

La santé publique entre peste bovine et choléra : l'émergence des institutions fédérales de contrôle des maladies infectieuses en Suisse (1863–1872)

Séveric Yersin

Public health between rinderpest and cholera: the emergence of the federal institutions for the control of infectious diseases in Switzerland (1863–1872)

In Switzerland, federal public health institutions emerged in the mid-1860s to control and prevent outbreaks of infectious diseases. This process of centralization represented a paradigm shift, since powers that were almost exclusively in the hands of cantonal governments were gradually handed over to the Swiss Confederation. Although animal diseases (epizootics) and human diseases (epidemics) were considered together in the constitution of 1848, federal authorities decided to deal with them separately in 1866. Institutionalisation first concerned epizootics, mainly to avoid the spread of rinderpest (cattle plague) by rail transport – the Epizootics Act was passed in 1872. As for epidemics, despite major debates on cholera and smallpox, institutionalisation met resistance from medical experts and cantonal governments who succeeded in delaying the process.

Introduction. Vers un changement de paradigme dans la lutte contre les maladies infectieuses

Les institutions fédérales de contrôle des maladies infectieuses des humains (épidémies) et du bétail (épizooties) connaissent un développement asymétrique dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Bien qu'elles partagent une origine commune, ces institutions prennent des formes radicalement différentes en un temps très court: remarquons, à titre indicatif, que la première révision de la Loi sur les Épizooties permet à la Confédération de mobiliser 66 vétérinaires de frontière en 1886,¹ alors que le Département fédéral de l'Intérieur (DFI) peine à convaincre l'Assemblée fédérale d'engager pour trois ans un unique secrétaire fédéral aux maladies infectieuses humaines en 1889.² Notre contribution interroge l'asymétrie de cette institutionnalisation en analysant la période formatrice entre le milieu des années 1860 et le milieu des années 1870.

La Constitution fédérale de 1848 traite conjointement des maladies infectieuses des humains – les épidémies – et du bétail – les épizooties. Le texte attribue à la Confédération le droit de restreindre la liberté de commerce par des

1 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à une modification de la loi fédérale du 8 février 1872 concernant les mesures de police à prendre contre les épizooties (du 28 mai 1886), Feuille fédérale 2/n°25 (1886), pp. 509–516.

2 Schmid, Gesundheitsamt (schweizerisches), in: Naum Reichesberg (éds.), Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, vol. 2, Bern 1905, pp. 273–280.

«mesures temporaires de police de santé lors d'épidémies et d'épizooties» (art. 29d) et d'intervenir «lors d'épidémies et d'épizooties qui offrent un danger général» (art. 59). En outre, le Parlement contrôle «les dispositions législatives touchant [...] les mesures sanitaires» (art. 74, chiff. 13). Ces articles restent longtemps lettre morte: cantons et communes s'estiment responsables de la santé de leurs populations, et leurs activités dans ce domaine varient grandement. Le paradigme change néanmoins à partir des années 1860, avec un premier moment de centralisation concrétisé par l'adoption de la Loi sur les Épizooties, en 1872.

L'historiographie a identifié plusieurs facteurs expliquant la tendance croissante des États à intervenir dans le domaine de la santé. De nombreux auteurs ont souligné le rôle des moyens de transport modernes et de la concentration des populations: les quartiers prolétaires, denses et aux infrastructures surchargées, constituent un terreau fertile pour les pathogènes circulant sur des distances croissantes et à une vitesse accélérée.³ Les conditions de vie du bétail évoluent de manière similaire: échangés au travers du continent européen, vaches, veaux et bœufs sont élevés dans des étables d'une taille toujours plus grande.⁴ Un second aspect identifié par la littérature provient de l'histoire de la médecine et des sciences: l'évolution des savoirs sur les maladies infectieuses, en profonde mutation dans la seconde partie du XIX^e siècle, oriente l'intervention sanitaire entre l'assainissement de l'environnement urbain et le contrôle des individus.⁵

L'apport spécifique de notre contribution réside dans la prise en compte parallèle de la santé humaine et de celle du bétail dans l'étude de l'institutionnalisation sanitaire. Alors que l'historiographie traite la santé animale comme secondaire,⁶ le présent article montre que les institutions fédérales de contrôle des maladies infectieuses des humains et du bétail sont profondément liées dans leur émergence ainsi que dans leur développement. En regardant spécifiquement la première centralisation sanitaire au niveau fédéral, qui se produit entre 1865

3 Voir notamment: Richard Evans, *Death in Hamburg: Society and Politics in the Cholera Years*, Oxford 1987; Peter Baldwin, *Contagion and the State in Europe 1830–1930*, Cambridge 1999; Mark Harrison, *Contagion: how commerce has spread disease*, New Haven 2012.

4 L'historiographie sur la santé animale est peu développée. Voir par exemple: Karen Brown, Daniel Gilfoyle, *Healing the herds: disease, livestock economies, and the globalization of veterinary medicine*, Athens (USA) 2010.

5 Voir notamment: Beatrix Mesmer, *Umwelthygiene als Gegenstand öffentlicher Gesundheitspflege. Genese und Begründung eine Programmatik*, in: Hansjörg Siegenthaler (éd.), *Wissenschaft und Wohlfahrt. Moderne Wissenschaft und ihre Träger in der Formation des schweizerischen Wohlfahrtsstaates während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Zürich 1997, pp. 45–58; Beatrix Mesmer, *Neue wissenschaftliche Konzepte*, in: Beatrix Mesmer (éd.), *Verwissenschaftlichung des Alltags*, Zürich 1997, pp. 37–62 et Brigitte Ruckstuhl, Elisabeth Ryter, *Von der Seuchenpolizei zu Public Health. Öffentliche Gesundheit in der Schweiz seit 1750*, Zürich 2017, pp. 37–137.

6 Abigail Woods [et al.], *Introduction. Centring Animals Within Medical History*, in: Abigail Woods [et al.] (éd.), *Animals and the Shaping of Modern Medicine. One Health and its Histories*, London 2018, pp. 1–26.

et 1872, nous argumentons que l'asymétrie du processus d'institutionnalisation a son origine premièrement dans le rapport que médecins et vétérinaires entretiennent vis-à-vis de l'État, deuxièmement dans l'existence de mesures de contrôle sanitaire du bétail efficaces mais radicales et dans l'absence de mesures similaires les populations humaines, et, troisièmement, dans la réussite remarquable de la première intervention fédérale en matière de santé animale en 1866, sans équivalent en matière de santé humaine.

1863–1865. Première centralisation dans le domaine de la lutte contre les épizooties

Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, l'agriculture traverse une phase de profonde restructuration – qualifiée de «seconde révolution agricole»⁷ – et voit le nombre d'animaux de trait et de rente, en particulier des bovins, augmenter rapidement.⁸ L'économiste Hans Brugger a calculé que le nombre de bovins croît d'environ 10 % pour atteindre plus de 993'000 têtes entre 1850 et 1866.⁹ La valeur des produits du bétail (viande et produits laitiers) augmente de près de 20 % sur la même période.¹⁰ En outre, les statistiques fédérales, prélevées dès 1866, montrent une concentration de la propriété du bétail entre 1866 et 1876, une dynamique probablement déjà en cours dans la décennie précédente.¹¹

Le nombre d'animaux déclarés au recensement ne reflète qu'une partie de la réalité. Avec le développement du réseau routier et ferroviaire helvétique, en particulier dès 1855, le commerce international de bétail prend une envergure nouvelle¹²: entre 1851 et 1861, les exportations progressent de 26 % tandis que les importations de vaches et bœufs adultes augmentent de 40 %.¹³ Le volume

7 Peter Moser, *The state and agricultural modernisation in the nineteenth and twentieth centuries in Europe*, in: Peter Moser, Tony Varley (éds.), *Integration through subordination: the politics of agricultural modernisation in industrial Europe*, Turnhout 2013, pp. 13–40.

