



**Rapport de la commission Santé au 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 27 septembre 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 20 février 2023, le projet de loi suivant a été déposé :

DFS

23.166

20 février 2023, 11h40

Projet de loi Patrick Erard

Projet de loi modifiant la loi de santé (LS) (Amélioration de la protection de la jeunesse contre la fumée passive)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission...

décède :

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

Art. 50a, al. 1 et 2, let. c et d (nouvelle)

¹Il est interdit de fumer dans tous les lieux fermés publics ou accessibles au public, ainsi que dans les lieux publics ou accessibles au public mineur extérieurs ou ouverts visés aux lettres b) et e), en particulier dans :

(Suite inchangée)

²Peuvent faire exception à l'interdiction de fumer :

(Lettres a et b inchangées)

c) les cellules de détention ;

d) les lieux cités sous les lettres b) et e) de l'alinéa 1, si aucun mineur ne les fréquente.

Art. 2 Le présent projet de loi est soumis au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'État 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 :
La présidente, Le secrétaire général,

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

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission a siégé dans la composition suivante :

Président	M. Blaise Courvoisier
Vice-présidente	M ^{me} Adriana Ioset
Rapporteure	M ^{me} Josiane Jemmely
Membres	M ^{me} Brigitte Neuhaus
	M ^{me} Aurélie Gressot
	M ^{me} Barbara Blanc
	M ^{me} Carine Simone Muster
	M. Andreas Jurt
	M. Vincent Martinez
	M ^{me} Anne Bramaud du Boucheron
	M ^{me} Amina Chouiter Djebaili
	M ^{me} Christiane Barbey
	M ^{me} Magali Brêchet

Elle a été soutenue dans ses travaux par M^{me} Géraldine Boucrot, assistante parlementaire.

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 30 mai, 22 août et 12 septembre 2023.

M. Laurent Kurth, conseiller d'État, chef du Département des finances et de la santé (DFS), le chef du service de la santé publique (SCSP), la cheffe de l'office de la promotion de la santé et de la prévention, une chargée de missions au DFS et une juriste du service juridique de l'État (SJEN) ont participé aux travaux de la commission.

M. Patrick Erard a défendu le projet de loi.

4. EXAMEN DU PROJET DE LOI

4.1. Position de l'auteur du projet

L'auteur du projet a expliqué que la fumée passive dans les endroits ouverts a été un sujet peu thématized en Suisse, jusqu'à ce que le canton de Genève fasse récemment une proposition analogue au projet de loi 23.166, afin de protéger la jeunesse contre ce fléau. Ladite proposition est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2023. Le projet de loi 23.166 est légèrement plus édulcoré que son homologue genevois, car il ne propose pas d'étendre l'interdiction de la fumée passive à tous les arrêts de bus et de tram, afin d'éviter une opposition à ce sujet.

La Loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif permet aux cantons de mettre en place des règles plus strictes que celles qu'elle propose. D'après la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac, la Suisse est par ailleurs une mauvaise élève en matière de politique de protection contre le tabac. Or, il ne

fait aucun doute que le tabagisme passif est cancérigène : les enfants sont encore plus fortement menacés par ce fléau que les adultes, car leurs inspirations et expirations sont plus rapides, leurs organes ne sont pas encore complètement formés et la fumée passive occasionne chez eux/elles deux fois plus de risques d'asthme que chez un-e adulte. Pour toutes ces raisons, M. Erard a espéré que ce projet de loi – qui s'adresse aux mineur-e-s jusqu'à 18 ans – obtienne un accueil favorable de la part de la commission Santé. Il a indiqué qu'il était aussi disposé à discuter de son application aux arrêts de bus et de tram, même si cela impliquerait des coûts supplémentaires.

4.2. Position du Conseil d'État

S'il paraît évident qu'éradiquer la fumée apporte des gains en termes de santé publique, le Conseil d'État a suggéré d'évaluer les impacts réels de la fumée en plein air, afin de définir si ce projet de loi apporte vraiment une réponse proportionnée au problème. L'office de la promotion de la santé et de la prévention a analysé le problème sous l'angle de la santé publique : il indique que, pour le moment, les conséquences de l'inhalation de fumée passive dans des lieux ouverts ne sont pas clairement documentées. Cela va dépendre de la quantité de fumée secondaire inhalée, qui elle-même dépend du contexte particulier (couvert, vent, nombre de personnes rassemblées, etc.). L'interdiction en extérieur répond donc en premier lieu à un principe de précaution et pose la question de l'exemple que les adultes veulent donner aux enfants.

