



Avis du Conseil d'État

sur

**le rapport de la commission santé du Grand Conseil
à l'appui**

**d'un projet de loi modifiant la loi de santé (LS) (Protection
de la jeunesse contre la fumée passive)**

(Du 15 novembre 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. PROPOSITION DE LA COMMISSION SANTÉ

Le 27 septembre 2023, la commission santé a donné suite à un projet de loi Patrick Erard en proposant à votre autorité d'adopter une modification de la loi de santé. Celle-ci, plus nuancée que le projet initial, stipule qu'en plus de l'interdiction de fumer dans les lieux fermés publics ou accessibles au public (interdiction déjà en vigueur), il est interdit de fumer aux entrées extérieures des structures d'accueil de la petite enfance, des écoles et d'autres établissements de formation ainsi que dans les espaces extérieurs et ouverts qui leur sont liés.

En substance, la commission a ainsi estimé qu'une interdiction de fumer dans tous les lieux extérieurs ou ouverts, publics ou accessibles au public mineur (proposition initiale du projet de loi Patrick Erard), était excessive et comportait de nombreux inconvénients. Elle a donc préféré au projet initial une interdiction de fumer dans et aux abords des lieux spécifiquement dédiés à la jeunesse.

Dans ses réflexions, la commission a notamment retenu que les lieux ainsi définis étaient placés sous la surveillance ou la direction de personnel qui pourrait, sans devoir solliciter des ressources nouvelles spécifiquement dédiées, faire respecter ces nouvelles dispositions.

S'exprimant en commission par la voie du chef du département des finances et de la santé, le Conseil d'État a salué l'évolution proposée, en relevant notamment le caractère excessif de la proposition initiale et le risque de voir les fumeurs indûment tenus à l'écart de lieux de socialisation ou dans lesquels des mesures de prévention peuvent être déployées. La difficulté de contrôler le respect d'une norme interdisant la fumée dans tous les lieux ouverts accessibles aux mineurs a également été relevée, de même que l'absence de ressources permettant une telle surveillance. Le contrôle par le personnel des lieux d'accueil pré- et para-scolaire, les écoles et les centres de formation est dès lors apparu comme plus proportionné, sans néanmoins que les instances concernées ne soient consultées.

À la lecture du rapport de la commission santé toutefois, les instances en charge de la formation professionnelle ont attiré l'attention du Conseil d'État sur diverses difficultés qu'elles percevaient dans la proposition soumise à votre autorité. Ces objections, que le Conseil d'État fait siennes, sont l'objet du présent avis et de l'amendement qui l'accompagne.

2. APPRÉCIATION DU CONSEIL D'ÉTAT

En préambule, le Conseil d'État tient à souligner qu'il partage avec la commission le souci de limiter de façon générale l'exposition des enfants et des jeunes à la fumée passive. Même si les démonstrations scientifiques de l'effet de l'inhalation de fumée dans des lieux ouverts manquent, il partage également l'analyse selon laquelle il convient de tenir compte de l'exemple donné aux enfants et aux jeunes en évitant les comportements-modèles se référant à des fumeurs.

Toutefois, s'agissant des lieux dédiés à la formation du secondaire 2 (lycées et centres professionnels), il convient de relever ce qui suit :

- Les établissements concernés exploitent des bâtiments qui ne disposent pas tous d'espaces extérieurs dédiés, de sorte que les « sorties » donnent parfois directement sur la voie publique ou sur des parcs communaux. L'application de la nouvelle disposition se heurterait dès lors à des difficultés liées à la définition du périmètre et du public visés. Elle ne pourrait en outre pas être appliquée de façon homogène dans tous les lieux concernés ;
- Les zones d'entrées des bâtiments sont généralement respectées comme zones sans fumée, de sorte qu'elles ne posent, aujourd'hui déjà, pas de problème particulier;
- Selon les directions des établissements concernés, il n'est pas pensable, contrairement à ce qui a été envisagé par la commission, de les mobiliser pour assurer le respect de l'interdiction de fumer dans les espaces extérieurs. Une telle surveillance supposerait dès lors le renforcement des équipes et donc des coûts, a priori disproportionnés en regard des effets limités attendus de la mesure ;
- L'application de la mesure, qui vise non seulement les élèves et étudiants mais également les enseignants et le personnel administratif et technique, priverait ceux-ci de tout espace où la fumée resterait autorisée. Les fumeur-euse-s employées de l'État subiraient ainsi une certaine discrimination et seraient exposé-e-s à un risque de stigmatisation, difficilement justifiables.