8 Hans Brugger, *Die schweizerische Landwirtschaft in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Frauenfeld 1956, pp. 65–66; Hans Brugger, *Die schweizerische Landwirtschaft 1850 bis 1914*, Frauenfeld 1979, pp. 174–175; Max Lemmenmeier, *Luzerns Landwirtschaft im Umbruch: wirtschaftlicher, sozialer und politischer Wandel in der Agrargesellschaft des 19. Jahrhunderts*, Luzern 1983, p. 229.

9 Brugger, *Die schweizerische Landwirtschaft*, p. 174.

10 Thomas Steiger, *Die Produktion von Milch und Fleisch in der schweizerischen Landwirtschaft des 19. Jahrhunderts als Gegenstand bäuerlicher Entscheidungen*, Bern 1982, p. 206.

11 De 1866 à 1876, le nombre de propriétaires de moins de quatre vaches baisse de 3.5 %, quand le nombre de propriétaires de 11 à 20 vaches augmente de 8.1 % et celui de 20 vaches et plus de 11.2 %. Le nombre absolu de propriétaires décroît légèrement sur la période. *Statistiques historiques de la Suisse HSSO*, 2012. Tab. I.14.

12 Hans-Ulrich Schiedt, *Die Entwicklung der Straßeninfrastruktur in der Schweiz zwischen 1740 und 1910*, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 48 (2007), pp. 42–43; Paul Bairoch, *Les spécificités des chemins de fer suisses des origines à nos jours*, in: *Revue suisse d'histoire* 39/n°1 (1989), p. 38.

13 Brugger, *Die schweizerische Landwirtschaft 1850 bis 1914*, p. 235.

des importations dépasse désormais celui des exportations. Or, si le commerce de bétail est encore pratiqué essentiellement avec les régions limitrophes, l'extension du réseau ferroviaire jusqu'en Russie favorise l'importation de bétail d'Europe centrale et de l'Est.¹⁴

La santé du bétail, compte tenu de l'importance grandissante de l'élevage pour l'agriculture, occupe une place croissante dans les préoccupations des propriétaires et des autorités. Depuis l'aube du XIX^e siècle au moins, les autorités cantonales font abattre les animaux atteints de certaines maladies, contrôlent voire interdisent, par le moyen de certificats de santé, les échanges avec les régions où une maladie infectieuse est déclarée.¹⁵ Certaines régions explorent la voie des caisses d'assurance sur le bétail: financées par les émoluments prélevés lors de l'établissement de certificats de santé ainsi que par les amendes, elles sont organisées sur une base communale, parfois cantonale, et visent à compenser des pertes liées aux abattages.¹⁶ Aucune caisse, toutefois, ne perdure plus de quelques décennies.¹⁷

Les cantons du Plateau, où l'augmentation du nombre de bovins est la plus forte, optent pour une solution collective.¹⁸ Les cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Zoug, Fribourg, Soleure, Neuchâtel et Argovie introduisent en effet le concordat «concernant les mesures de police à prendre en commun dans les cas d'épizooties» et le concordat «concernant la fixation et la garantie des vices rédhibitoires du bétail» entre 1852 et 1854.¹⁹ Dans les années qui suivent huit autres cantons²⁰ rejoignent le concordat sur les vices rédhibitoires (l'expression désigne une demi-douzaine de maladies entraînant la mort ou réduisant la capacité productrice du bétail), tandis que le concordat sur les épizooties est rejoint uniquement par Schwyz en 1864, qui le quitte en 1866 déjà.²¹

14 Harrison, *Contagion*, p. 213.

15 Alois Tschopp, *Die Tierseuchenbekämpfung in den Kantonen Luzern, Schwyz und Zug von 1798 bis 1900*, Zürich 1985, p. 11; Stephan Häsler, *Der Weg zum «Veterinärraum» Schweiz A.D. 941–1886*, in: *Schweizer Archiv für Tierheilkunde* 152/n°1 (2010), pp. 6–12.

16 Brugger, *Die schweizerische Landwirtschaft*, pp. 137–141.

17 Simon Gebistorf, *Die Viehversicherung insbesondere die staatliche Rindviehversicherung in der Schweiz*, Zürich 1916, p. 11.

18 Tschopp, *Die Tierseuchenbekämpfung*, pp. 63–71; Archives fédérales suisses (AEF), CH-BAR E26#1000/720#1*, *Lettre du Conseil d'État d'Argovie au Conseil fédéral*, 13.07.1853.

19 AEF, CH-BAR E26#1000/720#1*, *Concordats concernant 1. les mesures de police à prendre en commun dans les cas d'épizooties; 2. la fixation et la garantie des vices rédhibitoires du bétail*, Fribourg 1853.

20 AEF, CH-BAR E26#1000/720#1*, la liste des cantons concordataires en 1867 est: ZH, BE, ZG, FR, SO, BS, AG, TG, VD, NE, SG, SZ, BL, AI, GL et VS, extrait du Procès-verbal du Conseil fédéral, 04.09.1867.

21 AEF, CH-BAR E26#1000/720#2*, extrait du Procès-verbal du Conseil fédéral, 4.09.1867; sur l'impact du concordat pour les administrations cantonales, voir Tschopp, *Die Tierseuchenbekämpfung*, pp. 72–94.

Le concordat sur les épizooties vise en premier lieu à faciliter le commerce intercantonal de bétail, entravé – selon son texte – par les « mesures de police [...] prises par quelques cantons contre les épizooties ». ²² Les cantons concordataires renoncent ainsi à fermer leur frontière en cas d'épizootie, mesure décriée comme arbitraire et antilibérale, souvent instrumentalisée pour d'autres buts. Il est à ce titre révélateur de constater que les cantons alpestres, qui contrôlent les points de passage vers l'Italie – destination principale du bétail helvétique jusqu'à la moitié du siècle –, ne rejoignent pas le concordat. ²³

Le second objectif du concordat sur les épizooties est d'introduire une forme de caisse d'assurance sur le bétail sur l'ensemble du territoire des cantons signataires. Reprenant les principes déjà expérimentés au sein de certains cantons, toute pièce de bétail destinée à la vente à l'intérieur du territoire du concordat ou qui y est introduite doit être soumise à une inspection vétérinaire ou munie d'un certificat de santé, dont l'établissement se fait contre un émolument payé par le propriétaire. Les taxes ainsi prélevées constituent un fonds, constitué et géré par chaque canton de manière indépendante, qui finance les dédommagements dus aux propriétaires de bêtes abattues pour « empêcher la propagation d'une épizootie ». ²⁴

Le concordat sur les vices rédhibitoires régle quant à lui les rapports entre acteurs commerciaux privés. Le vendeur est tenu de garantir la bonne santé de son bétail, pour autant que celui-ci ne quitte pas les frontières du concordat: les acheteurs étrangers ou, en particulier, ceux d'un canton non signataire ne sont pas protégés. Le peu de moyens administratifs requis et les avantages considérables pour les propriétaires de bétail contribuent à la popularité du concordat, et deux tiers des cantons le rejoignent avant 1867.

