêcher la consommation de stupéfiant, même si, en cas d'infraction constatée, il sera tenu pour responsable. Comme dit dans son premier rapport, d'autres situations peuvent encore être envisagées (en cas de malaise, par exemple). La situation actuelle met donc les tenanciers dans une situation plus que délicate envers les assurances et leur obligation de respect des lois en vigueur en matière de police et de mesures d'hygiène. Cet état de fait a par ailleurs contraint un certain nombre de cantons à modifier leur législation tels que Glaris et St-Gall, les cantons de Vaud et Bâle-Campagne devant prochainement se prononcer sur ce sujet.

En conclusion, la majorité de la commission a refusé de prendre en compte cette réalité comme si elle cherchait à rendre les fumoirs le moins attractifs possibles, alors même que le nombre de fumoirs comme indiqué plus haut est en augmentation. En refusant de prendre en compte la réalité et les recommandations de professionnels, telles que celles de GastroNeuchâtel, mais aussi des législations en vigueur dans d'autres cantons et pays européens (au bénéfice d'expérience plus importante), la commission n'a pas souhaité lever ses aspects pour le moins contradictoires et ambigus de la législation neuchâteloise. Or, permettre à l'exploitant, qui a consenti à des investissements conséquents dans la réalisation de fumoirs, d'effectuer le service dans son établissement lève ces ambiguïtés et contradictions juridiques.

L'alinéa 4a (nouveau)

Pour rappel, cet alinéa permet à un exploitant indépendant d'ouvrir un établissement de moins de 80 m² comme le permet la loi fédérale en vigueur. Cependant, cet alinéa est plus restrictif puisque seul celui-ci pourra y travailler. Au même titre que la clientèle qui fréquentera le lieu, l'exploitant y travaillera en toute connaissance de causes. De plus, celui-ci tombe sous la loi fédérale, qui permet l'ouverture de tel établissement selon des critères précis et sévères, notamment en matière de ventilation.

Il faut rappeler ici que la restauration, les bars et les pubs, bien que jouant un rôle important dans la société et le tourisme, sont des établissements particulièrement sensibles aux fluctuations économiques. Or, même si un certain nombre de mesures peuvent être justifiées et sont nécessaires, les multiples pressions et réglementations que subit cette profession sont de plus en plus contraignantes et coûteuses. La protection contre la fumée passive a touché la restauration dans une période conjoncturelle déjà difficile et a contribué aux difficultés financières de bons nombres de restaurants et autres bars. Les petits établissements, qui jouent un rôle essentiel dans le tissu social, n'ont généralement pas la possibilité de supporter les investissements conséquents que requiert la construction de fumoirs et les normes de police du feu y relatives. L'introduction de cet alinéa 4a permettrait à cette profession et ce type d'établissement, essentiels au tissu social, d'occuper une "niche", dans le domaine de la restauration au sens général. Reste que la loi neuchâteloise serait là-aussi plus sévère que la loi fédérale, puisque seul le détenteur de la patente pourrait y travailler. Aucun salarié ne serait concerné par ce nouvel article ce qui aurait comme effet de limiter le nombre d'exploitations recourant à cette possibilité tout en limitant également le risque de concurrence.

3. CONCLUSION

La minorité de la commission ne peut accepter le nouveau traitement du projet de loi effectué par la commission santé. Après le refus de ses conclusions par le Grand Conseil, on se serait logiquement attendu à ce que la commission accepte les adaptations techniques de la loi relative à l'accessibilité des fumoirs, afin de lever les ambiguïtés et contradictions juridiques. La commission n'a pas voulu voir ces dernières, ni les analyser, campant sur des positions quasi idéologiques, alors même que la problématique ne se situait pas sur un même niveau ontologique.

Or, les ajustements proposés de l'actuelle loi ne font que la toiletter ce qui permettrait de coller avec la réalité vécue dans le domaine de la restauration. Ces ajustements sont par ailleurs progressivement réalisés dans d'autres cantons.

Comme déjà relevé, l'acceptation d'adaptations même minimales de la loi de santé ne remettra pas en cause la supposée diminution de la consommation de tabac. D'ailleurs, cette diminution, espérée de la minorité, dépend d'autres facteurs (comme par exemple la situation socio-économique de l'intéressé) et d'autres leviers (tels que la prévention, l'augmentation du prix du produit incriminé,...). Enfin, ces adaptations modestes n'auront aucune incidence sur la santé publique du personnel qui n'est en rien concerné par ces ajustements.

Le but premier de l'art. 50a étant la protection contre la fumée passive de la santé des non-fumeurs, celui-ci est garanti. Il n'est cependant pas dans les visées de la loi sur la santé publique d'interdire la consommation du tabac. Ces adaptations correspondent par conséquent à l'esprit de la loi actuelle de la santé et ne modifieraient que marginalement la loi actuelle, en levant s'il en est un certain nombre de contradictions.

En toute logique rien ne s'opposant à ces modifications mineures, nous vous remercions une nouvelle fois de l'accueil positif réservé à ce projet.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre parfaite considération.

Neuchâtel, le 24 novembre 2011.

La minorité de la commission:

C. DUPRAZ

PH. HAEBERLI