



Conseil des États, session d'automne 2026 – Rapport de l'Office fédéral de la santé publique du 9 septembre 2026 à l'intention de la CSSS-E

25.069 Loi sur les épidémies. Révision partielle

Rapport 10 : proposition du PNR 80 concernant la « non-discrimination »

Mandat de la commission du 25 juin 2026 :

L'administration est chargée d'évaluer la proposition du PNR 80 concernant la « non-discrimination » et de fournir sa propre proposition de formulation.

Contenu

1. Introduction
2. Proposition de formulation du PNR 80 concernant la « non-discrimination »
3. Remarques sur les différents compléments proposés par le PNR 80
4. Conclusions

1. Introduction

Le but d'une loi nomme les finalités qu'elle poursuit, c'est-à-dire les objectifs matériels centraux qu'elle doit permettre d'atteindre. Il étaie l'interprétation des différentes normes figurant dans l'acte et n'a qu'un effet normatif indirect. L'art. 2 de la loi sur les épidémies (LEp) en vigueur précise ces objectifs : elle vise en particulier à protéger la santé publique contre les maladies transmissibles, en considérant à la fois la prévention et la promotion de la santé. Pour ce faire, la loi s'appuie notamment sur la surveillance épidémiologique, la détection précoce, l'endiguement des foyers et l'information et l'explication aux individus et aux établissements. Elle garantit aussi les conditions organisationnelles, techniques et financières nécessaires pour mettre en place des mesures de protection efficaces. De plus, la LEp permet d'apporter un soutien au système de santé durant les épisodes épidémiques et de réduire autant que possible les effets sur la société et l'économie (message LEp ; FF 2011 291, 338).

Le projet de révision s'appuie sur ces finalités et en développe certains points. Il précise certains aspects de l'art. 2 LEp, qui énonce le but de la loi, et y rajoute d'autres finalités (cf. message P-LEp ; FF 2025 3117, p. 80-81). Ainsi, l'art. 2, al. 2, let. e, P-LEp mentionne le principe d'égalité des chances dans l'accès aux installations et aux moyens de protection contre les maladies transmissibles. Il précise expressément que tous les groupes de population doivent avoir le même accès aux informations, aux mesures de prévention et aux soins. Cet ajout permet de tenir compte du fait que certains groupes (p. ex. personnes âgées, adolescents, etc.) peuvent être davantage touchés et qu'il faut par conséquent promouvoir l'égalité des chances de manière ciblée lors de la conception et de la mise en œuvre des mesures. De plus, l'art. 2, al. 2, let. f, LEp est complété pour inclure explicitement les effets des maladies transmissibles sur l'économie. Enfin, l'art. 2, al. 3, P-LEp dispose que les mesures prises en vertu de la loi doivent en particulier prendre en compte les principes de subsidiarité, d'efficacité et de proportionnalité, tout comme l'impact sur la société et l'économie.

2. Proposition de formulation du PNR 80 concernant la « non-discrimination »

Lors d'une audition auprès de la CSSS-E le 25 juin 2026, le PNR 80 a proposé divers compléments au préambule de la LEp et à son art. 2 :

Inscrire le principe de non-discrimination dans la Loi sur les épidémies (LEp)

Préambule

vu les **art. 8, al. 2**, art. 40, al. 2, 103, 118, al. 2, let. a et b, 119, al. 2, et 120, al. 2, de la Constitution

Art. 2 But

² Les mesures qu'elle prévoit poursuivent les buts suivants:

- e. garantir l'accès **sans discrimination** aux installations et aux moyens de protection contre les maladies transmissibles;
- f. **identifier** et réduire les effets **sanitaires, sociaux et économiques** des maladies transmissibles **et de leurs mesures de lutte sur la société et les groupes de personnes qui sont exposées à des risques particuliers de discrimination** ~~sur les personnes concernées, la société et l'économie.~~

³ Lors de la planification et de la mise en œuvre des mesures, il convient de tenir compte:

