

Mémoire d'analyse du projet de révision partielle de la Loi fédérale sur les épidémies

Me Henri GENDRE, avocat indépendant, CH-1723 Villarsel-sur-Marly

* * * * *

Contexte

Le 29 novembre 2023, le Département fédéral de l'Intérieur (DFI) a, sur mandat du Conseil fédéral (CF), ouvert jusqu'au 22 mars 2024 une procédure de consultation sur un projet de révision partielle de la Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp) auprès des cantons, des partis politiques et de diverses associations intéressées. Un rapport explicatif (Rex) de 127 pages commente ce projet, sur lequel le présent mémoire portera une analyse et une appréciation critique selon l'articulation suivante.

1. Fondement de la révision.
2. La révision au regard des droits fondamentaux de la personne humaine.
3. La révision au regard du fédéralisme.
4. La révision au regard de la souveraineté suisse et son insertion dans le processus d'instauration de pouvoirs contraignants de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).
5. Constat conclusif.

1. Fondement de la révision

Bien que ne figurant pas dans le programme de législature fédérale 2019-2023, le processus de révision de la LEp a été lancé par le CF le 19 juin 2020 déjà (Rex 1.1 al.2 page 6). Cette révision est fondée sur l'affirmation liminaire péremptoire selon laquelle elle est nécessaire "de manière à pouvoir à l'avenir protéger encore mieux la population suisse contre les dangers associés aux maladies transmissibles, y compris les pandémies et les épidémies, et aux événements particuliers" (Rex 1.1 al.2 page 6). Cette prémisse a sa racine conjecturale dans la possible récurrence d'une crise sanitaire de type Covid-19, voire d'une aggravation potentielle de la situation sanitaire en général qui serait due non seulement à des agents pathogènes, mais encore à l'interdépendance entre l'être humain, l'animal et l'environnement (article 2 al.3 lettre c du projet). Est ainsi posée comme socle de l'édifice de révision l'assertion alarmante selon laquelle "des dangers" futurs sont à craindre, que les moyens actuels de lutte sont insuffisants à juguler. Le projet de révision entend les perfectionner ("encore mieux") en y intégrant le concept de "One Health" concocté par l'OMS, selon lequel "la santé de l'être humain, des animaux et de l'environnement sont étroitement liés, ce qui requiert une collaboration rapprochée des autorités concernées afin d'obtenir de meilleurs résultats pour la santé publique" (Rex 1.3 page 12 al.3). On examinera plus avant les implications conclusives erronées que cette prémisse induit. Le projet de révision inclut également la problématique des résistances aux antimicrobiens et celle des infections liées aux soins, que l'on ne traitera pas ici. Ces deux problématiques sont distinctes et peuvent être réglées selon le droit existant ou, si nécessaire, via une modification législative ponctuelle séparée. Elles ne doivent pas servir à légitimer la partie principale du projet de révision qui, comme on l'établira, n'est pas acceptable tel que présenté.

2. La révision au regard des droits fondamentaux de la personne humaine

2.1 Préambule : l'article 36 de la Constitution fédérale (Cst)

Il importe de rappeler en préambule que l'article 36 Cst prescrit que l'essence des droits fondamentaux est inviolable (al.4) et que leur restriction exceptionnelle est soumise à des conditions cumulatives strictes, à savoir qu'elle doit être fondée sur une base légale (al.1), qu'elle doit être justifiée par un intérêt public (al.2) et qu'elle doit être proportionnée au but visé (al.3).

