



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-91

Conséquences concrètes pour la population fribourgeoise de la position du Conseil d'Etat par rapport à l'avant-projet de révision partielle de la Loi sur les épidémies ?

Auteurs :	Thévoz Ivan / Papaux David
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	25.4.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	25.4.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	28.05.2024

I. Question

Dans sa prise de position du 18 mars 2024 à la consultation de l'avant-projet de révision partielle de la Loi sur les épidémies (RLEp), le Conseil d'Etat apporte son « soutien global » à la proposition du Conseil fédéral. Cette révision partielle vise, selon les dires du Conseil fédéral, à améliorer les conditions-cadres pour la gestion de futures pandémies afin de protéger la santé de la population contre les futures menaces que représenteraient les maladies transmissibles ou les résistances aux antibiotiques et de prendre à temps les mesures préventives à cet effet.

Nous ne doutons pas que, dans l'intérêt de la population fribourgeoise, le Conseil d'Etat et les services de l'administration auront étudié avec un œil aiguisé et un esprit critique, comme de nombreux autres experts indépendants¹, dans le respect de l'éthique de la santé et des droits fondamentaux, le projet très complexe proposé par le Conseil fédéral.

Notre compréhension est donc que le Conseil d'Etat, aligné sur l'avis majoritaire de la Conférence suisse des directeurs de la santé (CDS), s'est exprimé en toute connaissance de cause, et est explicitement d'accord avec les points centraux suivants de la RLEp, que nous résumons ci-après de manière à éviter tout quiproquo :

- > Le mécanisme automatique, déclenché par l'OMS, de passage à la situation particulière, ce qui correspond à un abandon de souveraineté de la Suisse (art. 6 lit b et commentaires dans le rapport explicatif) ;
- > L'abandon volontaire de compétences cantonales au profit de la Confédération (art. 6d, ch 1), précisées dans le point 7.7 du rapport explicatif (32 compétences déléguées « par subsidiarité »), quand bien même les cantons seront invités à passer à la caisse (art. 70c) ;

¹ Par exemple : <https://essentiel.news/suisse-revision-loi-epidemies/>

- > Le changement de paradigme (art. 12 et 59) d'une surveillance et déclaration des maladies à une surveillance et déclaration des personnes, lesquelles seront *a priori* (présumées) malades ou contagieuses (statut par défaut), et mises dans l'obligation de prouver le contraire par des exigences administratives non-définies, oblitérant la perception des individus (santé subjective) et tout constat clinique (santé objective) ; de plus cette surveillance demanderait l'accès aux « données de la sphère intime » des personnes ;
- > L'obligation vaccinale pour « les groupes de population en danger », groupes indéfinis (art. 6c, ch 1 lit c). Sur ce dernier point, la Conférence des gouvernements cantonaux précise, dans sa Position du 22.3.2024 « Non à l'extension du principe d'intégrité physique », ce qui suit : « *Si une obligation vaccinale était introduite, la vaccination n'irait pas sans le consentement des personnes concernées qui, en cas de refus, devraient cependant faire face à d'autres mesures, telles que des restrictions dans leur liberté de mouvement ou l'exercice de leur activité professionnelle. Une sanction pour refus n'est pas prévue.* » Le Conseil d'Etat est donc également d'accord avec cette définition du consentement, qui supprime les qualificatifs de « libre et éclairé », qui instaure une illusion de choix, et il accepte *de facto* l'usage de pression et coercition, ou de sanctions privatives de libertés.

Le calendrier de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) prévoit une entrée en vigueur pour 2027. Bien que le processus législatif soit encore long, et bien que le référendum soit fort probable, vu l'ampleur des changements induits par ce projet de révision partielle, il serait bon d'anticiper, car selon les dires des autorités une pandémie pourrait à nouveau survenir n'importe quand et nous surprendre.

Ainsi, de manière à pouvoir anticiper les travaux législatifs et de préparation à la gestion de crise qui découleraient de ce projet, nous désirons poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Perte de souveraineté : quels textes législatifs cantonaux devraient être modifiés de manière à répondre aux exigences de la révision ? En particulier, quelles dispositions légales cantonales deviendraient caduques ? Quelles mesures d'organisation seraient-elles nécessaires (p.ex. concernant l'Organe cantonal de conduite) ?
2. Obligation vaccinale : comment le Conseil d'Etat envisage-t-il de mettre en œuvre une obligation vaccinale ainsi que des mesures privatives de liberté pour les personnes non-consentantes ? Comment entend-il engager la police pour la surveillance et l'exécution de ces contraintes ?
3. Gestion et protection des données : une révision de la loi cantonale sur la protection des données serait-elle nécessaire pour accéder aux données de la sphère intime ? L'administration cantonale dispose-t-elle des outils et moyens informatiques pour répondre aux exigences de la révision en termes de saisie, transmission et protection des données ? Sinon, quels projets et quels budgets devraient-ils être nécessaires ces prochaines années ?
4. Question générale : quel sera l'impact sur les finances cantonales (budget comme besoin en personnel supplémentaire) pour l'exécution de cette loi qui devrait aussi s'appliquer hors situation de crise ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

La procédure de consultation est la phase de la procédure législative préliminaire durant laquelle les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale et d'autres acteurs concernés examinent si des projets fédéraux d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont matériellement corrects, s'ils sont exécutables et s'ils sont

susceptibles d'être bien acceptés. Si le Conseil fédéral connaît l'appréciation du Conseil d'Etat et de tous les autres partenaires consultés par rapport à l'avant-projet de révision partielle de la Loi sur les épidémies, il peut tenir compte des appréciations et réflexions pertinentes lors de la finalisation du projet de loi qui sera soumis au Parlement fédéral. A ce stade, le texte est susceptible de subir des modifications et devra de toute manière encore faire l'objet de dispositions d'exécution. Dès lors, la présente appréciation est faite notamment sous réserve de modifications du Parlement fédéral.

Les expériences faites lors de la gestion de la crise du COVID-19 ont démontré que le cadre légal pour la protection de la population contre les maladies transmissibles nécessitait des améliorations. L'avant-projet de révision partielle mis en consultation par le Conseil fédéral a pour objectif de permettre à la Confédération et aux cantons de mieux faire face aux épidémies et aux autres grands défis à venir pour la santé publique et tient également compte des nouvelles possibilités scientifiques et techniques, tout en corrigeant certains problèmes ponctuels relatifs à son exécution.

Se référant notamment à un site d'opinion, les députés développent leur compréhension de quatre points dont ils estiment qu'il s'agit des points centraux de la révision de la Loi sur les épidémies (LEp). Le Conseil d'Etat prend acte de cet avis.

Il précise cependant que, selon l'article 6b de l'avant-projet mis en consultation (AP-LEp), c'est le Conseil fédéral et non pas l'OMS qui constate l'existence de la situation particulière, en consultant les cantons. A ce propos, le rapport explicatif du Conseil fédéral indique justement que « le constat de la présence d'une urgence sanitaire de portée internationale par l'OMS ne signifie pas automatiquement qu'une situation particulière prévaut en Suisse ».

Dans la mesure où les députés abordent la question de la délégation de compétence au Conseil fédéral, il sied de relever qu'une loi fédérale peut notamment déléguer des compétences d'exécution au Conseil fédéral. Il ne s'agit donc pas d'un abandon de compétences cantonales, mais d'une répartition des rôles entre le pouvoir législatif et exécutif fédéral. Par ailleurs, concernant les articles 12 et 59 AP-LEp, ni le message du Conseil fédéral, ni l'analyse du Conseil d'Etat identifient un éventuel changement de paradigme, tel qu'il est mentionné sur le site d'opinion auquel se réfèrent les députés. Enfin, le Conseil d'Etat ne comprend pas à quoi font référence les députés, lorsqu'ils parlent d'une suppression de qualificatifs de « libre et éclairé » à l'article 6c al. 1 lit. c AP-LEp. En fait, selon le rapport explicatif, il s'agit d'un simple déplacement avec une légère adaptation rédactionnelle de l'article 6 al. 2 let. d de la LEp actuellement en vigueur.

Par rapport aux questions explicitement formulées, le Conseil d'Etat se détermine comme suit.

