

Département fédéral de l'Intérieur (DFI)  
Office fédéral de la santé publique (OFSP)

Berne, 22 mars 2024

## Consultation sur la révision partielle de la Loi sur les épidémies

Mesdames et Messieurs

Le Programme national de recherche « Covid-19 et société » (PNR 80) remercie le Conseil fédéral pour son projet de révision partielle de la Loi sur les épidémies, actuellement mis en consultation. Après avoir étudié cette révision lors de sa conférence annuelle des 7 et 8 mars 2024 réunissant plus de 100 scientifiques, le PNR 80 a le plaisir de vous faire part de sa position relative au projet de révision, contribuant ainsi à la discussion publique sur la gestion future d'une pandémie.

Le PNR 80 salue la volonté du Conseil fédéral de tenir également compte de la crise du Covid-19 pour améliorer le cadre légal relatif à la lutte contre les maladies transmissibles. Cette crise a montré que la lutte contre une pandémie doit non seulement se jouer au niveau médical (éviter les effets directs de la transmission du pathogène sur la santé), mais aussi au niveau social et politique (réduire les effets indirects sur les individus, les familles, les communautés, les entreprises et le vivre ensemble). Cette distinction entre effets directs et indirects nous paraît essentielle pour rendre compte des nombreuses dimensions d'une pandémie.

### **Groupe d'articles A) buts et définitions (articles 2 et 3)**

Afin de réduire l'impact des maladies transmissibles sur les personnes concernées et la société (art. 2, al. 2, let. f), le Conseil fédéral propose de mentionner également expressément l'économie. Ceci permet de refléter le fait qu'une maladie ainsi que les mesures de protection prises peuvent également avoir des effets indirects. Le PNR 80 partage et soutient ce point de vue, mais il met en garde contre l'idée de considérer ces effets indirects de façon particulière. Les répercussions potentielles sur l'économie ne sont qu'une des nombreuses conséquences indirectes d'une maladie transmissible. Rien ne justifie que l'économie soit la seule composante de la société à être mentionnée et à être ainsi mise en avant. Pour le PNR 80, il est incorrect de mentionner uniquement l'économie comme composante de la société. Dans le même temps, il ne semble pas pertinent de mentionner d'autres composantes de la société (il serait difficile d'établir une liste exhaustive comprenant par exemple l'éducation, la politique, la religion, les collectifs publics, etc.). C'est pourquoi il est proposé de préciser la notion de société

d'une autre manière, de sorte que les entreprises et l'économie soient incluses, mais ne soient pas explicitement mentionnées. Cette définition repose sur le fait que la société est composée d'individus et de différents liens structurels (privés, juridiques, économiques, etc.) qui les relient entre eux pour former des communautés variées (communautés religieuses, associations, entreprises, institutions, autorités, etc.) qui interagissent au sein d'une société et sont essentielles à son fonctionnement.

→ Il en découle la proposition de modification suivante à l'art. 2, al. 2, let. f :  
Les mesures qu'elle prévoit poursuivent les buts suivants :

- f. « réduire les effets directs des maladies transmissibles sur les personnes concernées et les effets indirects sur les individus et les collectifs privés, publics et informels ainsi que sur la société dans son ensemble et son fonctionnement. »

Le PNR 80 salue l'ajout de la notion « d'égalité des chances » dans l'accès aux installations et moyens de protection contre les maladies transmissibles (art. 2, al. 2, let. e). La pandémie Covid-19 a révélé que la protection contre les maladies transmissibles dépend de nombreux facteurs, de sorte qu'il est plus ou moins facile pour les différents groupes sociaux de se protéger. A l'art. 41, al. 1bis, il est en outre indiqué que les motivations professionnelles, familiales ou autres raisons personnelles doivent être prises en compte lors de l'entrée et de la sortie du pays. Bien que cela semble judicieux, il convient de ne pas en tenir compte uniquement à l'entrée et à la sortie du pays. L'intégration de ces critères dans la notion d'égalité des chances permettrait d'atteindre un objectif plus précis et d'assurer une application uniforme.

→ Proposition d'ajout à l'art. 3 :

« L'égalité des chances signifie que toutes les personnes disposent d'un accès égal aux offres qui protègent contre les effets directs ou indirects, les atténuent ou les compensent. Il convient notamment de veiller à l'égalité de traitement en fonction du statut socio-économique, de la situation familiale et professionnelle, du lieu de résidence, de l'origine et de la croyance. »

### **Groupe d'articles B) risque spécifique, situation particulière, mesures préparatoires (articles 5a à 8)**

S'agissant des phases prévues par la loi sur les épidémies, le PNR 80 estime que les clarifications apportées par la révision en cours sont de nature à améliorer la coordination entre les cantons et la Confédération. Des questions restent néanmoins ouvertes et nous renvoyons à ce titre à la prise de position de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg.

Les dispositions relatives à la préparation de la situation particulière (art. 6a) méritent une précision. En effet, en phase de préparation, dans la logique de notre proposition relative à l'art. 2, al. 2, let. f, il paraît essentiel que le Conseil fédéral et les cantons évaluent les risques sous l'angle des effets directs de la pandémie comme de leurs effets indirects sur les individus, les collectifs et la société. La loi sur les épidémies doit se distancer d'une approche purement épidémiologique pour privilégier une approche globale de la gestion de la pandémie et de ses effets sur les personnes concernées, les collectifs et la société dans son ensemble.

- ➔ Proposition de reformulation de l'art. 6a, al. 1, let. b :  
Lorsqu'une situation particulière menace de se produire, la Confédération et les cantons effectuent d'un commun accord les préparatifs nécessaires concernant notamment :
  - b. « la surveillance épidémiologique et l'évaluation des risques induits par les effets directs et indirects de la pandémie. »

Dans les mesures préparatoires (art.8), il appert qu'il manque une dimension essentielle à la préparation conjointe des cantons et de la Confédération : l'élaboration d'une stratégie de gestion de l'infodémie, au sens de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Comme l'a montré le Covid-19, la survenance d'une pandémie se double d'une infodémie, qui se caractérise par une surabondance d'informations incluant des éléments faux ou induisant en erreur. L'infodémie peut entraîner de la confusion et des comportements qui peuvent mettre en danger la santé des individus, mais aussi les structures sociales et le fonctionnement de la société. Multipliés par les canaux de communication digitaux (médias sociaux et internet), ses effets peuvent intensifier ou rallonger les périodes durant lesquelles les individus hésitent sur les comportements à adopter pour protéger leur santé et la santé d'autrui. Il peut en résulter un prolongement des périodes pendant lesquelles les citoyens ne savent pas comment se comporter pour protéger leur santé et celle des autres. La gestion de l'infodémie doit être menée en lien avec les démarches entreprises par l'OMS.

- ➔ Proposition de reformulation de l'art. 8 al. 1 :
  - « La Confédération et les cantons prennent des mesures préparatoires pour empêcher et limiter les dangers pour la santé publique. Ils élaborent à cet effet des plans de préparation et de gestion, incluant la gestion de l'infodémie. »

A l'art. 8 al. 6, nous proposons de répéter la dimension des effets directs et indirects d'une pandémie ainsi que le principe d'égalité des chances :

- ➔ Propositions de reformulation de l'art. 8 al. 6 :
  - « Le Conseil fédéral détermine les risques directs et indirects à prendre en compte dans les plans et les exigences minimales en matière de contenu. »
  - « Les plans doivent être évalués quant à leur capacité à garantir l'égalité des chances »