Les mesures prises et exécutées sous contrainte directe ou indirecte durant la crise Covid ont en particulier restreint le droit à la liberté personnelle, dont de façon incisive le droit à l'intégrité physique et psychique (article 10 al.2 Cst / vaccination), le droit à la protection de la sphère privée (article 13 Cst / certificat sanitaire), le droit à la liberté de réunion (article 22 Cst / interdiction ou limitation des rassemblements) et le droit à la liberté économique (article 27 Cst / confinement). Ces restrictions, certes fondées en base légale sur l'article 7 LEp pendant la situation extraordinaire courue du 16 mars au 26 septembre 2020 et sur l'article 6 LEp doublé de la Loi Covid complémentaire pendant la situation particulière courue du 27 septembre 2020 au 31 mars 2021, se sont en définitive révélées vaines relativement à la transmission du virus, incongrues en matière de protection, dommageables sur les plans humain et économique et complètement disproportionnées dans le rapport bénéfice-risque. Elles n'étaient pas justifiées par un intérêt public ni conformes au principe de proportionnalité, n'en déplaise à la Commission de gestion du Conseil national qui, dans un rapport du 30 juin 2023, donne un complet *satisfecit pro domo* au DFI, à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et à l'Office fédéral de la justice (Rex 1.2 page 8 dernier al.). Seul un rapport d'enquête d'un organisme pluridisciplinaire indépendant, vainement demandé au Parlement par pétitions populaires et maintenant exigé *in ultimo* par voie d'initiative constitutionnelle, permettrait d'avoir une vue complète et objective de la gestion de la crise Covid et de ses conséquences, particulièrement les effets secondaires graves pour la santé de l'injection d'un produit injectable non testé selon la procédure légale et scientifique normale – pratique perpétuée et étendue à l'article 9a de la Loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques inclus dans le projet de révision de la LEp / Annexe chiffre II.3 du projet – et sur les achats pharaoniques de ce produit et de masques faciaux dont une masse considérable, dont plus de 18 millions de doses du produit injectable, n'a pas été utilisée et est à détruire pour cause de péremption.

Le projet de révision de la LEp maintient et renforce les dispositions restrictives des droits fondamentaux précités, déjà existantes ou édictées pendant la crise via la loi Covid et ses multiples ordonnances d'exécution émises par le CF et les exécutifs cantonaux.

2.2 L'intégrité physique et psychique : la vaccination

En situation particulière (article 6 LEp du projet) et *a fortiori* en situation extraordinaire (article 7 LEp maintenu sans changement), le CF peut ordonner des mesures visant les individus (articles 30 à 39 LEp) ou la population et certains groupes de personnes (article 40 LEp), en particulier déclarer

obligatoires des vaccinations (article 6c al.1 lettre c du projet). Cela est frontalement contraire au droit à l'intégrité physique, l'essence de ce droit fondamental étant inviolable quelles que soient les circonstances et les personnes (article 36 al.4 Cst). Une telle obligation, de même d'ailleurs que le droit pour les autorités de procéder à l'exécution de mesures sanitaires par voie de contrainte (article 32 LEp maintenu sans changement), doivent être purement et simplement abolis tant dans le droit actuel (*de lege lata*) que dans le projet de révision (*de lege ferenda*). On a vu pendant la crise Covid, quand bien même l'obligation n'en fut pas légalement décrétée, que la vaccination fut à tel point promue par les autorités politiques et sanitaires via des moyens médiatiques de propagande allant jusqu'aux plus délétères (concerts promotionnels, "piquouse à 50 balles", appels à la délation, menace de refus de soins aux non-vaccinés) que nombre de gens durent s'y soumettre, dont en premier lieu les soignants, pour garder leur travail et/ou ne pas être ostracisés au mépris de l'interdiction constitutionnelle de la discrimination (article 8 al.2 Cst). En législation du travail, on a vu des juristes spécialisés soutenir que les employeurs devaient astreindre leurs employés à se faire vacciner, sans quoi ils ne respecteraient pas leur devoir de protéger leur santé. On pense aussi avec tristesse et compassion à toutes celles et ceux qui subirent l'acte d'injection pour garder des contacts avec leurs proches, particulièrement avec leurs aïeux séquestrés dans leur chambre en EMS pendant de longues semaines, que beaucoup quittèrent pour l'au-delà dans un misérable état d'abandon. Ce fut donc une obligation vaccinale indirecte contraire à la Constitution qui eut cours. Une telle obligation doit disparaître de la loi et du projet de révision, de même que toutes les dispositions qui en constituent la mise en œuvre, particulièrement l'astreinte qui est faite aux médecins, pharmaciens, autres professionnels de la santé et institutions sanitaires publiques ou privées d'effectuer des vaccinations (article 6c al.1 lettre b du projet). Maintenir cette astreinte équivaut à en faire les complices obligés d'un acte médical non seulement attentatoire à l'intégrité corporelle, mais encore incompatible avec la liberté thérapeutique de prescription respectueuse du consentement éclairé du patient, avec le secret médical et avec le serment d'Hippocrate "*primum non nocere*" ("d'abord ne pas nuire").