- a. des principes de **non-discrimination**, de subsidiarité, d'efficacité et de proportionnalité;

Les compléments proposés à l'art. 2 visent à prendre en compte l'impact inégal que les mesures de lutte contre les maladies transmissibles ont sur les différents groupes de population (cf. *policy brief* du 20 janvier 2026 proposé par le groupe de recherche du projet interdisciplinaire « Inégalités et bien-être » du PNR 80). Il ressort des leçons tirées de la pandémie de COVID-19 que les effets des mesures de lutte sur le fonctionnement de la société et les conditions de vie des personnes ne sont pas répartis de manière équitable et peuvent contribuer à exacerber les inégalités. En effet, les mesures universelles ne tiennent guère compte des différents risques, circonstances et charges. Or, le principe de non-discrimination vise à garantir que l'on analyse systématiquement si les mesures envisagées toucheront particulièrement certains groupes de population, par exemple en raison de l'âge, de l'état de santé ou de la situation socio-économique. Ces analyses incluent notamment les effets sur la santé mentale et les conditions de vie. En ancrant ce principe dans la loi, on garantit ainsi que les mesures soient autant que possible axées sur les besoins réels et complétées par des compensations ciblées.

3. Remarques sur les différents compléments proposés par le PNR 80

Les propositions du PNR 80 sont analysées ci-après au niveau juridique et systématique.

Préambule

La modification proposée est inopportune. Le préambule ne doit mentionner que les dispositions constitutionnelles fondant des compétences. Or, l'interdiction de discriminer figurant à l'art. 8, al. 2, Cst. n'en est pas une. Pour plus d'informations à ce sujet, nous renvoyons aux Directives de la Confédération sur la technique législative (cf. ch. 23).

Art. 2, al. 2, let. e

Le PNR 80 propose de remplacer « garantir l'égalité des chances dans l'accès » par « garantir l'accès sans discrimination ». Cette modification n'est pas uniquement rédactionnelle : elle réoriente le contenu de la disposition. Alors que l'expression « sans discrimination » (c'est-à-dire l'interdiction de discriminer figurant à l'art. 8, al. 2, Cst.) exige en premier lieu qu'aucune personne ni aucun groupe de personnes ne soit injustement désavantagé dans l'accès aux mesures de protection, l'« égalité des chances » dépasse cette approche défensive pour viser l'égalité effective dans les possibilités d'accès des différents groupes de population. Ainsi, l'égalité des chances ou le principe d'égalité (cf. art. 8, al. 3, Cst. concernant l'égalité entre homme et femme) tient compte des inégalités structurelles, particulièrement fortes par exemple en cas de pandémie et liées notamment à l'âge, au handicap, au statut social, à la langue ou à la situation géographique, vise l'égalité concrète et inclut aussi des mesures ciblées d'encouragement et de compensation.

La formulation proposée par le PNR 80 établit un lien plus étroit entre la disposition concernée et l'interdiction de discriminer inscrite dans la Constitution. Cependant, le terme « égalité des chances » va plus loin qu'une simple interdiction des discriminations : il souligne que l'État doit prendre des mesures ciblées pour garantir les mêmes conditions de départ et les mêmes possibilités de participation à tout

le monde. La LEp s'inscrit dans cette vision, qui consiste non seulement à assurer l'égalité formelle de traitement, mais aussi à abattre les obstacles effectifs et à prendre particulièrement en compte les groupes de population vulnérables. Par cette vision, on cherche à obtenir davantage qu'un critère basé strictement sur l'interdiction de discriminer. En effet, dans le cas des mesures de lutte contre des maladies transmissibles, il ne faut pas seulement garantir que l'État ne désavantage personne, mais aussi que ces mesures atteignent précisément tous les groupes de population. C'est pourquoi la formulation « garantir l'accès sans discrimination » semble trop étroite. L'administration propose donc de maintenir l'expression « égalité des chances » à l'art. 2, al. 2, let. e, LEp. La disposition peut néanmoins tout à fait mentionner les deux aspects (cf. proposition de l'administration au point 4).