La voie concordataire est rapidement confrontée à ses limites. Une épizootie de peste bovine – maladie qui tue, en l'espace de quelques jours, presque tous les animaux infectés – fait des ravages en Europe. ²⁵ Le commerce de bétail, favorisé par le libre-échange et l'extension du réseau ferroviaire vers la Russie, est responsable de l'ampleur de cette catastrophe: entre 1861 et 1862, plus de 150'000 animaux décèdent en Autriche, suivis de 110'000 l'année suivante; au

²² AEF, CH-BAR E26#1000/720#1*, préambule du concordat concernant les mesures de police à prendre en commun contre les épizooties.

²³ Walter Bodmer, *Der Zuger und Zürcher Welschlandhandel mit Vieh und die von Zürich beeinflusste Entwicklung der Zuger Textilgewerbe*, in: *Revue suisse d'histoire* 31/n°4 (1981), p. 438.

²⁴ AEF, CH-BAR E26#1000/720#1*, *Concordat les mesures de police à prendre en commun dans les cas d'épizooties*, §13.

²⁵ La maladie progresse vers l'ouest, et atteint la Grande-Bretagne en 1865. François Vallat, *Les bœufs malades de la peste: la peste bovine en France et en Europe, XVIII^e–XIX^e siècle*, Rennes 2009, pp. 51–95.

début de l'année 1863, 10'000 têtes de bétail meurent en Campanie.²⁶ Notons que le réseau ferroviaire helvétique n'a de connexion directe avec l'Autriche qu'en 1883.²⁷

Le Conseil d'État du canton de Berne, qui détient un cinquième des troupeaux bovins du pays prend l'initiative en mars 1863.²⁸ La Confédération, demande-t-il, doit enquêter sur le risque que l'épizootie de peste bovine fait peser sur la Suisse et, surtout, se préparer à intervenir selon les « clauses de la Constitution fédérale et le concordat sur les épizooties ». ²⁹ En d'autres termes, l'État fédéral est appelé à contraindre les cantons à développer leurs administrations sanitaires et à harmoniser leurs pratiques.

La première demande bernoise n'est pas problématique. Le DFI confie ainsi au directeur de l'école vétérinaire de Zurich et futur Conseiller national démocrate Hans Rudolf Zangger (1826–1882) ainsi qu'au vétérinaire d'état-major Giuseppe Paganini la rédaction du rapport sur la peste bovine.³⁰ Ceux-ci, au terme d'un voyage d'un mois entre l'Italie et l'Autriche, estiment, le 18 juin 1863, qu'il « n'existe pas de danger imminent », mais qu'il faut néanmoins « craindre [...] le danger de l'introduction [de la peste bovine] par les chemins de fer ». ³¹ En outre, les auteurs prennent une position claire dans le débat entourant la transmission des maladies, puisqu'ils affirment que la peste bovine est « sans contredit une maladie contagieuse ». ³²

La publication du rapport, ainsi que la définition de la transmission de la maladie par contagion d'individu à individu, placent le transport ferroviaire au centre de la question sanitaire. Ou plus exactement: le contrôle des épizooties est intégrée au débat du contrôle de l'État sur les compagnies ferroviaires des années 1860.³³ Le Conseil d'État argovien – où siège le futur Conseiller fédéral et partisan de l'étatisation du chemin de fer Emil Welti (1825–1899)³⁴ – demande ainsi

26 Iván T. Berend, *History derailed: Central and Eastern Europe in the long nineteenth century*, Berkeley 2003, p. 134; Harrison, *Contagion*, pp. 213–215; Clive Spingale, *Cattle Plague: A History*, Boston 2003, pp. 159–160.

27 Gérard Duc, *Les tarifs marchandises des chemins de fer suisse (1850–1913). Stratégie des compagnies ferroviaires, nécessités de l'économie nationale et évolution du rôle régulateur de l'État*, Berne 2010, p. 12.

28 Statistiques historiques de la Suisse HSSO, 2012. Tab. I.09.

29 Procès-verbal du 8.04.1863, Procès-verbal(-aux) des décisions 08.04.–10.04.1863, n° 1326, in: Procès-verbaux du Conseil fédéral 53/n°19; *Eidgenössische Zeitung* n° 75, 29.03.1863, n° 80, p. 2.

30 Christian Senn, *Die Entwicklung der Zürcher Tierarzneischule in den Jahren 1856 bis 1882*, Thèse de doctorat en médecine vétérinaire, Université de Zurich, 1981, pp. 74–81; Procès-verbal(-aux) des décisions 08.04.-10.04.1863, n° 1326, in: Procès-verbaux du Conseil fédéral 53/n°19.

31 En italique dans le texte; Rapport de MM. Zangger et Paganini (du 18 Juin 1863), Feuille fédérale 3/n°38 (1863), p. 439

32 *Ibid.*, p. 525

33 Benedikt Hauser, *Wirtschaftsverbände im frühen schweizerischen Bundesstaat (1848–74): vom regionalen zum nationalen Einzugsgebiet*, Basel 1985, pp. 144–165.

34 Erich Gruner, *L'assemblée fédérale suisse, 1848–1920*, Berne 1966, pp. 683–684; Claudia Aufdermauer, Heinrich Staehelin, *Bundesrat Emil Welti 1825–1899*, Baden 2020, p. 196.

au Conseil fédéral «une surveillance plus rigoureuse de la circulation [du bétail] par chemins de fer»,³⁵ ce qui conduit le DFI à se pencher sur une ordonnance fédérale en 1863.

L'extension du contrôle étatique sur les compagnies ferroviaires rencontre une opposition systématique dans les années 1860.³⁶ Le contrôle des épizooties ne fait pas exception: les cantons de Bâle-Ville et de Saint-Gall, tout comme les compagnies ferroviaires, contestent à la Confédération la légitimité d'introduire une telle ordonnance.³⁷ Pour en faciliter l'acceptation, le Conseil fédéral intègre les gouvernements cantonaux dans l'élaboration de l'ordonnance, au point où celle-ci est comparée à un concordat intercantonal lors de sa publication le 1^{er} mars 1865.³⁸

L'ordonnance du 1^{er} mars 1865 représente une étape majeure dans la centralisation des compétences sanitaires. Elle introduit l'interdiction de transporter des animaux malades par voie ferroviaire ainsi que des certificats de santé, et elle contraint les compagnies ferroviaires à nettoyer, voire désinfecter les wagons aux frais des propriétaires de bétail. En outre, l'ordonnance prévoit un état d'urgence durant lequel la Confédération reçoit des compétences étendues non seulement lors d'une épizootie, mais aussi – fait remarquable – à titre préventif:

dans des cas extraordinaires, notamment à l'*approche imminente* de la peste bovine, lors de l'importation ou du passage de bétail venant d'États où règne la contagion, le Conseil fédéral prescrira des mesures spéciales.³⁹

La portée de l'ordonnance, néanmoins, est limitée par deux aspects fondamentaux. D'une part, elle est subordonnée à la «liberté de circulation» qui ne saurait être entravée.⁴⁰ D'autre part, son application est déléguée aux compagnies ferroviaires sous la supervision des autorités cantonales – or, le tiers des cantons concernés n'appliquent l'ordonnance que dans les mois qui suivent sa publication, puis l'ignorent.⁴¹

35 Rapports de gestion du Conseil fédéral 11 (1863), p. 183.

36 Duc, Les tarifs marchandises, pp. 126–138.

37 Rapports de gestion du Conseil fédéral 12 (1864), p. 37.

38 *Idem.*; Extraits des délibérations du Conseil fédéral, Feuille fédérale 3/n°52 (1864), pp. 162–169; Projet d'ordonnance, Feuille fédérale 1/n°09 (1865), pp. 180–183.