2.3 La protection de la sphère privée : le certificat sanitaire

Quand bien même l'identité numérique avait été rejetée par le peuple le 7 mars 2021, le CF est revenu à charge en novembre 2023 avec un nouveau projet, manifestant ainsi et contre la volonté populaire sa faveur irréductible pour le "tout numérique" qui envahit l'entier du champ des activités de l'État. Le projet de révision de la LEp n'y échappe pas, qui confère au CF la "compétence de définir les exigences applicables au document attestant une

vaccination, le résultat d'un test de dépistage ou une guérison ainsi que la procédure d'établissement" (article 49b al.1 du projet). Ce certificat "doit pouvoir être utilisé pour entrer dans d'autres pays et en sortir, dès lors qu'un effort technique et financier proportionnel le permet" (article 49b al.3 deuxième phrase du projet). Il peut être relié à des systèmes étrangers correspondants (article 62 lettre a du projet). Le certificat sanitaire entré par la petite porte via la Loi Covid fait ainsi son arrivée triomphale dans la LEp muni du lien possible et néanmoins certain à futur avec ses homologues étrangers. Par ailleurs, les actuels systèmes d'information gérés par l'OFSP (articles 60 à 62a LEp actuels) sont considérablement renforcés et mis en interface entre eux (articles 60, 60a, 60b, 60c et 60f du projet). Il est prévu d'y intégrer non seulement des informations permettant d'identifier des personnes malades, présumées malades, infectées, présumées infectées ou qui excrètent des agents pathogènes, mais encore des données sur la sphère intime (article 12 al.1 lettre c du projet), que les médecins, hôpitaux et autres institutions sanitaires publiques ou privées à nouveau complices obligés seraient dans l'obligation de déclarer (article 12 al.1 *in initio* du projet). Cela viole gravement sinon anéantit la sphère privée de chacune et chacun et réduit l'article 13 Cst à des mots vides de sens. La législation sur la protection des données que l'on présente comme bouclier rassurant (Rex 7.8 page 126) demeure certes réservée mais ne constitue néanmoins à l'ère de l'informatique dominante qu'un paravent de papier de soie, un décor de théâtre qui sera rangé dans les coulisses à la prochaine scène de la pièce "Agenda 2030" dont le scénario inspiré de "1984" est écrit et affiné au fil des ans à Davos, Genève, Bruxelles et en d'autres lieux sans désignation toponymique. On doit dans ce contexte faire encore le lien avec la Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient (RS 816.1), dont l'article 17 donne compétence au CF "de conclure des accords internationaux prévoyant la participation à des programmes et à des projets internationaux visant à promouvoir le traitement électronique de données et la mise en réseau électronique dans le domaine de la santé." L'identité numérique remise sur le métier par le CF, le certificat sanitaire intronisé dans le projet de révision de la LEp et le dossier électronique du patient concourent à l'abolition de la sphère privée et à l'instauration d'un contrôle mondialisé de nos vies.

2.4 La liberté de réunion : interdiction ou limitation des rassemblements

L'interdiction ou la limitation des rassemblements et des accès à certains lieux et des activités y exercées ainsi que la fermeture des lieux d'enseignement, déjà existantes dans le droit actuel (article 40 al.2 LEp) sont nouvellement assorties dans le projet de révision de restrictions de détail venues de la Loi Covid qui en durcissent le principe : port du masque facial, élaboration de plans

de protection, collecte de coordonnées de personnes et travail à domicile (article 40 al.2 bis et 40b du projet). Cette interdiction et cette limitation sont étendues aux manifestations dans l'espace public (article 40 al.2c et Rex page 64 paragraphe 1), ce qui porte une atteinte complémentaire grave à la liberté d'opinion et au droit de l'exprimer (article 16 al.2 Cst). Le peuple est assigné à résidence et est bâillonné, la liberté de réunion garanti par l'article 22 Cst est abolie.