- 1. Perte de souveraineté : quels textes législatifs cantonaux devraient être modifiés de manière à répondre aux exigences de la révision ? En particulier, quelles dispositions légales cantonales deviendraient caduques ? Quelles mesures d'organisation seraient-elles nécessaires (p.ex. concernant l'Organe cantonal de conduite) ?*

Il ressort de l'article 3 de la Constitution fédérale (Cst) que les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. Le projet se fonde sur les art. 40, al. 2, 118, al. 2, let. b, 119, al. 2 et 120, al. 2 Cst. Il s'inscrit dans l'ordre constitutionnel en vigueur, sans porter atteinte à la souveraineté garantie par l'article 3 Cst.

En revanche, avec la révision, des tâches supplémentaires sont confiées aux cantons dans les domaines de la préparation, de l'approvisionnement, du financement des biens médicaux importants et, selon la variante retenue, des aides financières aux entreprises. La nécessité d'adapter la législation cantonale ne pourra être évaluée que lorsque le texte de loi définitif et la législation d'application seront connus. Il n'y a cependant pas lieu de s'attendre à des modifications significatives.

- 2. Obligation vaccinale : comment le Conseil d'Etat envisage-t-il de mettre en œuvre une obligation vaccinale ainsi que des mesures privatives de liberté pour les personnes non-consentantes ? Comment entend-il engager la police pour la surveillance et l'exécution de ces contraintes ?*

Le projet du Conseil fédéral porte sur l'encouragement de la vaccination (cf. article 21 AP-LEp), les offres de vaccination en cas de risque spécifique pour la santé publique (cf. article 21a AP-LEp) et le monitoring de la couverture vaccinale (cf. article 24 AP-LEp). Une vaccination obligatoire serait une mesure à prendre en cas de crise épidémiologique ou une pandémie uniquement pour un groupe de personnes pendant une durée limitée. Cette possibilité existe déjà dans la loi actuelle (article 22 LEp) et n'est pas sujette à modification dans l'avant-projet mis en consultation.

En cas de non-consentement, les personnes concernées pourraient être obligées d'observer des mesures de protection alternatives. Comme pour toute infraction éventuelle, l'Etat pourrait recourir à la force publique pour contrôler le respect d'une mesure.

- 3. Gestion et protection des données : une révision de la loi cantonale sur la protection des données serait-elle nécessaire pour accéder aux données de la sphère intime ? L'administration cantonale dispose-t-elle des outils et moyens informatiques pour répondre aux exigences de la révision en termes de saisie, transmission et protection des données ? Sinon, quels projets et quels budgets devraient-ils être nécessaires ces prochaines années ?*

Comme le relève le Conseil fédéral dans son rapport explicatif (p. 126), la révision partielle de la LEp ne prévoit aucune modification matérielle significative des dispositions de protection et de sécurité des données de cette loi. La mise en place des applications et flux de données se feront dans le cadre des lois fédérales et cantonales sur la protection des données. Les exigences de sécurité, en particulier pour les données sensibles, demeurent inchangées.

- 4. Question générale : quel sera l'impact sur les finances cantonales (budget comme besoin en personnel supplémentaire) pour l'exécution de cette loi qui devrait aussi s'appliquer hors situation de crise ?*

La consultation comporte deux variantes concernant les aides financières aux entreprises, facteur de coûts central, l'une avec et l'autre sans ces aides. A l'instar des Comités de la Conférence des Directrices et Directeurs cantonaux des Finances (CDF) et de la Conférence des Chefs des Départements cantonaux de l'Economie Publique (CDEP), le Conseil d'Etat a proposé de renoncer à inscrire une base légale pour l'octroi d'aides financières aux entreprises. En effet, il serait compliqué de réglementer ces aides *ex ante* dans la LEp. Cela entraîne un risque élevé de surréglementation ou de réglementation inadéquate et entraînerait des effets incitatifs négatifs, aussi appelés aléa moral. En cas de crise, la Confédération pourrait toujours prendre des mesures sur la base du droit de nécessité ou d'une procédure d'urgence pour atténuer les conséquences économiques, surtout s'il y a un risque de récession grave.

Les dépenses supplémentaires pour les tests, vaccinations et médicaments se produiraient surtout en cas de crise et varieraient en fonction de la situation.