39 Nous ajoutons les italiques, projet d'ordonnance, Feuille fédérale 1/n°09 (1865), p. 182.

40 Extraits des délibérations du Conseil fédéral, Feuille fédérale 3/n°52 (1864), p. 166; Procès-verbal du Conseil fédéral, 1.03.1865, n° 778, Procès-verbaux du Conseil fédéral 60/n°23.

41 Circulaire fédérale du 30.06.1869, Feuille fédérale 2/n°27 (1869), pp. 479–484, ici p. 481.

1866–1869. L'État fédéral, acteur de la santé publique sans base légale

L'adoption de l'ordonnance du 1^{er} mars 1865 indique une voie possible pour une plus grande intervention de l'État fédéral dans la santé publique. La situation sanitaire s'y prête, comme le quotidien vaudois la *Gazette de Lausanne* l'exprime le 13 septembre 1865:

En présence d'un si grand danger [la peste bovine] au nord, combiné avec l'apparition du choléra au sud, il convient que gouvernements et populations soient sur leurs gardes et se préoccupent sérieusement d'appliquer tous les moyens de préservation dont la science et l'expérience ont montré l'efficacité.⁴²

La solution ne saurait être que nationale: grâce à l'ordonnance en question, les «mesquines rivalités locales [entre les] autorités particulières des [cantons]» peuvent enfin être dépassées par «l'énergique initiative du pouvoir central».⁴³ Le plaidoyer est étonnamment centralisateur au vu de la ligne éditoriale du quotidien, fédéraliste et libéral-conservateur.⁴⁴

Le choléra est bel et bien de retour en Europe en 1865.⁴⁵ La maladie n'est pas inconnue: en 1855, les quartiers ouvriers de Bâle dénombrent 200 décès, ceux de Zurich une centaine.⁴⁶ Pour les autorités cantonales de Zurich, l'épidémie n'a pas causé «un trop grand nombre de victimes»⁴⁷ dans les deux villes et l'épisode est surtout l'occasion de distinguer l'élite politique et médicale pour sa capacité à contenir la maladie aux quartiers populaires.⁴⁸ Néanmoins, la légèreté n'est pas de mise.

Le 16 juin 1866, le Conseil d'État de Zurich s'adresse au Conseil fédéral pour qu'il poursuive le processus d'institutionnalisation sanitaire. Fortes du soutien de dix gouvernements cantonaux,⁴⁹ les autorités zurichoises demandent à ce que soit évalué l'établissement d'un «réglementation législative de la police sanitaire par voie fédérale [au vu] des épidémies et épizooties toujours plus mena-

42 *Gazette de Lausanne*, 13.09.1865, p. 2.

43 *Ibid.*, p. 1.

44 Alain Clavien, *Histoire de la Gazette de Lausanne: le temps du colonel, 1874–1917*, Vevey 1997, pp. 16–18.

45 Robert Pollitzer, *Cholera*, Genève 1959, p. 31.

46 Michael Bachmann, *Die Cholera in Basel 1831–1855*, Travail de mémoire, Université de Bâle, 1999, pp. 99–102; Flurin Condrau, *Der Kampf gegen die Cholera in Zurich (1831–1869)*, Travail de mémoire, Université de Zurich, 1991, pp. 14–15.

47 Kreisschreiben an die Statthalterämter und Gemeinderäthe, 20.8.1855. Sanitätskommission, Cholera, Akten 1831–1876, StaZ VFc 01, cité in: Condrau, *Der Kampf*, p. 83.

48 Johann Jakob Schrämli, *Beiträge zur Geschichte des Medicinalwesens des Kantons Zürich*, in: *Medizinisch-chirurgische Gesellschaft des Kantons Zürich* (éds.), *Denkschrift der medicinisch-chirurgischen Gesellschaft zur Feier des fünfzigsten Stiftungstages den 7. Mai 1860*, Zürich 1860, p. 56.

49 AEF, CH-BAR E87#1000/1166#12*: TG, BE, LU, GL, OW, GR, AG, SG, SH, FR.

çantes comme la variole, le typhus, la tuberculose, la peste bovine, etc.». ⁵⁰ Les autorités zurichoises insistent sur l'importance de mettre fin au renvoi des nécessaires atteints de maladies infectieuses dans leur commune d'origine, en particulier dans le cas de la variole – comme il a longtemps été de coutume pour les récipiendaires d'aide publique. ⁵¹

Le nouveau chef du DFI, le radical bernois Carl Schenk (1823–1895), prend la décision fondamentale pour la santé publique de considérer séparément santé humaine et animale. Bien que le courrier zurichois traite des épidémies et des épizooties conjointement, Schenk convoque une commission médicale et une commission vétérinaire en juillet 1866. ⁵² La portée de cette distinction est de grande ampleur car, si les médecins sont soucieux de préserver leur autonomie face aux institutions étatiques, ⁵³ les vétérinaires voient dans ces dernières un avantage pour leur affirmation professionnelle. ⁵⁴

La commission médicale, dominée par le médecin Ulrich Zehnder (1798–1877), se prononce contre la publication d'une loi sur les épidémies. ⁵⁵ Celui-ci, qui occupe le poste de président du Conseil d'État de Zurich de 1844 jusqu'au début de 1866, et fait partie de l'élite célébrée pour la gestion de l'épidémie de choléra de 1855, se place en porte-à-faux vis-à-vis de son canton en refusant toute centralisation sanitaire. ⁵⁶ Schenk, lors de la séance, ne reçoit aucun soutien lorsqu'il propose qu'une «irruption véritable [de] choléra» justifierait des «mesures centralisatrices». ⁵⁷ S'appuyant sur les délibérations de la commission, le Conseil fédéral publie la circulaire fédérale «concernant les mesures à prendre contre les maladies épidémiques» le 15 août 1866, laquelle définit pour la première fois des compétences concrètes en matière de santé publique pour la Confédération. Bien que celles-ci soient très limitées, le Conseil fédéral affirme se

⁵⁰ AEF, CH-BAR E87#1000/1166#12*, extrait du Procès-verbal des lettres du Conseil d'État de Zurich, 16.06.1866.

⁵¹ Regula Argast, Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschließung und Integration in der Schweiz 1848–1933, Göttingen 2011, p. 66; Erich Siffert, Die Pocken im Kanton Bern während des 18. und 19. Jahrhunderts, Travail de mémoire, Université de Berne, 1993; Hans Hindemann, Geschichte der Pockenprophylaxe im Kanton Zürich, Zürich 1926.

⁵² AEF, CH-BAR E87#1000/1166#12*, extrait du Procès-verbal du Conseil fédéral, 22.06.1866 et Procès-verbal de la séance du 19.07.1866; AEF, E26#1000/720#59*, procès-verbal de la séance du 20.07.1866.

⁵³ Rudolf Braun, Zur Professionalisierung des Ärztstandes in der Schweiz, in: Jürgen Kocka, Werner Conze (éds), Bildungsbürgertum im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1985, p. 357.

⁵⁴ Monique Zerobin-Wyler, Die Anfänge der Gesellschaft Zürcher Tierärzte von 1814 bis 1894, Thèse de doctorat en médecine vétérinaire, Université de Zurich, 1995, pp. 123–127.

⁵⁵ Déjà l'année précédente, le DFI réunit des délégués des «Cantons actuellement les plus exposés» et des «experts», et publie une circulaire sur le choléra le 3.11.1865. Cette réunion n'accorde toutefois aucun pouvoir spécifique au Conseil fédéral, et rappelle surtout qu'«on doit tout d'abord ne rien faire pour gêner la circulation». Circulaire fédérale sur le choléra, 3.11.1865, Feuille fédérale 3/ n°49 (1865), p. 878.