2.5 La liberté économique : le confinement

Le confinement constitue non seulement une restriction à la liberté personnelle (article 10 al.2 Cst), mais encore à la liberté économique qui consiste en le libre choix de la profession, en le libre accès à une activité économique lucrative privée et en son libre exercice (article 27 Cst). On sait les massifs dégâts humains et économiques que cette mesure a causés pendant la crise Covid, d'autant plus à déplorer qu'elle s'est révélée inappropriée et absurde du point de vue sanitaire, en totale contrariété avec les deux conditions de l'intérêt public et de la proportionnalité de l'article 36 al.2 et 3 Cst. Le projet de révision garde cette mesure paraphrasée dans les termes pudiques d'interdiction ou de limitation de "certaines activités se déroulant dans des endroits définis" (article 40 al.2 lettre c du projet).

3. La révision au regard du fédéralisme

3.1 Préambule : les articles 42 et 118 al.2 lettre b de la Constitution fédérale (Cst)

Selon l'article 42 Cst, la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution, les cantons-républiques bénéficiant d'une présomption générale de compétence législative par rapport à l'État fédéral. S'agissant de la santé, la Confédération a été investie par l'article 118 al.2 lettre b Cst de la compétence de légiférer sur "la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux". C'est sur la base de cette compétence législative déléguée que la LEp a été édictée par le Parlement fédéral.

3.2 L'incidence de la crise Covid

De l'aveu même du CF, une révision partielle de la LEp trouve son principal fondement dans la crise Covid "en tant que banc d'essai de la LEp" (Rex, Contexte page 2 al.2). Or la maladie générée par l'agent pathogène Sars-Cov-2 ne s'est pas révélée plus dangereuse qu'une grippe saisonnière en termes de

mortalité et de morbidité, alors que le Royal College de Londres prédisait pour la Suisse une hécatombe dantesque de 50'000 personnes due à l'épidémie. L'exigence constitutionnelle d'une dangerosité particulière de cette maladie selon l'article 118 al.2 lettre b Cst faisant défaut, la révision partielle de la LEp n'a pas de base légale, n'en déplaie au CF dans son effort sisyphéen d'en établir la nécessité hors programme de législature 2019-2023.

3.3 Le fédéralisme vidé de sa substance

L'article 6 al.2 LEp actuel régissant la situation particulière confère au CF le pouvoir d'ordonner des mesures visant des individus (articles 30 à 39 LEp) et la population ou certains groupes de personnes (article 40 LEp). En réalité, elle n'est que la continuation sous une autre dénomination de la situation extraordinaire de l'article 7 LEp. Certes les cantons doivent-ils être consultés en situation particulière (article 6 al.2 LEp actuel). La crise Covid a toutefois révélé que c'est par pure bienséance confédérale que cela a été le cas, tout ayant été décidé par le DFI et l'OFSP. Le projet de révision maintient cette parodie en y ajoutant la consultation des "commissions parlementaires compétentes" (article 6c al.1 *in initio* du projet). Ce semblant d'implication du Parlement n'est qu'un leurre pour faire accroire ingénument au peuple souverain que ses élus auront voix au chapitre et à ces derniers qu'ils seront à la manœuvre. L'article 6 d al.1 du projet résume la supercherie : les cantons "conservent les compétences que leur confère la présente loi", mais sauf disposition contraire du Conseil fédéral investi des trente-deux compétences déléguées énumérées au point 7.7 pages 124, 125 et 126 du rapport explicatif. Il ne reste aux cantons que les miettes tombées de la table du CF. Ils n'y seront invités qu'au moment de régler la facture du banquet pour participer à raison de moitié aux pertes sur aides financières avancées aux entreprises pour contrer une menace de récession économique du pays (article 70 c du projet). Selon le rapport final du 21 juin 2023 du CF relative à la crise Covid, les coûts du secteur santé supportés par la Confédération se sont élevés à environ CHF 5 milliards et ceux supportés par les cantons entre CHF 2,3 et 2,9 milliards, sans compter les autres coûts directs et indirects tels que les aides aux entreprises sur lesquelles il y a et il y aura fatalement des pertes dues aux faillites et aux abus. Le projet de révision de la LEp ne vise en réalité qu'une concentration de pouvoirs sur le CF au préjudice du Parlement fédéral et des cantons, ces derniers étant réduits aux fonctions d'exécutants et de payeurs de mesures imposées.