En outre, il est fort probable que la nouvelle norme, plutôt que de limiter le nombre de fumeurs, repoussera plus vraisemblablement les personnes concernées au-delà des enceintes scolaires, sur la voie publique. Le problème visé par la commission ne serait ainsi pas résolu, mais simplement déplacé.

Enfin, en visant tous les établissements de formation, la proposition de nouvelle disposition s'appliquerait aussi vraisemblablement sans distinction à tous les lieux (et à leurs abords) destinés à la formation d'adultes, à la reconversion voire aux lieux de formation intégrés à des entreprises privées. À l'évidence, les difficultés évoquées ci-dessus pour le secondaire 2 seraient au mieux reproduites, au pire encore amplifiées, dans de tels lieux.

En conséquence de ce qui précède, le Conseil d'État préconise prioritairement de renoncer à la proposition émanant de la commission santé, en rappelant que tous les lieux visés par la proposition de cette commission sont aussi des lieux où sont régulièrement thématiques les questions de prévention et les problématiques liées aux addictions.

Subsidiairement, si votre autorité devait envisager de donner suite à la proposition malgré les arguments avancés par le présent avis, le Conseil d'État vous inviterait alors à limiter la nouvelle interdiction envisagée aux structures d'accueil pré- et para-scolaires et aux établissements de la scolarité obligatoire ainsi qu'aux espaces extérieurs qui leur sont liés. À toutes fins utiles, et même s'il privilégie de renoncer purement et simplement à la proposition de la commission santé, le Conseil d'État vous soumet une nouvelle formulation de l'alinéa 1bis de l'article 50a de la loi de santé, qu'il vous remercie de traiter, au plan formel, comme un amendement à la proposition de la commission :

Art. 50a, alinéa 1 bis (nouveau)

Projet de la Commission santé	Amendement du Conseil d'État
^{1bis} Il est interdit de fumer aux entrées extérieures des structures d'accueil de la petite enfance, des écoles et d'autres établissements de formation, ainsi que dans les espaces extérieurs et ouverts qui leur sont liés.	^{1bis} Il est interdit de fumer aux entrées extérieures des structures d'accueil de la petite enfance pré- et para-scolaires et, des écoles de la scolarité obligatoire et d'autres établissements de formation ainsi que dans les espaces extérieurs et ouverts qui leur sont liés.

3. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET SUR LE PERSONNEL

La proposition du Conseil d'État de renoncer à de nouvelles interdictions évitera de devoir mobiliser des ressources humaines conséquentes pour en assurer le respect. Dans ce sens, elle épargnera des ressources financières et humaines, qui n'ont pas pu être chiffrées dans le temps imparti pour la rédaction du présent avis.

4. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

La position développée dans le présent avis n'appelle aucun commentaire sur ce point.

5. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

La position développée dans le présent avis ne modifie en rien l'appréciation de la commission sur ce point.

6. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

La proposition de la commission santé posant davantage de difficultés qu'elle ne résout de problèmes, en particulier du fait que les conséquences de l'inhalation de fumée dans des lieux ouverts ne sont pas documentées à ce jour, y renoncer n'implique pas de conséquences significatives en termes de développement durable. Au plan social, on évitera notamment la stigmatisation excessive des fumeurs.

7. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

La position développée dans le présent avis n'appelle aucun commentaire sur ce point.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 15 novembre 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND