

L'harmonisation dans le domaine de la santé publique



Prof. Dr. iur. Mélanie Levy

Trajectoire de l'IDS



**Institut de droit
de la santé**



- Années 1990s:
Accompagnement des travaux législatifs pour réviser les législations sanitaires des cantons romands
- Années 2020s:
Implication dans les réflexions concernant une loi fédérale sur la santé, en collaboration avec UniSanté et l'ASSM
Proposition de disposition constitutionnelle créant une compétence générale de la Confédération en matière de santé

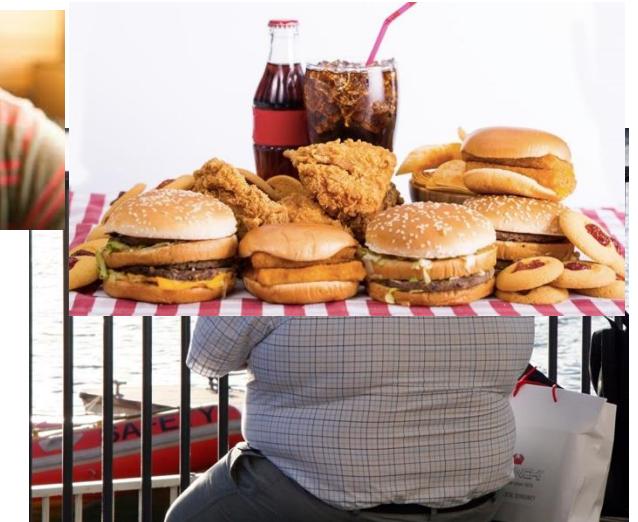
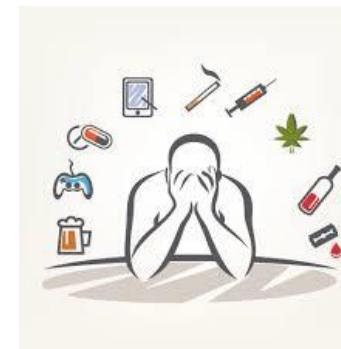
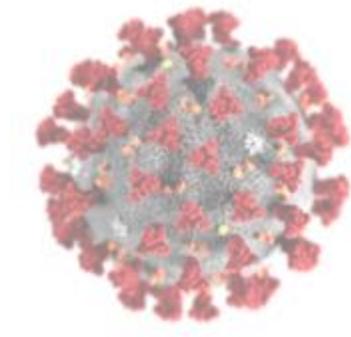
Plan

1. Introduction
2. Typologie des formes d'harmonisation
3. Cas d'application en santé publique
4. Tensions entre harmonisation et autonomie cantonale
5. Conclusions



Introduction

Santé publique: diversité des domaines



Santé publique: enjeux d'harmonisation

- Qualité:

Garantir l'accès à des démarches de prévention et de promotion de la santé de qualité

- Équité:

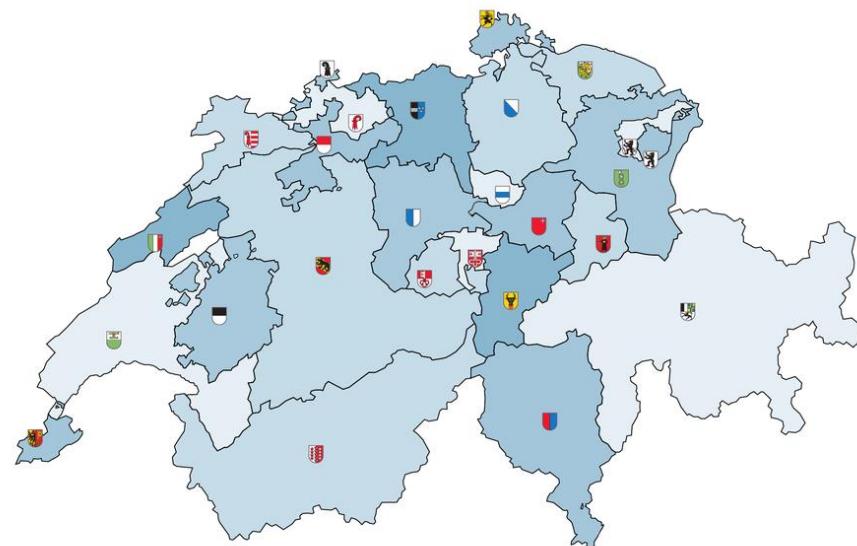
Réduire les inégalités régionales

- Efficacité:

Améliorer la réponse aux crises sanitaires

Santé publique: répartition des compétences

Cantons



Confédération



Santé publique: répartition des compétences

- La santé relève en principe de la compétence des cantons (art. 3, 42, 43 Cst.)
- La Confédération dispose de compétences en matière de santé limitées à des domaines précis (ex.: art. 117 et 118 Cst.)
- Enchevêtrements entre compétences fédérales et cantonales
- Centralisation progressive dans le domaine de la santé:
nouvelles technologies (biodroit); initiatives populaires; pandémie?

Art. 118 Cst.: protection de la santé

¹ *Dans les limites de ses compétences, la Confédération prend des mesures afin de protéger la santé.*

² *Elle légifie sur:*

- a. *l'utilisation des denrées alimentaires ainsi que des agents thérapeutiques, des stupéfiants, des organismes, des produits chimiques et des objets qui peuvent présenter un danger pour la santé;*
- b. *la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux; elle interdit notamment, pour les produits du tabac, toute forme de publicité qui atteint les enfants et les jeunes;*
- c. *la protection contre les rayons ionisants.*

Législation fédérale: maladies transmissibles

8 Santé – Travail – Sécurité sociale

81 Santé

810 Médecine et dignité humaine

811 Professions médicales

812 Substances thérapeutiques

813 Produits chimiques

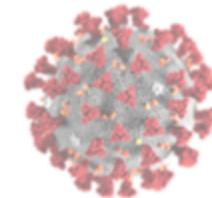
814 Protection de l'équilibre écologique

816 Dossier du patient

817 Denrées alimentaires et objets usuels

818 Lutte contre les maladies

819 Lutte contre les accidents



- Loi fédérale sur les épidémies (LEp; RS 818.101)
- Loi fédérale concernant le COVID-19 (RS 818.102)

Législation fédérale: maladies non transmissibles

8 Santé – Travail – Sécurité sociale

81 Santé

810 Médecine et dignité humaine

811 Professions médicales

812 Substances thérapeutiques

813 Produits chimiques

814 Protection de l'équilibre écologique

816 Dossier du patient

817 Denrées alimentaires et objets usuels

818 Lutte contre les maladies

819 Lutte contre les accidents



- Loi fédérale sur les denrées alimentaires (LDal; RS 817.0)
- Loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif (RS 818.31)
- Loi fédérale sur les produits du tabac (LPTab; RS 818.32)
- Législation connexe!



Typologie des formes d'harmonisation

Bases constitutionnelles pertinentes

- Répartition des compétences (art. 3, 42 et 43 Cst.)
- Principe de subsidiarité (art. 43a Cst.): besoin d'uniformisation
- Collaboration entre Confédération et cantons (art. 44)
- Mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.)
- Autonomie des cantons (art. 47 Cst.)
- Conventions intercantonales et institutions communes (art. 48 Cst.)
- Force obligatoire de conventions intercantonales (art. 48a Cst.)
- Droits fondamentaux (art. 8 et 27 Cst.)

Harmonisation: typologie, mécanismes et outils

Verticale (Confédération-cantons)

- Mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.)
- «Soft law»

Horizontale (entre cantons)

- Conventions intercantonales (art. 48, 48a Cst.)
- «Soft law»
- Laboratoires d'innovation juridique (autonomie cantonale; art. 43, 47 Cst.)

Contractuelle (via des acteurs tiers)

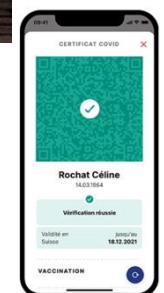
- Subventions ou autres flux financiers via des acteurs fédéraux
- Instruments contractuels et incitations financières via des acteurs privés



Cas d'application en santé publique

Harmonisation verticale: Confédération – cantons

- Outil: loi fédérale
- Mise en œuvre du droit fédéral
(art. 46 Cst.)
- Exemple: maladies transmissibles



Loi fédérale sur les épidémies

Situation normale

- La Confédération a un rôle de surveillance et de coordination.
Ex.: plan national de vaccination (art. 20 LEp)
- Les autorités cantonales ordonnent les mesures de lutte visant des individus et la population (art. 30 à 40 LEp).

Situation particulière (art. 6 LEp)

- Après avoir consulté les cantons, le Conseil fédéral peut ordonner les mesures énoncées dans la loi (individus, population).
- Cantons: mise en œuvre et exécution de la loi fédérale

Situation extraordinaire (art. 7 LEp)

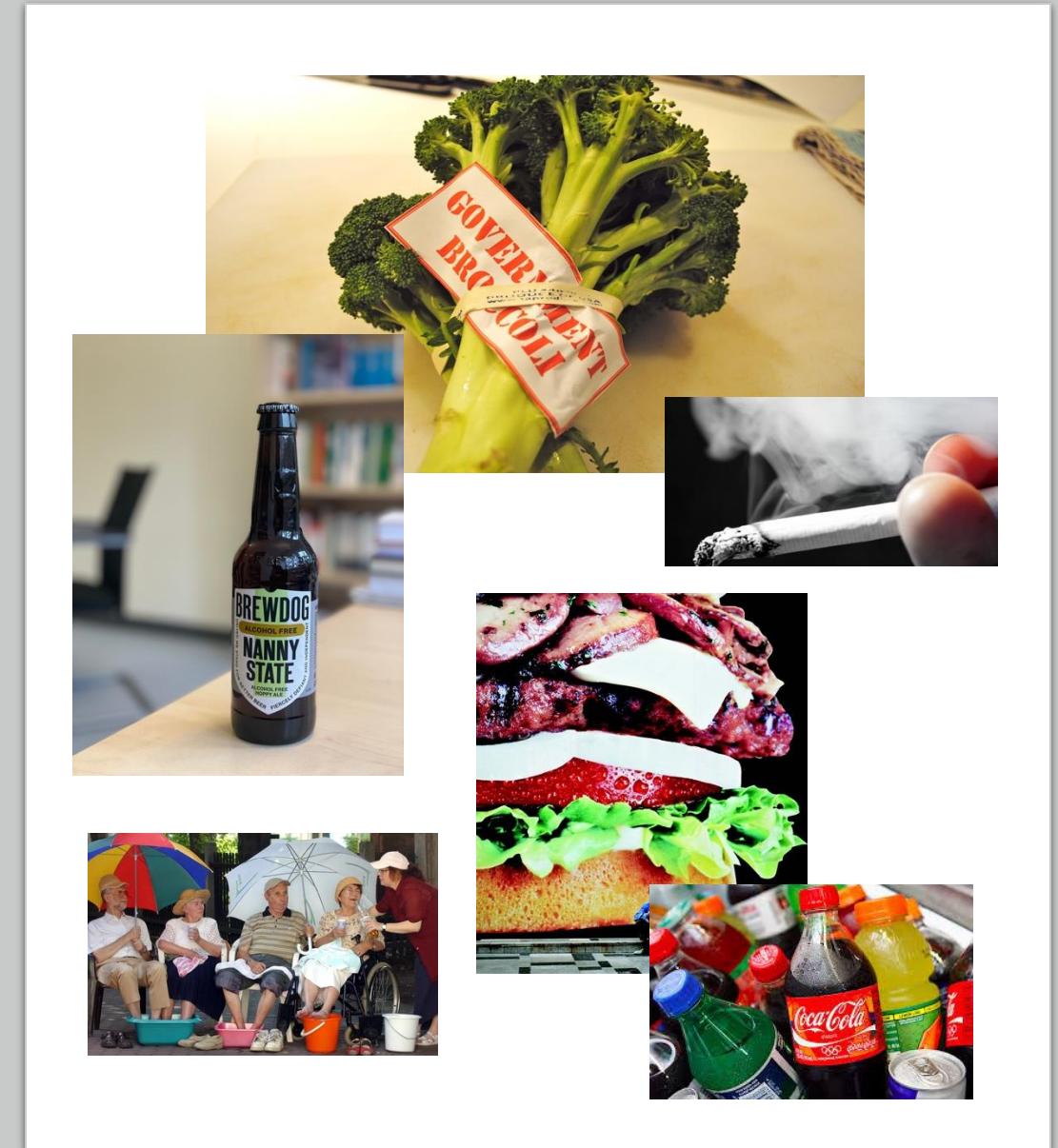
- Concrétisation de la clause générale de police (art. 185 Cst.).
- Le Conseil fédéral peut ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays
- Cantons: mise en œuvre et exécution de la loi fédérale

Loi fédérale sur les épidémies

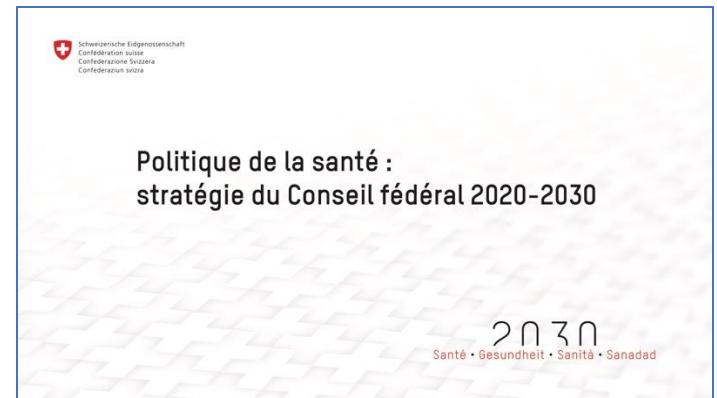
- Compétence fédérale (art. 118) et législation fédérale (LEp; RS 818.101) ne signifient pas que la Confédération est le seul acteur.
- Rôle indispensable des cantons dans la mise en œuvre et l'exécution de la LEp et nécessité de coordination et de coopération.
- Harmonisation verticale à géométrie variable:
La répartition des compétences dans ce domaine n'est pas statique, mais dynamique, en fonction de la situation (modèle à trois échelons).
Les démarches d'harmonisation évoluent selon la nécessité d'adopter des mesures uniformes sur tout le territoire suisse (ex.: port des masques).
- Révision LEp en cours pour augmenter l'harmonisation

Harmonisation verticale: Confédération – cantons

- Absence de loi fédérale sur la prévention
- Outils: stratégies nationales; boîte à outils juridiques
- «Soft law» comme outil d'harmonisation recommandée
- Exemple: maladies non transmissibles



Stratégies nationales: MNT et addictions



Boîte à outils: exemple des canicules

- Pas de plan d'urgence ou plan d'action au niveau fédéral
- Depuis 2021, la Confédération propose aux autorités cantonales et communales des conseils sur ce qui peut être fait avant ou pendant les vagues de chaleur

BOÎTE À OUTILS 2021 DE MESURES CONTRE LA CHALEUR

Un catalogue de mesures de prévention des risques sanitaires liés à la chaleur

Édité et actualisé en avril 2021
Élaboré dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action « Adaptation aux changements climatiques » de la Confédération.

Auteur*es
Martina S. Ragettli (Swiss TPH), Martin Röösli (Swiss TPH)

Accompagnement du projet
Esther Walter (OFSP), Amboise Ecoffey (OFSP),
en collaboration avec l'OFEV, l'OFPP et le SECO.


Swiss TPH
Swiss Tropical and Public Health Institute
Schweizerisches Tropen- und Public Health-Institut
Institut Tropical et de Santé Publique Suisse
Associated Institute of the University of Basel

Maladies non transmissibles

Confédération

- Adoption d'une loi fédérale sur la prévention a échoué en 2012
- Le législateur fédéral est intervenu ponctuellement: imposition de certains produits nocifs, restrictions publicitaires, protection contre le tabagisme passif, etc.
- «Soft law»: harmonisation verticale recommandée



Cantons

- La prévention et la promotion de la santé sont du ressort des cantons.
- Chaque canton dispose aujourd'hui d'une législation sanitaire.
- Les cantons interviennent à des degrés très variés.
- Coordination? Coopération? Harmonisation horizontale?



Harmonisation: typologie, mécanismes et outils

Verticale (Confédération-cantons)

- Mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.)
- «Soft law»

Horizontale (entre cantons)

- Conventions intercantonales (art. 48, 48a Cst.)
- «Soft law»
- Laboratoires d'innovation juridique (autonomie cantonale; art. 43, 47 Cst.)

Contractuelle (via des acteurs tiers)

- Subventions ou autres flux financiers via des acteurs fédéraux
- Instruments contractuels et incitations financières via des acteurs privés

Harmonisation horizontale: entre cantons

- Outils: conventions intercantonales (art. 48, 48a Cst.)
- Instruments juridiquement contraignants pour les cantons signataires
- Exemple: jeux d'argent



Jeux d'argent: prévention des addictions

- Art. 106 Cst.
- Loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr; RS 935.51)
- Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)
- Convention intercantonale sur l'organisation commune des jeux d'argent (IKV 2020)
- Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)

Harmonisation horizontale: entre cantons

- Outil: recommandations provenant d'institutions communes (art. 48 Cst.)
- «Soft law»: rôle harmonisateur en l'absence de normes contraignantes
- Exemple: Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS)



Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren

Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé

Conferenza delle diretrici e dei direttori cantonali della sanità

La CDS

La Conférence suisse des directeurs de la santé est l'organe de coordination des cantons en matière de politique de la santé. Elle a pour objectif de promouvoir la collaboration intercantonale en matière de politique de la santé et elle constitue une plate-forme pour le dialogue avec les autorités fédérales et d'autres organismes importants dans le domaine de la santé.

20 mai 2022

Recommandations de la CDS à l'attention des cantons sur les mesures de COVID-19 en « situation normale »
Définition du processus

Harmonisation horizontale: entre cantons

- Outil: cantons comme laboratoires d'innovation juridique
- Autonomie cantonale (art. 43, 47 Cst.)
- Innovations juridiques confirmées par le Tribunal fédéral
- Reprise par d'autres cantons
- Harmonisation qui peut précéder une norme fédérale (effet «bottom up»)
- Exemple: produits du tabac



Tabac: sources ponctuelles en droit fédéral

- Composition du produit, emballage, publicité, mineurs (LPTab; RS 818.32); initiative populaire acceptée en février 2022; une réforme de la loi est nécessaire
- Imposition du tabac, y compris les e-cigarettes (LTab; RS 641.31)
- La publicité pour les produits du tabac est interdite à la télévision et à la radio (LRTV; RS 784.40)
- Interdiction de fumer dans les espaces fermés accessibles au public (Loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif; RS 818.31)

Tabac: démarches innovantes des cantons

- Mise en œuvre et exécution de la législation fédérale
- De nombreux cantons ont adopté des règles plus strictes que la Confédération (ex.: affiches publicitaires, fumée passive)
- Le Tribunal fédéral a confirmé ces innovations et restrictions cantonales (ex.: ATF 128 I 295, 136 I 29, 139 I 242, **151 I 3**)
- Récemment: législations cantonales pour interdire la vente des puffs et élargir l'interdiction de fumer à des espaces extérieurs

Harmonisation: typologie, mécanismes et outils

Verticale (Confédération-cantons)

- Mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.)
- «Soft law»

Horizontale (entre cantons)

- Conventions intercantonales (art. 48, 48a Cst.)
- «Soft law»
- Laboratoires d'innovation juridique (autonomie cantonale; art. 43, 47 Cst.)

Contractuelle (via des acteurs tiers)

- Subventions ou autres flux financiers via des acteurs fédéraux
- Instruments contractuels et incitations financières via des acteurs privés

Harmonisation contractuelle: via des acteurs tiers

- Outil: subventions ou autres flux financiers
- Acteurs fédéraux
- Exemple: fonds de prévention du tabagisme situé au sein de l'Office fédéral de la santé publique



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Fonds de prévention du tabagisme FPT

Prévention du tabagisme

- Impôt à la consommation sur les produits du tabac (art. 131 Cst.)
- Loi fédérale sur l'imposition du tabac (LTab; RS 641.31):
Taxe à verser à un fonds de prévention du tabagisme (art. 28)
- Ordonnance sur le Fonds de prévention du tabagisme (OFPT; RS 641.316):
Ce fonds de prévention du tabagisme est situé au sein de l'Office fédéral de la santé publique (art. 4)
Il finance des programmes cantonaux de prévention du tabagisme selon des critères standardisés (art. 10)

Harmonisation contractuelle: via des acteurs tiers

- Outils: instruments contractuels et incitations financières
- Acteurs privés
- Exemple: fondation de droit privé Promotion Santé Suisse

Gesundheitsförderung Schweiz
Promotion Santé Suisse
Promozione Salute Svizzera

News Manifestations

Promotion Santé Suisse Programmes d'action cantonaux Prévention dans le domaine des soins Gestion de la santé en entreprise

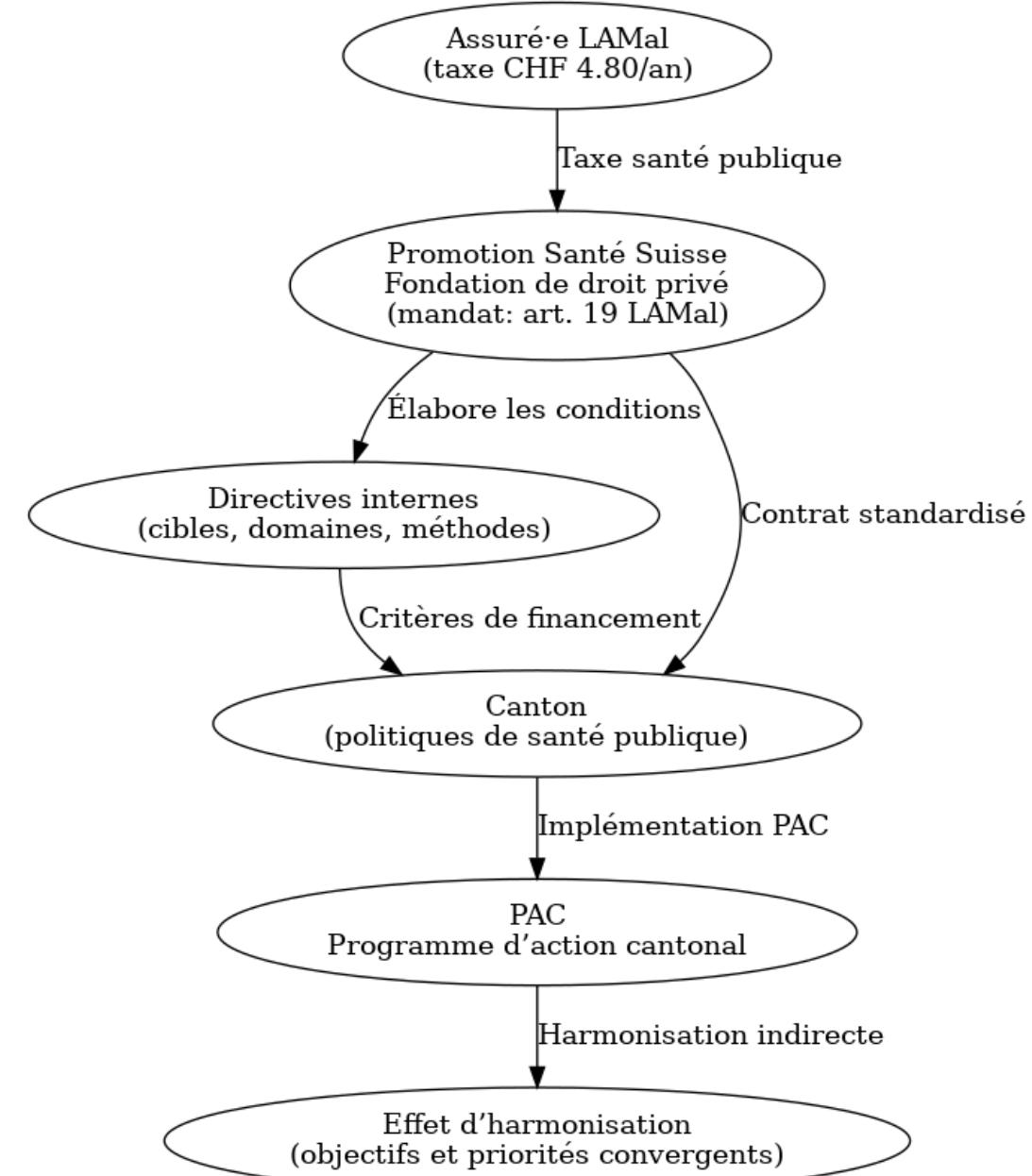
À propos de Promotion Santé Suisse

Fondation pour le renforcement de la santé de la population

LAMal – Promotion Santé Suisse – PAC

Montage institutionnel original:

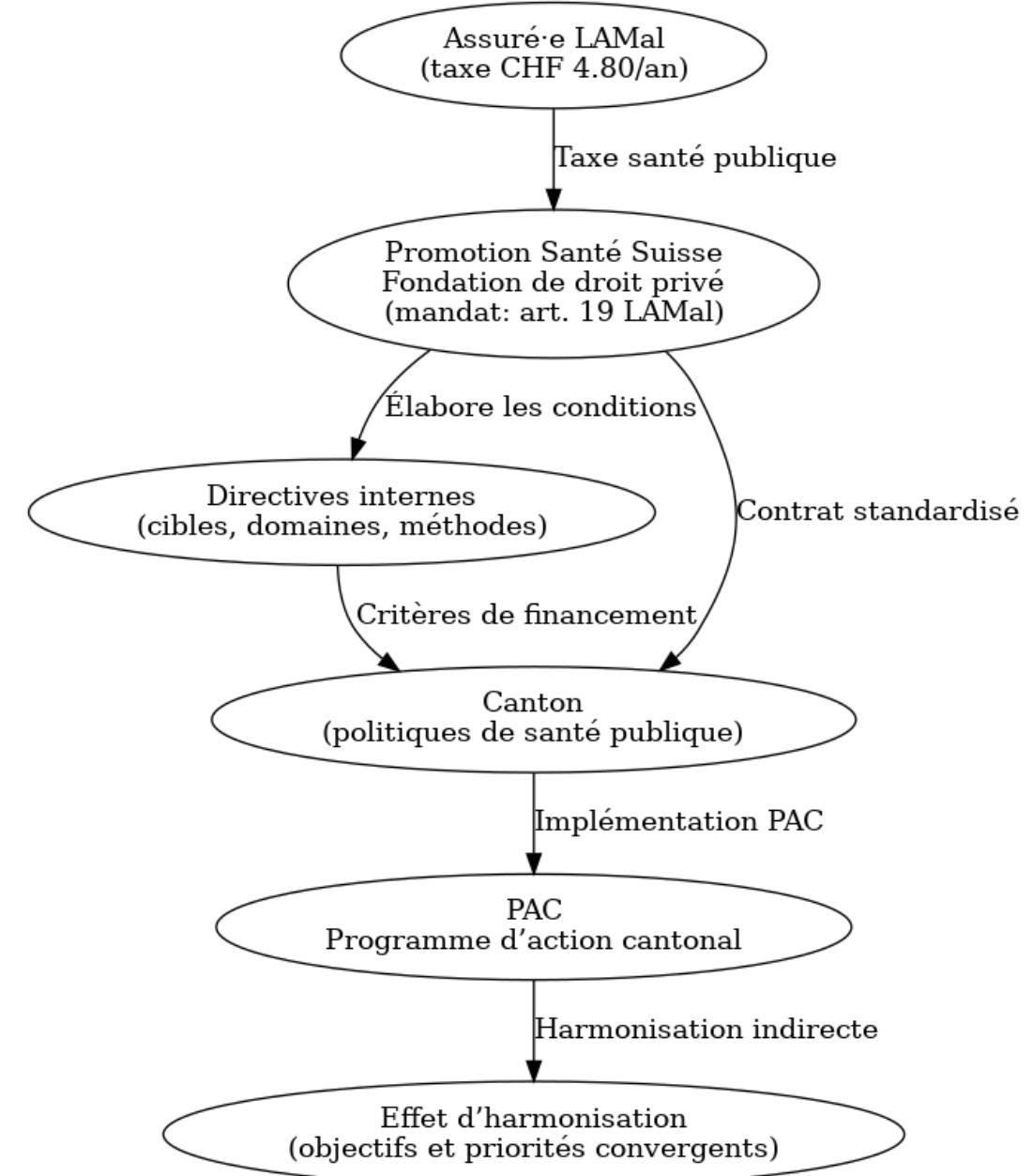
- Promotion Santé Suisse = fondation de droit privé
 - Mandat légal de prévention et de promotion de la santé pour réduire les coûts de l'AOS (art. 19 et 20 LAMal)
 - Financement par une taxe prélevée sur toutes les primes LAMal (CHF 4.80/an par assuré·e)
 - Affectation de ces fonds à des Programmes d'action cantonaux (PAC) via des contrats standardisés