4. La révision au regard de la souveraineté suisse et son insertion dans le processus d'instauration de pouvoirs contraignants de l'OMS

4.1 Le chantier OMS

L'OMS a ouvert en décembre 2021 un vaste chantier tendant à l'élaboration d'un traité pandémique CA+ et à celle d'amendements au Règlement sanitaire international 2005 (RSI). Le projet final de ces deux instruments devrait être soumis au vote d'approbation de la 77^{ème} Assemblée mondiale de la santé (ASM) en mai 2024. Suivrait en cas de vote positif un processus d'approbation interne au sein des États membres dont la Suisse (pour plus d'informations de détail, voir le "Mémoire sur le traité pandémique CA+ de l'OMS et sur les amendements au RSI 2005" diffusé en octobre 2023 par Me Henri GENDRE et le Dr Philippe VALLAT). La Suisse participe aux négociations en cours via l'OFSP, une motion parlementaire Franz GRÜTER du 19 décembre 2023 demandant néanmoins de les stopper. En substance, ces deux instruments tendent à opérer un changement radical de paradigme, l'OMS qui ne détient en l'état qu'un pouvoir de recommandations étant à futur investie d'un pouvoir décisionnel, les États étant tenus de mettre en œuvre les mesures décrétées devenues juridiquement contraignantes. L'OMS deviendrait la cheffe de file de la coordination multilatérale dans la gouvernance mondiale de la santé, son Directeur général ayant la compétence de décréter seul et sans opposition la survenance potentielle ou actuelle d'une crise sanitaire de portée internationale (PHEIC). Cela équivaut à un abandon de souveraineté des États à un organisme international non élu. Le projet de révision partielle de la LEp, dans une heureuse coïncidence temporelle avec le chantier OMS, anticipe le relai d'exécution de ces futures mesures dans le droit suisse. Il s'agit là d'un redoutable piège à deux tenailles.

4.2 La tenaille du déclenchement automatique

L'article 6 LEp tant actuel que projeté pose comme conditions d'existence de la situation particulière des risques pour la santé publique, l'économie ou d'autres secteurs vitaux (article 6 lettre a du projet) et le fait que l'OMS "a constaté la présence d'une urgence sanitaire de portée internationale présentant un risque spécifique pour la santé publique en Suisse" (article 6 lettre b du projet). Ces deux conditions sont alternatives et non pas cumulatives (Rex ad article 6 page 39 paragraphe 3). De ce fait, le décret du Directeur général de l'OMS déclarant la survenance potentielle ou actuelle d'une crise sanitaire de portée internationale présentant un risque spécifique pour la santé publique en Suisse – vu son exigüité territoriale, ce sera le cas de toute déclaration touchant les pays limitrophes et l'Europe –, entraînerait

de jure l'existence de la situation particulière sans que le CF n'ait lui-même à la constater et puisse y objecter quoi que ce soit. Le traité pandémique CA+ et les amendements au RSI 2005 devenus des normes de droit public international contraignantes primeraient en effet le droit public national des États. La tenaille se refermerait d'elle-même sur la Suisse, l'article 5 al.4 Cst obligeant la Confédération et les cantons à respecter le droit international.

4.3 La tenaille de la contrainte juridique

L'art de la contrainte consiste à éliminer tous les obstacles susceptibles de lui résister. Concentrer l'essentiel du pouvoir décisionnel sur le CF, comme le fait le projet de révision de la LEp – en réalité un pouvoir d'exécution des mesures contraignantes décrétées par l'OMS –, c'est éliminer l'obstacle du Parlement qui se serait lui-même bâillonné en adoptant cette révision et c'est éliminer l'obstacle de la répartition du pouvoir décisionnel issue du fédéralisme. La contrainte juridique pourrait alors s'exercer par pression verticale dictatoriale du sommet (OMS) à la base (peuple) de la pyramide et à l'abri du contrôle judiciaire dès lors que les actes de l'Assemblée fédérale et du CF ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral (article 189 al.4 Cst). Aller dans le sens de cette révision serait constitutif d'une atteinte à l'indépendance de la Confédération et d'une atteinte à son ordre constitutionnel que sanctionnent les articles 266 et 275 du Code pénal suisse.