En ce qui concerne les abords des transports publics, les lieux visés à la lettre *c* (institutions au sens des articles 77 LS et suivants) ainsi qu'à la lettre *b* (structures d'accueil de la petite enfance, écoles et autres établissements de formation), le Conseil d'État s'est dit prêt à entrer en matière sur le projet de loi. Il a par contre trouvé problématique d'y intégrer les lieux visés à la lettre *e* (bâtiments ou locaux dédiés à la culture, aux sports et aux loisirs). En effet, interdire de fumer en ces lieux risque d'en exclure les fumeurs/fumeuses et leurs enfants, alors que leur fréquentation permet justement d'entrer en contact avec des professionnel-le-s de l'animation socioculturelle et des travailleurs sociaux, ce qui permet la mise en place d'aide/de soutien et la prévention d'autres problèmes tout aussi importants concernant la santé physique et mentale. De plus, si certains comportements (par exemple un-e adulte qui fume) créent des modèles non souhaitables pour les jeunes – ce qui justifie de réduire la fumée, y compris en extérieur –, il faut néanmoins rappeler que la mise en place d'une règle doit être contrôlée. Or, il serait difficile de surveiller les jeunes et leurs parents dans tous les lieux et événements culturels et sportifs. Le Conseil d'État préfère donc interdire la fumée dans des lieux ouverts plus facilement contrôlables, comme les écoles.

Le Conseil d'État a ajouté que quelques communes du canton de Neuchâtel se sont récemment réunies pour envisager un projet de sensibilisation à la fumée sur les places de jeux, qui proposera aux personnes utilisant l'espace public de renoncer d'y fumer, notamment en présence d'enfants et pour éviter le littering. Ce sujet est donc déjà thématiqué.

La cheffe de l'office de la promotion de la santé et de la prévention a confirmé que la Suisse est une piètre élève en matière de prévention du tabagisme (elle est 35^e sur un total de 36 pays européens). Il y a un consensus scientifique confirmant qu'il n'y a pas de dose minimale à laquelle la fumée passive ne serait pas nocive pour la santé (en d'autres termes, toute exposition, même minimale, est à éviter) ; néanmoins, elle a confirmé qu'il existe actuellement peu d'études sur l'impact réel de la fumée passive en extérieur, ce qui est dommage. Elle a aussi relevé que certain-e-s professionnel-le-s en lien avec la jeunesse s'inquiètent du fait que ce projet de loi risque d'amener les jeunes à désertter les lieux où il sera interdit de fumer, pour aller ailleurs, dans des lieux moins adaptés. Si une mesure de protection contre la fumée passive à l'extérieur aurait une forte dimension symbolique (dans le sens de dénormaliser le tabagisme chez les plus jeunes), pour agir directement sur la santé et la consommation des adolescent-e-s, d'autres mesures, comme

la protection contre la publicité, l'augmentation du prix du paquet et la réglementation des nouveaux produits du tabac/nicotiniques, seraient plus efficaces.

4.3. Débat général

Aux questions des commissaires, l'auteur du projet de loi a répondu comme suit :

- la consommation de tabac à chiquer n'a pas été incluse dans le projet de loi, car elle ne produit pas de dégagement de fumée. La réglementer aurait cependant du sens : en effet, dans des pays comme la Suède, la politique anti-tabac a permis de réduire le nombre de fumeurs et de fumeuses, mais a généré parallèlement une augmentation problématique de la consommation de tabac à chiquer ;
- l'objectif du projet de loi est de faire de la prévention, non de prescrire un mode de vie hygiéniste. Il s'agit de prévoir du temps pour que les habitudes changent ;
- le but est avant tout de mettre en place un outil incitatif de prévention contre la fumée passive, en comptant notamment sur l'autorégulation des fumeurs et des fumeuses, non d'encourager la répression pour punir les personnes ne se pliant pas aux règles édictées ;
- interdire crée parfois l'envie de braver l'interdiction : des règles trop strictes ne sont pas toujours suivies d'effets positifs. Si la Nouvelle-Zélande a totalement interdit la fumée – un modèle extrême –, le projet de loi ne vise qu'à mettre en place des interdictions dans des lieux spécifiques fréquentés par les mineur-e-s : il ne semble donc pas « interdire » outre mesure ;
- le projet s'adresse aux mineur-e-s et pas seulement aux enfants, car tant que la formation du corps n'est pas terminée, tout poison ingéré est extrêmement problématique à long terme. Le corps des adolescent-e-s étant encore en pleine transformation, il est important de protéger la jeunesse jusqu'à 18 ans.