LAMal – Promotion Santé Suisse – PAC

Effet d'harmonisation:

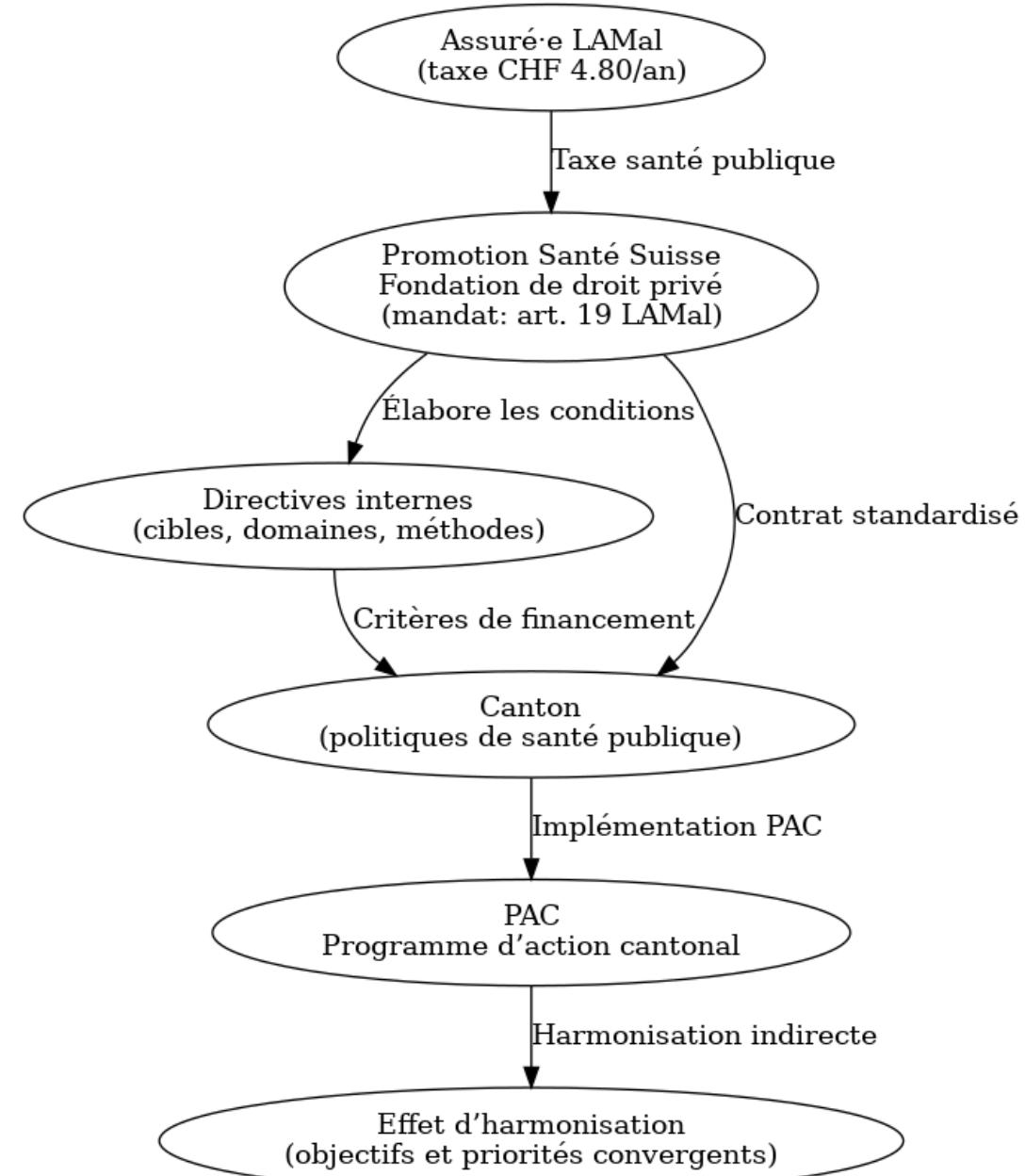
- Conditions de financement établies par la fondation via des directives internes sur les domaines et les méthodes (alimentation, activité physique, santé mentale)
- Les cantons, pour recevoir les fonds, doivent adapter leurs politiques cantonales à ces conditions; alignement partiel sans contrainte juridique formelle
- Les différences cantonales subsistent en surface (modalités de mise en œuvre), mais les objectifs et les priorités deviennent communs