⁵⁶ Stefan Schmid, Die Zürcher Kantonsregierung seit 1803, Zürich 2003, pp. 336–337.

⁵⁷ AEF, CH-BAR E87#1000/1166#12*, procès-verbal de la séance du 19.07.1866.

réserver le droit «d'arrêter [...] des mesures au nom de la Confédération» si le choléra devait apparaître en Suisse.⁵⁸

La commission vétérinaire est quant à elle largement favorable à l'intervention étatique. Présidée par Zangger, nouvellement élu au Conseil national pour les Démocrates zurichois,⁵⁹ la commission estime que si les cantons conservent en principe la responsabilité sur la santé animale, l'État fédéral doit se voir doté de compétences vis-à-vis de quelques maladies spécifiques. En outre, Zangger est chargé de rédiger un projet d'ordonnance fédérale sur la peste bovine, afin que le Conseil fédéral puisse «en faire un usage immédiat sans avoir à consulter des experts». ⁶⁰ Cependant, les travaux préparatoires de la commission vétérinaire passent à l'arrière-plan, puisque la menace de la peste bovine se concrétise soudainement.

Le 25 septembre 1866, des cas de peste bovine sont déclarés à Coire (GR), puis dans le canton voisin de Saint-Gall. Les deux cantons totalisent ensemble 15 % des troupeaux bovins helvétiques, ne sont pas signataires du concordat sur les épizooties de 1854 et sont reliés au réseau ferroviaire suisse.⁶¹ Le Conseil fédéral, malgré l'absence de règlement spécifique et sans précédent dans la pratique, délègue Zangger en tant que commissaire fédéral.⁶² Celui-ci applique immédiatement le «moyen de la massue» que pratiquent les autorités autrichiennes, et qu'il décrit dans son rapport de 1863: «on tue tous les animaux atteints et tout le bétail sain qui a été avec eux en contact médiat ou immédiat». ⁶³

L'approche est violente et radicale. Zangger ordonne d'abattre 79 bovins – 37 animaux malades et 42 animaux sains.⁶⁴ En outre, les étables sont nettoyées et désinfectées, les excréments et le fourrage brûlés, plusieurs bâtiments sont fermés des semaines durant et quelques personnes sont placées en isolement. Aucun nouveau cas n'est recensé après le départ du commissaire fédéral, et l'épidémie de peste bovine est déclarée éradiquée dans les semaines qui suivent. Satisfait de cette intervention, le Parlement adopte deux postulats demandant d'«examiner

58 Extraits des délibérations du Conseil fédéral, Feuille fédérale 2/n°37 (1866), p. 495.

59 Martin Schaffner, *Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre: Beschreibung und Erklärung der Zürcher Volksbewegung von 1867*, Basel 1982, p. 40.

60 AEF, CH-BAR E26#1000/720#59*, Procès-verbal de la séance du 20.07.1866.

61 Selon le recensement de 1866: Statistiques historiques de la Suisse HSSO, 2012. I.09; Duc, *Les tarifs marchandises*, p. 93.

62 Procès-verbal aux décisions, 26.09.1866, n° 4145, Procès-verbaux du Conseil fédéral 66 (1866); Rapport adressé au Département fédéral de l'Intérieur par M. le professeur Zangger Commissaire spécial à l'occasion de la peste bovine (du 15 octobre 1866), Feuille fédérale 3/n°47 (1866), p. 75; Rapport sur les mesures de destruction employées lors de l'invasion de la peste bovine pendant le mois de Septembre et Octobre 1866 (du 27 novembre 1866), Feuille fédérale 1/n°4 (1867), pp. 67–73, ici p. 68.

63 Rapport de MM. Zangger et Paganini (du 18 Juin 1863), Feuille fédérale 3/n°38 (1863), p. 435.

64 Rapport du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale sur l'indemnité à allouer aux propriétaires de bétail qui ont subi des pertes par suite de la peste bovine (du 17 juillet 1867), Feuille fédérale 2/n°31 (1867), p. 417.

[...] la nécessité» d'une loi sur les épizooties, et de proposer des «indemnités pour les dommages causés» par la peste bovine.⁶⁵

Le Conseil fédéral perçoit rapidement l'importance des compensations financières pour réduire les oppositions à la centralisation. Il propose de partager les frais entre Confédération et cantons à parts égales et, allant plus loin que les experts vétérinaires,⁶⁶ dédommage même les propriétaires de bétail ayant cherché à dissimuler leurs animaux malades.⁶⁷ Le Parlement est appelé à se prononcer sur la question et accepte sans opposition de débloquer les 8'000 CHF revenant à la Confédération, somme jugée modique compte tenu du budget fédéral et de l'ampleur de la catastrophe évitée.⁶⁸

Le Conseil fédéral, accomplissant la deuxième partie du postulat, charge Zangger de rédiger un projet de Loi sur les Épizooties puis convoque la commission vétérinaire le 20 mai 1867 pour en débattre.⁶⁹ Lors de ces discussions, les vétérinaires se font essentiellement les porte-paroles des commerçants de bétail, et argumentent en faveur de l'extension du concordat sur les épizooties à l'ensemble du territoire afin d'atteindre le libre-échange pour le bétail tout en contrôlant la transmission des maladies infectieuses. Toutefois, peut-être à cause du climat marqué par le «fiasco» du 14 janvier 1866 où huit des neuf modifications constitutionnelles proposées par le Conseil fédéral sont rejetées par le corps électoral, Schenk suspend les discussions autour du projet de loi.⁷⁰

En parallèle, le choléra gagne en importance dans l'agenda sanitaire. Les autorités cantonales sont confiantes: grâce à l'expérience des épidémies des années 1850 et aux nouvelles théories scientifiques, elles s'estiment en mesure de contrôler la maladie.⁷¹ En août 1866, le canton de Zurich se dote d'un règlement de police médicale contre le choléra basé sur la conception que le médecin de district de Zurich Carl Zehnder (1826–1896), fils d'Ulrich Zehnder, a de la maladie.⁷² En phase avec la théorie du sol de Max von Pettenkofer (1818–1901),⁷³ celui-ci considère que «le choléra [...] se répand par les déjections des

65 Arrêté fédéral portant allocation de crédits supplémentaires au Conseil fédéral pour l'année 1866 (du 21 décembre 1866), Feuille fédérale 1/n°01 (1867), p. 7.

66 Rapport sur les mesures de destruction employées lors de l'invasion de la peste bovine pendant le mois de Septembre et Octobre 1866 (du 27 novembre 1866), Feuille fédérale 1/n°4 (1867), p. 73.

67 Rapport du Conseil fédéral sur l'indemnité à allouer aux propriétaires de bétail qui ont subi des pertes par suite de la peste bovine (du 17 juillet 1867), Feuille fédérale 2/n°31 (1867), p. 417.

68 *Idem.*; II. Rapport de la Commission du Conseil des États (du 24 juillet 1867), Feuille fédérale 2/n°42 (1867), pp. 668–676.

69 AEF, CH-BAR E26#1000/720#59*, Lettre du DFI à Zangger, 07.03.1867.

70 Roland Ruffieux, *Die Schweiz des Freisinns (1848–1914)*, in: Jean-Claude Favez [et al.] (éds.), *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Basel 1986, p. 670; Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bern 1992, p. 497.

