

FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

XXXI^{me} année. Volume III. N^o 52. Samedi 22 novembre 1879

Abonnement par année (franco dans toute la Suisse) 4 francs.
Prix d'insertion : 15 centimes la ligne. Les insertions doivent être transmises
franco à l'expédition. — Imprimerie et expédition de C.-J. WYSS, à Berne.

Message

du

Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant
un projet de loi sur l'annonce et la vente des médicaments
dits secrets, des produits similaires patentés et
des spécialités pharmaceutiques.

(Du 12 novembre 1879.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Toute résistance isolée se montre impuissante contre le charlatanisme mis en œuvre pour l'écoulement des médicaments secrets. L'instruction et les avertissements donnés à l'effet de combattre ce charlatanisme restent sans résultat, par la raison que de pareils moyens ne peuvent être employés partout simultanément, ni avec la même persévérance et la même énergie que c'est le cas pour la réclame des remèdes secrets, laquelle ne recule devant aucuns frais.

Aussi la conviction s'est-elle déjà imposée à divers Gouvernements, que la forte main de l'Etat est seule capable de restreindre, d'une manière efficace, l'abus en question, sinon d'y mettre fin. Ensuite de cette conviction et après s'être livrés à des recherches, les Cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Zoug, Fribourg, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell-Rh. ext., Appenzell-Rh. int., St-Gall, Grisons, Argovie, Tessin, Vaud, Valais et Neuchâtel ont déjà édicté des prescriptions plus ou moins précises en cette matière. Nous n'avons reçu aucune réponse de la part d'Uri, d'Unterwalden-

le-Haut et de Genève, tandis que Schwyz, Unterwalden-le-Bas, Glaris, Soleure et Thurgovie nous ont déclaré qu'il n'existe chez eux aucune prescription légale sur la vente des médicaments secrets.

Or, l'initiative des Cantons pris isolément a prouvé son insuffisance, et l'opinion s'est fait jour que des mesures collectives étaient seules en état de remédier à un mal universellement senti et reconnu.

C'est dans cette pensée que, déjà en 1866, le Gouvernement du Canton de Thurgovie fit remarquer qu'une entente entre les Cantons serait désirable, aux fins d'opposer une barrière commune au torrent envahissant.

Le 2 décembre 1867 se réunit une conférence intercantonale, qui rédigea un projet de concordat; mais ce projet échoua par suite de divergences de vues entre les Cantons sur certains articles.

En 1877, le Gouvernement de Thurgovie, sur un desideratum émis par la société des médecins suisses, remit cette affaire sur le tapis, en faisant sentir la nécessité de se réunir contre l'ennemi commun.

Invitée à se prononcer, la Commission médicale suisse recommanda fortement le règlement de la question par voie législative. A la conférence du 22 novembre 1877, qui se réunit sur ces entrefaites, se trouvaient des délégués de la plupart des Cantons, lesquels furent unanimes à opiner en faveur de la nécessité de l'intervention de l'Etat. En outre, la grande majorité fut d'avis qu'un concordat ne conduirait pas au but, et qu'il était absolument indispensable d'édicter une loi fédérale en cette matière; la conférence déclara également qu'il ne suffisait pas de soumettre à un règlement l'annonce des médicaments secrets, mais que la vente devait encore en être contrôlée. Après s'être entendu sur ces bases, on remit à une Commission spéciale l'élaboration du projet de la loi en question. Cette Commission trouva qu'une difficulté essentielle de sa tâche consistait à établir un règlement tel qu'il eût trait exclusivement au commerce des médicaments secrets et qu'il laissât complètement de côté les médicaments ordinaires.

Or, les inconvénients résultant du commerce des médicaments secrets se rencontrent aussi quand il est question de médicaments en général; si, envisagé au point de vue de la police sanitaire, le premier de ces commerces doit être soumis à l'action d'un règlement, les mêmes motifs plaident également en faveur de l'application de ce règlement à tous les médicaments, quels qu'ils soient. En conséquence, la Commission, au lieu de s'occuper purement et simplement des médicaments secrets, jugea plus convenable et plus

rationnel de statuer sur le commerce des médicaments en général, en tant que ceux-ci forment un tout homogène, et cela d'autant plus que tout dommage que pourrait causer à la santé publique la libre vente des médicaments doit être évité autant que possible. Une Commission restreinte fut chargée de l'élaboration d'un projet de loi sur la matière ainsi amplifiée; puis, après que ce projet, dûment motivé, eut été communiqué aux Gouvernements des Cantons, il fut soumis, en date du 7 mai 1879, aux délibérations de la Commission générale, avec les réponses auxquelles il avait donné lieu.