Plusieurs commissaires ont appuyé l'idée de réduire la consommation de tabac et l'inhalation de fumée passive, qui génèrent des maladies et des coûts extrêmement importants pour le système de santé. Diminuer le tabagisme a aussi un effet positif sur l'économie, en réduisant les coûts découlant des congés maladie, de l'absentéisme et du recours aux aides sociales. Les commissaires ont aussi relevé que si les conséquences de l'inhalation de fumée passive en extérieur ne sont pas suffisamment documentées, il est par contre établi que de voir d'autres personnes fumer influence négativement les comportements des jeunes. Ce projet de loi permet donc d'obtenir une meilleure exemplarité des personnes, notamment dans les lieux fréquentés par les mineur-e-s.

Selon certain-e-s commissaires, les « puffs » (cigarettes électroniques jetables) sont un fléau d'actualité¹ chez les mineur-e-s et devraient par conséquent être incluses dans le projet de loi. En effet, elles représentent une catastrophe à la fois écologique et sanitaire. Son auteur ne les avait pas intégrées dans son projet initial, car cette problématique va prochainement s'inviter dans le débat sur la fumée au niveau suisse ; il avait aussi considéré que le tabac est plus néfaste pour la santé que la cigarette électronique. La juriste a précisé à la commission qu'il est légalement possible d'associer les puffs aux cigarettes électroniques. Concernant le contrôle de la vente et de l'accès à ces produits, le SCSP procède régulièrement à des achats tests. Leurs résultats seront disponibles prochainement.

Certain-e-s commissaires se sont inquiété-e-s de la ségrégation et de la stigmatisation que ce projet de loi pourrait créer, arguant qu'il serait dommageable de mettre à l'écart de la société les personnes qui fument. Selon la majorité de la commission toutefois, la responsabilité personnelle ne suffit pas pour protéger la jeunesse contre la fumée passive. Les règles fédérales dans ce domaine paraissant insuffisantes, il est important de donner

¹ Cf. par exemple « [La "puff", cette vape jetable qui envahit les préaux, n'est pas sans risque](#) » – rts.ch – Suisse

une impulsion au niveau cantonal pour réduire l'inhalation de fumée passive par les mineur-e-s.

Il a par ailleurs été relevé que l'exemplarité des comportements est importante, mais que malheureusement elle fait peu de poids face à la publicité omniprésente, problématique aussi sur internet (le cadre légal n'est pas suffisamment contraignant pour réguler cette dernière). En outre, la campagne « Mon Aire » de la Ville de Neuchâtel, en faveur d'« *espaces publics sans fumée en faveur des jeunes générations* » a été mentionnée : ce projet n'est pas coercitif, mais montre la tendance sociétale actuelle visant à protéger les jeunes de la fumée passive et d'exemples nocifs.

Le groupe libéral-radical (LR) a proposé une modification au projet de loi, pour que l'interdiction de fumer dans les lieux extérieurs/ouverts soit cantonnée à la lettre *b* de l'article 50a, alinéa 1, LS.

4.4. Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière a été acceptée par 7 voix contre 5 et 1 abstention le 22 août 2023.

5. EXAMEN DU PROJET DE LOI ARTICLE PAR ARTICLE

Le projet de loi de Patrick Erard et la modification proposée par le groupe libéral-radical posaient problème sous l'angle de la compatibilité avec le droit fédéral, car ils étaient plus permissifs que ce dernier. Pour régler cette question et séparer clairement la réglementation pour ce qui touche les espaces intérieurs et les espaces extérieurs, une nouvelle formulation du projet de loi, reprenant l'interdiction de fumer aux entrées des structures d'accueil de la petite enfance, des écoles et des autres établissements de formation, ainsi que dans les espaces ouverts, a été rédigée par la juriste en collaboration avec le SCSP. S'y ralliant, le groupe libéral-radical a renoncé à sa proposition de modification.

La majorité de la commission a soutenu la reformulation proposée.

Certain-e-s commissaires ont ensuite proposé d'ajouter « *les aires de jeux destinées aux enfants, les pataugeoires, les terrains des camps de jour et des camps de vacances, ainsi que les abords des arrêts de bus et de train* » dans le projet de loi. Cette proposition n'a finalement pas été retenue par la commission.