71 Carl Zehnder, *Die Cholera. Die Art ihrer Verbreitung und die Maßregeln gegen dieselbe*, Zürich 1866.

72 Carl Zehnder, *Bericht über die Cholera-Epidemie des Jahres 1867*, Zürich 1871, pp. 88–91.

73 Mesmer, *Die Verwissenschaftlichung*, p. 44.

malades du choléra; ces déjections seules [...] ne semblent pas directement contenir le poison, une certaine décomposition paraît nécessaire [...]».⁷⁴ L'infectiosité du choléra dépend de cette décomposition, car c'est «seulement après ce changement chimique [...] que le principe contagieux se développe».⁷⁵ En imprégnant le sol, un «miasme cholérique se développe, lequel se répand ensuite dans les habitations avec les autres exhalaisons».⁷⁶ L'élite médicale zurichoise favorise l'action locale – par l'assainissement du milieu urbain – plutôt que nationale – par le contrôle du mouvement des personnes aux frontières – et choisit donc le fédéralisme à la centralisation sanitaire.⁷⁷

Le choléra atteint la Suisse au début de l'année 1867. Si la maladie semble tout d'abord circonscrite au Tessin et au Valais, celle-ci est transportée au nord des Alpes probablement par un passager des Postes.⁷⁸ L'épidémie se répand à Zurich entre juillet et novembre 1867, et constitue le plus grave épisode cholérique de Suisse: 500 décès sont à déplorer, essentiellement parmi les ouvriers et ouvrières de la ville. Notons au passage que l'ampleur de l'épidémie contribue, selon l'historien Flurin Condrau, à l'accélération des profondes réformes sanitaires et politiques de la ville et du canton de Zurich des années suivantes.⁷⁹

L'irruption de l'épidémie à Zurich et le risque d'une propagation aux cantons voisins avec la fuite d'une partie des élites de la ville ne suscitent pas d'intervention fédérale bien que Schenk ait réclamé des compétences extraordinaires pour cette situation précise. Les seules mesures du Conseil fédéral concernent la préservation du libre-échange entre le Tessin, le Valais, Vaud et l'Italie, et se concrétisent dans une demande faite aux compagnies ferroviaires de désinfecter les lieux d'aisance des gares.⁸⁰ En outre, contrairement à l'avis de Welti, le nouveau chef du Département fédéral militaire (DFM), le grand exercice militaire annuel est annulé à la demande des cantons concernés.⁸¹

74 Zehnder, *Die Cholera*, p. 27.

75 *Ibid.*, p. 34.

76 *Ibid.*, p. 35.

77 Flurin Condrau, *Demokratische Bewegung, Choleraepidemie und die Reform des öffentlichen Gesundheitswesens im Kanton Zürich (1867)*, in: *Sudhoffs Archiv* 80/n°2 (1996), pp. 216–217; Baldwin, *Contagion*, pp. 526–556.

78 Le canton du Tessin dénombre officiellement 112 décès. Zehnder, *Bericht*, p. 2. Voir également: AEF, CH-BAR E87#1000/1166#37*.

79 Condrau, *Demokratische Bewegung*, p. 217; Schaffner, *Die demokratische Bewegung*, pp. 162–166.

80 *Rapports de gestion du Conseil fédéral* 15 (1867), p. 207; *Procès-verbal du Conseil fédéral*, 23.09.1867, n° 4029, *Procès-verbaux du Conseil fédéral* 70; AEF, CH-BAR E87#1000/1166#37*, lettre du DFI aux compagnies de chemin de fer, 3.08.1867.

81 Marino Maggetti, 1867: *Cholera, Kartographie und Militärmanöver*, in: *Bulletin de la société fribourgeoise des sciences naturelles* 107 (2018), pp. 108–110; *Procès-verbaux du Conseil fédéral*, 14.09.1867, n° 3905 ainsi que du 16.09.1867, n°3935, *Procès-verbaux du Conseil fédéral* 70.

1869–1872. Vers la Loi sur les Épizooties

Les succès du mouvement démocratique lors des élections du Conseil national en octobre 1869 changent fondamentalement l'approche de la Confédération.⁸² Désormais à majorité centralisatrice, le Parlement se montre plus favorable au développement des compétences sanitaires du Conseil fédéral. De plus, la «révolution de palais» du 21 décembre 1869, qui lance la Révision de la Constitution, provoque un débat sur l'ancrage constitutionnel des compétences sanitaires.⁸³

Dans ce cadre, le 5 avril 1870, Schenk soumet quatre propositions d'articles constitutionnels.⁸⁴ Il propose entre autres une révision de l'article 59, dont l'interprétation est débattue depuis 1867.⁸⁵ Au terme d'un court débat au sein de l'Assemblée fédérale, une formule proche de celle de Schenk est adoptée: «dem Bunde steht die Gesetzgebung über die gegen gemeingefährliche Epidemien und Viehseuchen zu treffenden gesundheitspolizeilichen Verfügungen zu».⁸⁶ En comparaison à la précédente formulation, celle-ci permettrait à la Confédération d'intervenir à titre prophylactique, avant qu'une épidémie ou une épizootie ne se déclare.

Le Parlement, dans le sillage de la révision de l'article 59, adopte un postulat chargeant le Conseil fédéral de préparer un projet de Loi sur les Épizooties en juillet 1870.⁸⁷ Schenk soumet aux gouvernements cantonaux le projet élaboré par

⁸² Erich Gruner (éd.), *Les élections au Conseil National Suisse = Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat: 1848–1919; Wahlrecht, Wahlsystem, Wahlbeteiligung; Verhalten von Wählern und Parteien; Wahlthemen und Wahlkämpfe* 1/n°2, Bern 1978, p. 669.

⁸³ La Révision de la Constitution est décidée par le Conseil national (le Conseil des États confirme immédiatement) sans que le Conseil fédéral (à majorité libérale) n'ait été même consulté. La question de savoir si le Parlement peut réviser la Constitution n'est pas abordée. Par conséquent, les opposants de la Révision qualifieront la manœuvre de «Révolution de palais». Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, p. 517.

⁸⁴ AEF, CH-BAR E22#1000/134#332*, extrait du procès-verbal du Conseil fédéral, 5.01.1870 et lettre du DFI au Conseil fédéral, 5.04.1870.

⁸⁵ Au centre du débat se trouve l'interprétation de l'article 59 de la Constitution de 1848 quant à l'intervention fédérale de 1866: celle-ci doit-elle vraiment n'avoir lieu que «lors» d'une épizootie ou épidémie, comme le veut la lettre du texte, ou peut-elle être préventive? AEF, CH-BAR E26#1000/720#59*, procès-verbal de la séance du 20.05.1867; Rapport de la Commission du Conseil des États sur la gestion du Conseil fédéral pendant l'année 1867, Feuille fédérale 2/n°29 (1868), pp. 688–689; AEF, CH-BAR E26#1000/720#7*, rapport de la Commission du Conseil des États chargée de l'examen d'un projet de loi fédérale concernant les mesures de police à prendre contre les épizooties, du 17.11.1871.

⁸⁶ AEF, CH-BAR E22#1000/134#341*, Propositions et Décisions concernant la Révision fédérale, et Révision fédérale. Tableau comparatif de la Constitution actuelle et des décisions prises par le Conseil national et par le Conseil des États, avec les propositions de la Commission du Conseil national du 10 février 1872; AEF, CH-BAR E22#1000/134#342*, Akten der Bundesversammlung vom 13.11.1871 bis 5.3.1872.

⁸⁷ *Repertorium über die Verhandlungen der Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft*, vol. 1, 1848–1874, Répertoire des délibérations, 1942, n° 1158, p. 234; AEF, CH-BAR E26#1000/720#6*, Circulaire fédérale du 26.09.1870.