### **Groupe d'articles C) systèmes de surveillance, déclarations, laboratoires (article 17)**

La thématique de la détection et de la surveillance est actuellement focalisée sur la dimension biomédicale de la pandémie. Afin d'identifier et surveiller les effets indirects et pour assurer l'égalité des chances avancée à l'art. 2, al. 2, let. e, d'autres dimensions doivent être prises en compte. C'est la seule façon de détecter les groupes vulnérables et les effets négatifs auxquels ils doivent faire face. Il en va de même pour les risques d'infodémie (cf. proposition relative à l'art. 8, al. 6). Le PNR 80 propose à cet effet de compléter l'art. 17. La Confédération doit non seulement prévoir la désignation de centre de compétences dans le domaine biomédical, mais également dans les domaines de la société

qui se sont révélés pertinents dans le contexte de la pandémie du Covid-19 et des recherches menées à ce sujet dans le cadre du PNR 80. Concrètement, il est proposé d'ajouter que ces centres se verraient déléguer des tâches particulières dans les domaines de la détection, de la surveillance, de la prévention et de la lutte contre les maladies transmissibles et leurs effets directs et indirects.

→ Proposition de reformulation de l'art. 17 al. 2 :

« Il [l'OFSP] peut désigner des institutions sanitaires publiques ou privées ainsi que des institutions de recherche comme centre nationaux de compétences et leur déléguer des tâches particulières dans les domaines de la détection, de la surveillance, de la prévention et de la lutte contre les maladies transmissibles et leurs effets directs et indirects. »

#### **Groupe d'articles H) autres mesures en matière de lutte**

La preuve d'une vaccination et des résultats d'un test ont joué un rôle central dans la vie publique et les libertés individuelles lors de la pandémie Covid-19. Le projet mis en consultation aborde ce point, mais se limite à des aspects tels que la sécurité contre la falsification et la reconnaissance internationale. A cet égard, il convient de rappeler que des solutions techniques risquent de conduire à l'exclusion de différents groupes de personnes qui sont moins familiarisées avec la technologie, qui ne disposent pas des appareils nécessaires ou qui, pour diverses raisons, ne peuvent ou ne veulent pas les utiliser (p. ex. les seniors, les sans-papiers, les personnes socialement défavorisées, les analphabètes, etc.). Il est donc important de proposer également des alternatives analogiques afin d'éviter une fracture numérique et de garantir l'égalité des chances.

→ Proposition d'ajout à l'art. 49b al. 3 :

« (...) La preuve et son établissement doivent être conçus de telle sorte qu'ils puissent être utilisés par toutes les personnes moyennant un effort raisonnable. »

#### **Groupe d'articles K) traitement de données, systèmes d'information nationaux (article 58)**

Dans la perspective d'une future pandémie, il convient de noter que les mesures visant à détecter les groupes à risque et leurs besoins doivent être développées non seulement avant, mais aussi pendant la pandémie, et être contrôlées ou adaptées en permanence. Cela implique le développement d'instruments spécifiques de détection et de surveillance, ainsi que l'implication de personnes et d'organisations non gouvernementales capables de représenter les groupes de population défavorisés auprès des cantons et de la Confédération avant et pendant une pandémie.

Dans le même ordre d'idées, il apparaît nécessaire de compléter l'art. 58 relatif au traitement des données sensibles. Le PNR 80 constate en effet qu'il n'existe aujourd'hui en Suisse pas de base de données systématiques permettant de fournir des analyses anonymisées des profils socio-démographiques de la population concernée. Cette lacune empêche une détection et une surveillance appropriées, permettant de réaliser l'objectif de l'égalité des chances annoncé à l'art. 2, al. 2, let. e, de la loi.

→ Proposition d'ajout d'une let. g à l'art. 58 al. 1 :

L'OFSP, les autorités cantonales compétentes, les autres services fédéraux chargés de l'exécution de la présente loi et les institutions publiques ou privées chargées de tâche en vertu de la présente loi peuvent traiter ou faire traiter les données sensibles suivantes aux fins suivantes :

« pour garantir l'égalité des chances et identifier les groupes vulnérables aux effets indirects : les données socio-démographiques et socio-économiques. »

Sont visées dans ce complément non seulement les données des organismes publics (cantons et Confédération), mais également les données des organisations non gouvernementales. Les recherches menées par le PNR 80 montrent que ces organisations disposent de données qui pourraient être mises à profit pour développer un système de détection précoce. La Confédération pourrait revoir dans ce sens ses conventions de prestations avec les organisations concernées.