LAMal – Promotion Santé Suisse – PAC

Double paradoxe:

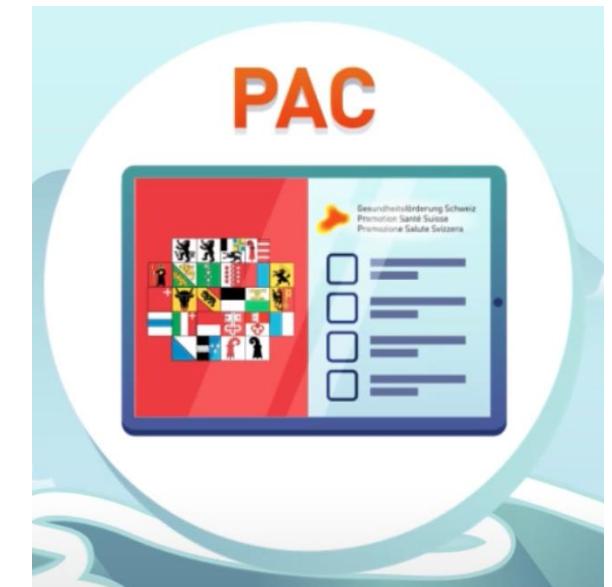
- Un acteur privé pilote une forme d'harmonisation dans un domaine étatique régional
 - Cette harmonisation est conditionnée par un mécanisme financier, non par une norme



Définition proposée

Harmonisation contractuelle via un acteur privé

Une forme d'harmonisation non prévue explicitement par la Constitution, pilotée par un acteur de droit privé agissant sous mandat public, qui conduit à l'uniformisation partielle des politiques cantonales via un mécanisme de financement conditionnel, fondé sur des critères internes, dans un cadre contractuel standardisé.



<https://promotionsante.ch/programmes-d-action-cantonaux/programmes>



Tensions entre harmonisation et autonomie cantonale

Fédéralisme coopératif

Diversité des
législations cantonales
vs.
égalité de traitement et
équité en santé

Autonomie cantonale
vs.
exigence de
coordination

Innovation cantonale
vs.
cohérence fédérale
souhaitable du point de
vue de santé publique

Combinaison d'harmonisations

- Maladies non transmissibles: harmonisations verticale et horizontale et contractuelle

Enjeux?

- Innovations juridiques importantes qui comblient les lacunes d'intervention du législateur fédéral
- Déficit démocratique et manque de transparence dans le droit souple

Absence d'harmonisation en santé publique

Conséquences:

- Inefficacités du point de vue de la santé publique
- Inégalités en matière d'accès aux démarches de prévention et de promotion de la santé
- Inégalités en matière de gestion des risques sanitaires (ex.: plans canicule)



Genève veut rendre obligatoire l'affichage du Nutri-Score

Face à la décision de Migros de réduire l'utilisation du Nutri-Score, Genève réagit. Le canton veut rendre obligatoire l'affichage de ce système d'étiquetage nutritionnel, soutenu par plus de 350 professionnels de santé genevois et romands.

Publié: 21.03.2025 à 21:39 heures | Dernière mise à jour: 21.03.2025 à 21:52 heures



Keine Hitzeaktionspläne: Die beiden Basel vertrauen auf andere Massnahmen und Eigenverantwortung

Was die Romandie und das Tessin kennen, fehlt in beiden Basel: ein Strategiepapier, wie die Menschen vor Hitzewellen geschützt werden sollen. Basel-Stadt und Baselland vertrauen stattdessen auf die bewährte Praxis und kreative Lösungen.

Rôle des droits fondamentaux

Un levier d'harmonisation vers le bas en faveur des industries?

- Certains acteurs économiques invoquent l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) et la liberté économique (art. 27 Cst.) pour contester des mesures cantonales plus protectrices.
- Le TF a rejeté jusqu'ici l'idée que ces droits fondamentaux puissent justifier un abaissement du niveau de protection en matière de santé publique.
- Ex.: restrictions publicitaires pour l'alcool et le tabac (ATF 128 I 295, 151 I 3); protection contre la fumée passive (ATF 136 I 29, 139 I 242)



Conclusions

Conclusions

- La santé publique incarne un champ où le besoin d'harmonisation se confronte à l'histoire fédérale et aux diversités cantonales
- Combinaison d'harmonisations verticale et horizontale et contractuelle, notamment pour les maladies non transmissibles
- Potentiel d'une loi fédérale sur la santé limitée aux principes comme accélérateur d'harmonisation du droit cantonal?

Merci pour votre attention!

Pour continuer la discussion:
melanie.levy@unine.ch



SNSF Eccellenza Project (n° PCEFP1_181125)
*The Increasing Weight of Regulation:
The Role(s) of Law as a Public Health Tool in the Prevention State*