Zangger en 1867.⁸⁸ Entre la rédaction initiale du projet et le début du processus consultatif, les cantons qui n'en avaient pas encore se sont dotés d'une loi sur les épizooties, à l'exception de cinq d'entre eux.⁸⁹ Ils ont ainsi l'occasion d'influencer le contenu du projet en tenant compte de leur propre législation, avant que ce dernier ne soit présenté à l'Assemblée fédérale en décembre 1870⁹⁰ et que la consultation parlementaire ne débute à l'été 1871.⁹¹

À nouveau, la situation sanitaire accélère le processus consultatif. Au début de l'année 1871, la Suisse se trouve face à un défi d'une ampleur nouvelle: défaits durant la guerre franco-prussienne (1870–1871), les 87'000 soldats français épuisés du général Bourbaki, leurs 12'000 chevaux et des centaines de bœufs sont internés en Suisse à la suite de la Convention des Verrières du 1^{er} février 1871.⁹² Le Conseil fédéral, considérant les troupes et les animaux français comme une menace sanitaire, met en place un système de contrôle sans précédent: dans un premier temps, après que plusieurs animaux français montrent des signes de peste bovine, Zangger est délégué à Neuchâtel en tant que commissaire fédéral, où il applique les mêmes mesures qu'en 1866.⁹³ Le bétail helvétique, par ces efforts considérables, est une fois encore épargné. Parallèlement, les autorités fédérales, sous l'égide du DFM, vaccinent les soldats français contre la variole, organisent une inspection sanitaire, et isolent les «malades atteints de maladies contagieuses». ⁹⁴ En outre, le DFI vérifie que les soldats français qui continuent d'entrer sur le territoire helvétique soient inspectés et que les malades soient isolés durant le transport,⁹⁵ puis fait établir des cordons sanitaires aux lieux d'entrée.⁹⁶ Ces mesures n'empêchent toutefois pas les maladies infectieuses, dont la variole, de se répandre dans l'ensemble de la Suisse.⁹⁷

88 AEF, CH-BAR E26#1000/720#6*, Circulaire fédérale du 26.09.1870.

89 Il s'agit de UR, OB, NW, BL, BS: Statistisches Bureau des Eidgenössischen Departementes des Innern (éds), *Die Gesetzgebung über das Versicherungswesen in der Schweiz*, tiré à part du *Zeitschrift für schweizerische Statistik XLIV*, Zürich 1879, p. 48.

90 Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale, concernant les mesures de police contre les épizooties, Feuille fédérale 3/n°55 (1870), pp. 1031–1050.

91 Rapport de la Commission du Conseil national chargée de l'examen de la gestion du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral pendant l'année 1870, Feuille fédérale 2/n°24 (1871), p. 597.

92 Regina Wecker, *Neuer Staat – neue Gesellschaft. Bundestaat und Industrialisierung (1848–1914)*, in: Georg Kreis (éds.), *Die Geschichte der Schweiz*, Basel 2014, p. 453; Vallat, *Les bœufs malades de la peste*, pp. 89–95.

93 La peste bovine dans le Canton de Neuchâtel. Rapport du Délégué du Département fédéral de l'Intérieur (du 26 mars 1871), Feuille fédérale 2/n°19 (1871), pp. 322–340.

94 Circulaire du Département fédéral militaire aux gouvernements des Cantons du 13.02.1871, cité in: Edmond Dawall, *Les troupes françaises internées en Suisse à la fin de la guerre franco-allemande en 1871*, Berne 1873, p. 78.

95 AEF, CH-BAR E87#1000/1166#14*, échanges entre le DFI et Bâle ville de janvier 1871.

96 AEF, CH-BAR E87#1000/1166#14*, extrait du Procès-verbal du Conseil fédéral, 22.02.1871.

97 Alfred Brunner, *Die Pocken im Kanton Zürich. Statistische und klinische Bearbeitung der Epidemie von 1870–1872*, Zürich 1873, pp. 6–7 et pp. 28–30.

L'État fédéral considère une première intervention sanitaire pour entraver ce qu'il faut probablement considérer comme la première épidémie de variole nationale. Le DFI envisage, sur suggestion du médecin-chef de l'armée,⁹⁸ de «prendre, dans le sens de l'article 59 de la Constitution fédérale, des mesures générales contre la propagation de la variole [...]»⁹⁹ et sonde en ce sens les gouvernements cantonaux. Par la circulaire du 16 mai 1871, il présente les propositions du médecin-chef: la Confédération devrait harmoniser les pratiques sanitaires au niveau national – isolement des malades, désinfection des personnes, lieux et objets, règlement des cérémonies funéraires – mais, surtout, le DFI «demande s'il ne serait pas envisageable de publier des règlements fédéraux sur la vaccination et la revaccination».¹⁰⁰

L'ampleur de l'épidémie de variole est telle que la majorité des cantons se prononce en faveur d'une centralisation sanitaire de principe.¹⁰¹ Zurich, toutefois, rejette la proposition. Pour le Conseil fédéral, divisé sur la question, l'attente semble la meilleure stratégie: le DFI confie au médecin-chef le soin de rédiger un projet de Loi sur les Épidémies, mais fait marche arrière au vu de la décroissance du nombre de cas de variole et de l'approche de la votation sur la première Réforme de la Constitution.¹⁰² Quoi qu'il en soit, il est peu vraisemblable que la Confédération ait eu les moyens administratifs et techniques de mener une campagne de vaccination de cette ampleur même avec le plein soutien des cantons, et ce d'autant plus que les tentatives d'imposer la vaccination au sein de l'armée se soldent par un échec cuisant depuis 1865.¹⁰³

Dans le contexte des succès de la Confédération en matière de contrôle de la peste bovine, le Conseil national presse au printemps 1871 pour «que le projet de loi fédérale [sur les épizooties] soit mis en délibération le plus promptement possible».¹⁰⁴ Le projet de loi passe rapidement, et sans modification majeure, lors de la consultation du Parlement entre juillet et novembre 1871.¹⁰⁵ Adoptée en février 1872, soit avant l'échec en votation de la première Révision de la Constitution, la Loi sur les Épizooties correspond dans ses grandes lignes à une adapta-

⁹⁸ AEF, CH-BAR E87#1000/1166#14*, lettre du médecin-chef Samuel Lehmann au département fédéral militaire, 18.03.1871.

⁹⁹ Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant le maintien de la neutralité pendant la guerre entre la France et l'Allemagne du 28 juin 1871, Feuille fédérale 2/n°27 (1871), pp. 781–835, ici p. 801.

¹⁰⁰ AEF, CH-BAR E87#1000/1166#38*, circulaire fédérale du 16.05.1871.

¹⁰¹ AEF, CH-BAR E87#1000/1166#115*, lettre de Samuel Lehmann au DFI, 22.07.1871.

¹⁰² Rapports de gestion du Conseil fédéral 19 (1871), pp. 211–217.

¹⁰³ Kreisschreiben des eidg. Militärdepartments an die Militärbehörden der Kantone, 11.03.1865, in: Allgemeine schweizerische Militärzeitung = Journal militaire suisse = Gazzetta militare svizzera 11/n°12 (1865), p. 101; AEF, CH-BAR E27#1000/721#19705*, Kreisschreiben des eidg. Militärdepartments an die Militärbehörden der Kantone, 30.05.1870.

¹⁰⁴ Rapport de la Commission du Conseil national chargée de l'examen de la gestion du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral pendant l'année 1870, Feuille fédérale 2/n°24 (1871), p. 597.