5. Constat conclusif

Le projet de révision de la LEp mis en consultation n'est acceptable ni par le Parlement suisse, ni par les cantons suisses, ni par le peuple suisse

- par le Parlement suisse parce que ce projet s'insère insidieusement dans un processus d'abandon de souveraineté en matière sanitaire au profit de l'organisme international non élu qu'est l'OMS, laquelle serait investie non plus d'un pouvoir de recommandations, mais d'un pouvoir décisionnel dégoupillé par son seul Directeur général sans possible contestation, entraînant la prise de mesures juridiquement contraignantes en Suisse;
- par les cantons suisses parce que ce projet les dépouillent de leurs compétences sanitaires résiduelles et les réduisent au rôle d'exécutants de mesures décrétées par l'OMS ou par le Conseil fédéral et à celui de payeurs pour moitié des pertes faites sur les aides financières aux entreprises;

- par le peuple suisse parce que ce projet porte d'abord une grave atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine, particulièrement le droit à l'intégrité physique et psychique, le droit au respect de la vie privée, le droit à la liberté de réunion et d'opinion, le droit à la liberté économique et parce que ce projet assujettit ensuite les agents de la santé à des contraintes contraires à la dignité humaine, à la liberté de prescription, au secret médical et au serment d'Hippocrate.

Le Conseil fédéral, le Département fédéral de l'Intérieur, l'Office fédéral de la santé publique, l'Office fédéral de la justice et tout autre service concerné de l'Administration fédérale ont le choix

- soit de poursuivre sur la lancée le processus de révision partielle de la LEp selon le projet mis en consultation, avec les écueils assurés des débats parlementaires, de l'adoption par les Chambres et le cas échéant du référendum populaire et/ou des cantons;
- soit d'établir un nouveau projet de révision partielle de la LEp
 - * expurgé des dispositions attentatoires aux droits fondamentaux de la personne humaine, particulièrement l'obligation vaccinale, les obligations d'exécution d'actes médicaux et de transmission de données de santé imposées aux agents de santé, le certificat sanitaire et l'autorisation provisoire de mise sur le marché de médicaments non testés selon la procédure scientifique et légale normale;
 - * expurgé de l'article 6 lettre b du projet faisant référence à l'OMS, afin d'éviter le déclenchement automatique de la situation particulière (point 4.2 ci-avant);
 - * portant l'obligation pour le Conseil fédéral de soumettre au Parlement par décision sujette à référendum la prolongation de la situation particulière après trois mois de durée.

S'agissant du processus en cours visant à doter l'OMS de la compétence d'ordonner des mesures juridiquement contraignantes pour les États membres, préavisé favorablement par le Conseil fédéral, la Suisse doit s'y opposer lors de l'Assemblée mondiale de la santé de mai 2024. Si néanmoins le traité pandémique CA+ était adopté à la majorité des deux tiers selon l'article 19 de la Constitution de l'OMS et si les amendements au Règlement sanitaire international 2005 l'étaient à la majorité simple selon les articles 20 et 60 lettre b de ladite constitution, le Parlement suisse devrait refuser de ratifier ledit traité et, pour lesdits amendements, d'ordonner au Conseil fédéral d'adresser à l'OMS dans le délai légal de dix mois de l'article 20 ci-dessus une réserve d'approbation par le Parlement, ce dernier devant statuer dans

les deux cas par arrêté fédéral soumis à référendum obligatoire en vertu de l'article 140 al.1 lettre b de la Constitution fédérale dès lors que cette approbation équivaldrait à l'adhésion à une nouvelle communauté supranationale que serait devenue l'OMS investie d'un tel pouvoir contraignant. Ainsi et seulement ainsi serait DÉMOCRATIE : le pouvoir du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Villarsel-sur-Marly, le 2 février 2024.

Me Henri GENDRE, avocat indépendant