Article 50a, alinéa 1bis (nouveau) et note marginale (nouvelle teneur)

<u>Loi de santé (LS)</u> actuellement en vigueur	Projet de la commission
<p>Protection contre la fumée passive</p> <p>Art. 50a ¹Il est interdit de fumer dans tous les lieux fermés publics ou accessibles au public, en particulier dans:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) les bâtiments ou locaux publics dépendant de l'État et des communes ainsi que de toute autre institution 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 les maisons de jeu 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. 	<p>Protection contre <u>le tabagisme et</u> la fumée passive</p> <p><i>Art. 50a, alinéa 1bis (nouveau) et note marginale (nouvelle teneur)</i></p>
	<p>^{1bis}<u>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.</u></p>
<p>²Peuvent faire exception à l'interdiction de fumer:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. 	
<p>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).</p>	
<p>⁴L'interdiction ne s'étend pas aux magasins vendant exclusivement du tabac et disposant d'un local de dégustation de tabac.</p>	

Un nouvel alinéa 1^{bis} est intégré dans l'article 50a. Il étend l'interdiction de fumer aux espaces extérieurs qui sont connexes aux structures d'accueil de la petite enfance, des écoles et d'autres établissements de formation en référence à l'alinéa 1, lettre *b*, du même article qui concerne l'espace fermé.

Par « *protection contre le tabagisme et la fumée passive* », la commission entend protéger les jeunes de la dépendance ainsi que des modèles les incitant à commencer à fumer, et non simplement du tabac. Elle aimerait que le projet de loi couvre aussi les produits dérivés du tabac.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

(art. 160, al. 1, let. d, OGC)

La commission s'est demandé si la surveillance de l'interdiction de fumée passive engendrerait des coûts supplémentaires pour les communes ou pour l'État.

Le projet de loi de la commission permet justement d'éviter de déployer des forces de contrôle générant des coûts supplémentaires pour l'État ou pour les communes. En effet, dans les lieux visés par le projet de loi, la surveillance de l'interdiction de fumer peut s'exercer grâce au personnel en place (par exemple, les directions des écoles et des structures d'accueil). Les forces en présence pouvant être mobilisées pour garantir le respect de l'interdiction de fumer, il n'y aura donc pas besoin de forces de contrôle supplémentaires. Par conséquent, ce projet de loi n'a aucune incidence sur le personnel de l'État ; il ne devrait pas non plus générer de conséquences financières pour l'État ni les communes.

7. MAJORITÉ REQUISE POUR L'ADOPTION DU PROJET DE LOI

(art. 160, al. 1, let. e, OGC)

Le projet de loi n'engendre pas de dépenses nouvelles. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votant-e-s.

8. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

(art. 160, al. 1, let. f, OGC)

Comme expliqué au point 6, le projet de loi soumis ne devrait pas générer de conséquences financières pour l'État ni pour les communes. Il n'a aucune influence non plus sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

9. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR (art. 160, al. 1, let. g, OGC)

Le projet de loi, en tant qu'il prévoit une interdiction de fumer dans certains espaces extérieurs, est plus sévère que la Loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif. Celle-ci se limite à une interdiction de fumer dans les espaces fermés accessibles au public ou qui servent de lieu de travail à plusieurs personnes. L'article 4 de la loi fédérale autorise néanmoins les cantons à édicter des dispositions plus strictes pour la protection de la santé. Le projet de loi est donc conforme au droit supérieur.

10. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU PROJET AINSI QUE SES CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES (art. 160, al. 1, let. j, OGC)

La limitation du tabagisme et de l'exposition à la fumée passive se place dans une perspective de santé publique. Elle a pour objectif de protéger la population contre l'exposition à la fumée du tabac.

En plus des bénéfices mesurables sur les indicateurs de santé qui auront un effet économique direct, une réduction des coûts collatéraux liés à la consommation de tabac est attendue.

11. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP (art. 160, al. 1, let. *b^{bis}*, OGC)

Le projet de loi n'a aucune conséquence sur la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap.

12. CONCLUSION

Par 10 voix contre 2, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après.

La commission a adopté le présent rapport par voie électronique, sans opposition, le 27 septembre 2023.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Sans opposition, la commission propose que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 27 septembre 2023

Au nom de la commission Santé :
Le président, *La rapporteure,*
B. COURVOISIER J. JEMMELY

**Loi
modifiant la loi de santé (LS)
(Protection de la jeunesse contre la fumée passive)**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission Santé, du 27 septembre 2023,
décrète :*

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

Art. 50a, al. 1^{bis} (nouveau) et note marginale (nouvelle teneur)

Protection contre
le tabagisme et la
fumée passive

^{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.

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

Art. 3 ¹Le Conseil d'État 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 :

La présidente,

Le secrétaire général,