¹⁰⁵ AEF, CH-BAR E26#1000/720#9*.

tion du concordat sur les épizooties de 1854 à l'ensemble du territoire helvétique.

L'apport principal de la Loi sur les Épizooties est d'uniformiser des pratiques pour l'essentiel déjà réalisées au niveau cantonal, et de supprimer les contrôles sanitaires entre les cantons. Seuls les animaux provenant de l'étranger sans certificat sanitaire reconnu se voient soumis à un contrôle vétérinaire lors de leur entrée sur le territoire helvétique.¹⁰⁶ De plus, l'État fédéral prend à sa charge la moitié des dépenses en matière de contrôle des épizooties – grâce aux émoluments prélevés lors de l'établissement des certificats de santé – ce qui allège les coûts de ces mesures pour les autorités cantonales, et permet aux assurances sur le bétail de se concentrer sur les pertes ordinaires: on assiste donc à la naissance d'une forme d'assurance maladie fédérale obligatoire pour le bétail.¹⁰⁷ Enfin, le Conseil fédéral et les cantons intensifient le recours aux experts vétérinaires, à tel point qu'un élargissement de la Loi sur les Épizooties est déjà envisagé en 1874 pour consolider leurs postes.¹⁰⁸

Pour certains cantons, la Loi sur les Épizooties est un moyen d'exercer un meilleur contrôle sur les compagnies ferroviaires dans le contexte des négociations autour de la Loi sur la construction et l'exploitation des chemins de fer de 1872.¹⁰⁹ Le sujet apparaît central lors de la rédaction du règlement d'application de la Loi sur les Épizooties, pour laquelle une commission sanitaire est convoquée en juin et en juillet 1872.¹¹⁰ Pour les membres de la commission, le contrôle des épizooties ne peut en effet se faire qu'au travers de strictes mesures sanitaires lors du transport ferroviaire, dont l'application doit être surveillée par des «commissaires spéciaux».¹¹¹ Toutefois, de la même manière qu'il avait consulté les compagnies ferroviaires pour l'élaboration de la Loi sur les chemins de fer en 1870, Schenk invite le 23 août 1872 les représentants des cinq entreprises de transport à débattre du règlement avec la commission sanitaire à Berne.¹¹² Les représentants des deux seules compagnies financièrement rentables,¹¹³ la *Zentral-schweiz* et la *Nordostbahn*, refusent d'entrée toute collaboration, et parviennent non seulement à garder l'entier contrôle sur l'application des mesures sani-

106 Häsler, *Der Weg zum «Veterinärraum»*, p. 9.

107 Statistisches Bureau des Eidgenössischen Departements des Innern (éds.), *Die Gesetzgebung*, p. 48.

108 Rapports de gestion du Conseil fédéral 22 (1874), p. 181.

109 AEF, CH-BAR E26#1000/720#6*, lettre du Conseil d'État de la République et Canton de Genève, 15. 10. 1870; Duc, *Les tarifs marchandises*, pp. 159–169.

110 AEF, CH-BAR E26#1000/720#10*, procès-verbaux des séances du 8 juin et du 3 juillet 1872.

111 AEF, CH-BAR E26#1000/720#10*, procès-verbal de la séance du 8 juin 1872.

112 AEF, CH-BAR E26#1000/720#10*, lettre à la Generaldirektion der Vereinigten Schweizerbahnen, à la Direktion der schweiz. Nordostbahn, au Direktorium der schweiz. Centralbahn, à la Direktion der bernischen Staatsbahn et au Comité d'exploitation des chemins de fer de la Suisse occidentale, 15.07. 1872 et du 19.08. 1872; Duc, *Les tarifs marchandises*, p. 164.

113 Serge Paquier, *Options privée et publique dans le domaine des chemins de fer suisses des années 1850 à l'entre-deux-guerres*, in: *Revue suisse d'histoire* 56/n°1 (2006), p. 26.

taires, mais également à faire retirer pratiquement toutes les nouvelles mesures d'hygiène prévues.¹¹⁴ Notons qu'après une intervention du Conseil d'État bernois en 1873, le Conseil fédéral et le Parlement durcissent légèrement le règlement en juin de la même année et introduisent un système de contraventions au bénéfice des caisses cantonales.¹¹⁵

Conclusion

Au milieu des années 1860, la Suisse est confrontée à des défis d'une ampleur nouvelle en matière de santé humaine et de santé animale. Tandis que la peste bovine fait des ravages dans les troupeaux d'Europe centrale, le choléra fait son retour au nord de la Méditerranée et le Vieux continent est traversé d'une épidémie de variole majeure. Les institutions existantes ne paraissent pas en mesure de protéger les populations face à ces maladies, dont la transmission est favorisée par le développement du transport ferroviaire et la concentration des populations en milieu urbain.

Nous avons vu que le premier moment de centralisation sanitaire au niveau fédéral, qui a lieu dans ce contexte, est caractérisée par une asymétrie remarquable. Bien que ni la Constitution de 1848 ni les premières demandes en ce sens considèrent conjointement épidémie et épizootie, le Conseil fédéral décide de les traiter séparément en 1866. Cette distinction est rapidement pérennisée par l'adoption de la Loi sur les Épizooties, en 1872, puis par celle de la Loi sur les Épidémies en 1886.

Cette asymétrie s'explique par plusieurs aspects. Le point le plus essentiel réside dans la position des vétérinaires et des médecins vis-à-vis du développement de l'État fédéral: alors que les premiers y sont favorables, les seconds s'y opposent lors des consultations. Le second point est la présence d'une mesure sanitaire de contrôle des épizooties peu coûteuse, efficace et compatible avec le libéralisme économique – la mise à mort et l'isolement des animaux atteints ou suspects – sans équivalent pour les épidémies – des interventions plus intrusives semblent nécessaires, comme les réformes des canalisations ou des habitations. Enfin, les interventions fédérales réussies contre la peste bovine en 1866 et en 1871 consolident la Confédération dans son rôle sanitaire, quand un épisode similaire manque en matière d'épidémie.

L'efficacité de la Confédération dans la préservation de la santé animale, du moins en matière de peste bovine, permet au Conseil fédéral de développer ses

¹¹⁴ AEF, CH-BAR E26#1000/720#10*, lettre du vétérinaire d'état-major Zangger au DFI, 27.08.1872, Circulaire fédérale, 20.12.1872.

¹¹⁵ AEF, CH-BAR E26#1000/720#11*; Rapport de la Commission du Conseil des États sur un complément à la loi fédérale sur les mesures de police à prendre contre les épizooties (du 17 juillet 1873), Feuille fédérale 3/n°40 (1873), pp. 446–448.

compétences dans le domaine. Les institutions de contrôle des épizooties apparaissent ultérieurement comme un modèle pour développer le contrôle des épidémies: «depuis l'introduction de cette loi [sur les Épizooties], l'ordre le plus complet règne pour le transit du bétail», déclare Schenk en 1879, «il faudrait réaliser quelque chose de similaire quant aux mesures à prendre contre les épidémies [...]»¹¹⁶ La Loi sur les Épidémies, en chantier depuis 1879, est rédigée en reprenant les principes généraux du contrôle des épizooties et, après un échec en référendum en 1882, elle est adoptée sous une forme réduite en 1886.

Séveric Yersin, Centre Alexandre-Koyré, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Campus Condorcet, 2 cours des Humanités, 93322 Aubervilliers, severic.yersin@unibas.ch

¹¹⁶ AEF, CH-BAR E87#1000/1166#5*, Procès-verbal de la première séance de la Commission sanitaire fédérale, 10.03.1879.