Art. 2, al. 2, let. f

Les mesures fondées sur la LEp concernent aussi la gestion quotidienne des situations épidémiologiques. C'est pourquoi la mention des « personnes concernées » (cf. art. 2, al. 2, let. f, P-LEp) est importante et devrait rester dans le texte. Ordonner des mesures devrait toujours s'accompagner de la prise en compte de leurs effets sur les individus. Le but de la loi ne doit pas se limiter aux conséquences sanitaires, sociales et économiques d'une pandémie. Or, la proposition du PNR 80 ne nomme plus les personnes concernées.

Il est judicieux, comme proposé par le PNR 80, de mentionner qu'il faut réduire autant que possible non seulement les effets des maladies transmissibles, mais aussi les conséquences négatives des mesures de lutte (p. ex. impacts des interdictions de manifestations sur l'économie ou des fermetures d'écoles sur les enfants). Il faut toutefois éviter de trop étendre le but de la loi : la LEp ne règle pas tous les problèmes sociaux et sociétaux pouvant découler de la lutte contre les maladies transmissibles. D'ailleurs, la base constitutionnelle donnée à l'art. 118, al. 2, let. b, Cst. ne le permet pas. Ainsi, les mesures de soutien en cas de conséquences psychiques des mesures de lutte n'entrent pas dans le champ réglementaire de la LEp.

Art. 2, al. 3, let. a

Les autorités étatiques doivent observer l'interdiction de discriminer inscrite à l'art. 8, al. 2, Cst. : quiconque assume une tâche de l'État est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation (art. 35 Cst.). Une mention explicite de la non-discrimination n'est donc pas nécessaire en soi dans le but de la loi en raison de son caractère déclaratoire, bien que cela reste possible.

4. Conclusions

Pour résumer, les propositions de formulation du PNR 80 concernant l'art. 2 LEp (but de la loi) donnent lieu aux considérations suivantes :

- Préambule : la modification proposée est inopportune. Le préambule ne doit mentionner que les dispositions constitutionnelles fondant des compétences.
- Art. 2, al. 2, let. e : le complément proposé n'est pas absolument nécessaire, mais peut s'avérer pertinent. Le terme « égalité des chances » doit toutefois être maintenu. L'administration propose de faire figurer à la fois « égalité des chances » et « absence de discrimination » dans le texte (cf. proposition de l'administration).
- Art. 2, al. 2, let. f : la proposition du PNR 80 contient des éléments judicieux, mais modifie l'orientation de la disposition. Il faut donc en rejeter une partie. La proposition de l'administration reprend les éléments centraux souhaités par le PNR 80.
- Art. 2, al. 3, let. a : le complément proposé n'est pas absolument nécessaire, mais peut être repris.

L'accent mis sur la non-discrimination dans l'article énonçant le but de l'acte a surtout un effet déclaratoire et communicationnel. La situation concrète ne changera guère : l'art. 8 Cst. impose déjà l'interdiction de discriminer, qu'il faut respecter lors du contrôle de la conformité au droit des mesures sanitaires, y compris dans le cadre de procédures juridiques. Il ne faut donc pas s'attendre à une extension notable des exigences légales ou à une augmentation du nombre de procédures juridiques.

Proposition de formulation de l'administration (nouveau souligné) :

Art. 2

² Les mesures qu'elle prévoit poursuivent les buts suivants:

- e. garantir l'égalité des chances et l'absence de discrimination dans l'accès aux installations et aux moyens de protection contre les maladies transmissibles;
- f. identifier et réduire les effets des maladies transmissibles et des mesures de lutte contre ces maladies sur les personnes et les groupes de personnes concernés, la société et l'économie.

³ Lors de la planification et de la mise en œuvre des mesures, il convient de tenir compte:

- a. des principes de subsidiarité, d'efficacité, de proportionnalité et de non-discrimination;