**Groupe d'articles L) aides financières (article 70 et suivants)**

Le PNR 80 soutient clairement l'idée d'ajouter la possibilité d'un soutien financier simple et rapide d'accès pour les entreprises dans la loi sur les épidémies (option 2). Il relève que la pandémie de Covid-19 a montré l'utilité d'une telle mesure, et que les conditions prévues de remboursement des aides est cohérente dans l'hypothèse d'une crise de l'ampleur de celle du Covid-19. En revanche, dans l'hypothèse d'une crise limitée à une région, à un canton ou à un secteur spécifique, le PNR 80 propose de prévoir des aides à fonds perdus. Celles-ci permettraient à la Confédération d'indemniser les dommages causés par les décisions prises dans le cadre de la loi sur les épidémies.

Les aides financières octroyées aux entreprises (crédits et cautionnements) ainsi que les allocations pour pertes de gain ont permis de préserver l'autonomie économique et financière de millions de personnes en Suisse. Néanmoins, certaines personnes n'ont pas bénéficié de ce soutien, en raison de leur statut et de leur situation personnelle. Le PNR 80 propose de prévoir explicitement des aides pour ces groupes vulnérables, en autorisant la Confédération à effectuer des versements de liquidités directement aux organisations non-gouvernementales actives auprès cette tranche de la population et ceci sur une période définie. Cet ajout d'un nouvel alinéa dans l'art. 70a (principes) permet de réaliser l'objectif de l'égalité des chances fixé à l'art. 2, al. 2, let. e.

→ Proposition d'ajout à l'art. 70a :

4. « La Confédération peut verser des liquidités aux organisations non gouvernementales afin de garantir l'égalité des chances. »

→ Proposition d'ajout à l'art. 70b :

4. « Si la pandémie est limitée à une région, un canton ou un secteur particulier, les aides peuvent également être conçues de manière à ne pas être remboursable. »

**Groupe d'articles N) exécution par la Confédération, les cantons et l'armée ; collaboration (article 81a)**

L'intégration d'une perspective One Health est à saluer. Cette approche correspond à la nécessité de prendre en compte non seulement les effets directs d'une maladie transmissible, mais aussi ses effets indirects. En même temps, la formulation actuelle se limite à la composante santé au sens médical chez l'humain. La pandémie Covid a toutefois clairement montré que la santé publique ne doit pas être comprise uniquement en termes médicaux, mais que la santé de la « population » peut également être menacée. Cette notion désigne la collectivité, le fonctionnement des différentes composantes de notre société ainsi que leurs interactions. Il est donc proposé de l'ajouter à l'article existant ou de formuler un nouvel article contenant cette indication.

➔ Proposition d'un nouvel article ou alinéa sur la « Collaboration dans le domaine humain et social » (art. 81a) :

« Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons collaborent pour détecter, surveiller, prévenir et combattre les effets indirects sur les individus et les collectifs privés, publics et informels, sur les composantes de la société et sur son fonctionnement. »

Nous espérons que notre prise de position permettra au Conseil fédéral d'améliorer encore le projet de révision de la loi sur les épidémies. En particulier, il nous apparaît qu'elle permettraient de s'assurer que la nouvelle base légale tienne compte aussi bien des effets directs comme des effets indirects d'une future pandémie.

Nous vous remercions pour l'attention portée à cette prise de position et restons à votre disposition pour tout complément d'information.

Meilleures salutations,



Thomas N. Friemel  
Président du Comité de direction du PNR 80

Annexe : formulaire de réponse en langue allemand