Ainsi que nous avons eu l'honneur de vous en informer par notre rapport de gestion pour 1878, 17 Cantons se sont prononcés en faveur d'une loi fédérale, 7 ont donné la préférence à un concordat, et un seul n'a pas voulu entrer en matière. La première question, savoir si l'on recourrait à une loi fédérale ou à un concordat, pouvait donc être considérée comme résolue, attendu que, la plupart des Cantons possédant le referendum, il serait, aujourd'hui encore, difficile au premier chef, pour ne pas dire impossible, d'arriver à un concordat, ne fût-ce que pour des raisons techniques. D'ailleurs, l'art. 31 de la Constitution fédérale laisse toute compétence à qui de droit pour édicter une loi fédérale sur la matière.

En regard des pièces à l'appui du projet de loi, les considérants suivants nous ont frappés.

C'était à la propagation de plus en plus grande des médicaments secrets et aux plaintes qui en étaient résultées qu'il fallait imputer toutes les tentatives d'initiative dans ce sens.

Dans les négociations antérieures au sujet du concordat, il n'avait jamais été question d'étendre les mesures législatives au delà des médicaments secrets.

Le projet de concordat, aussi bien que la dernière motion du Gouvernement d'Argovie, se restreint aux médicaments secrets.

Enfin, cette question seule, dépouillée de toute amplification, avait été soumise aux Cantons.

Après avoir mûrement réfléchi à ces divers faits, nous nous sommes décidés à abandonner le projet de réglementer, par une loi fédérale, le commerce des médicaments en général, pour reprendre l'idée primitive de combattre la plaie des médicaments secrets. Là-dessus, notre Département de l'Intérieur a élaboré un nouveau projet de loi conçu dans ce dernier sens, projet qui a été soumis, le 18 août 1879, aux délibérations de la Commission spéciale convoquée dans ce but, avant que nous l'ayons discuté nous-mêmes.

Avant d'aborder les dispositions particulières du projet, qu'il nous soit permis de vous faire part, d'une manière générale, de notre appréciation en cette matière. La tendance à protéger la santé publique apparaît dans l'art. 31 déjà mentionné de la Constitution fédérale. Cet article, qui traite de la liberté du commerce et de l'industrie, garantit cette liberté, tout en réservant les mesures spéciales de police sanitaire à prendre contre les épidémies. Toutefois, la Constitution n'a pas voulu se contenter de cette restriction ; mais, à la lettre c de l'article précité, elle a statué expressément que, même en présence du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des dispositions spéciales sur le mode d'application de cette liberté avaient leur raison d'être. Au nombre de ces dispositions, il faut considérer, en toute première ligne, comme opportunes, voire même comme nécessaires, celles qui sont dictées par l'intérêt de la santé publique. On ne doit pouvoir exercer le commerce et l'industrie que dans des conditions telles qu'il n'en résulte aucun préjudice pour la santé publique. On peut et l'on doit édicter des prescriptions qui déterminent la marche à suivre dans l'exploitation de certaines branches du commerce et de l'industrie, lesquelles, dans l'état de liberté pleine et entière, offrent des dangers au point de vue de l'état sanitaire de la population. De telles prescriptions, présentant la meilleure garantie possible pour que la santé publique ne soit pas compromise, sont même un devoir pour l'Etat.

Si nous jugeons nécessaire de contrôler, au moyen de la loi sur les fabriques, l'industrie vraie et saine, qui fait venir des pays les plus éloignés les matières premières nécessaires à la vie et à son confort, combien plus encore avons-nous le devoir de surveiller une industrie malsaine, la fabrication des médicaments secrets, industrie qui, considérée au point de vue sanitaire aussi bien qu'à celui de l'économie nationale, constitue un dommage public et n'a été tolérée si longtemps que parce que, en se déguisant sous un langage captieux et protégée par une immense réclame, elle n'était connue, dans sa nature intime, ni des Gouvernements, ni de la population. L'industrie des médicaments secrets est une puissance qui effraie tous ceux qui en ont pénétré les ressorts. Des centaines de milliers de francs sortent annuellement, pour remplir les caisses d'habiles spéculateurs, de la poche de gens qui ont peine à subvenir à leur entretien de chaque jour, si maigre soit-il ; des milliers de malades imaginaires, ou atteints seulement d'affections légères, contractent de graves maladies grâce à ces médicaments.

Nous savons que la France exporte annuellement pour 105 millions de francs de ces « spécialités », que l'Angleterre encaisse annuellement aussi 60 à 70 mille livres sterling pour patentes délivrées de ce chef et que, par exemple, en 1878 seulement, il a été

introduit en Suisse, de France, d'Allemagne, d'Autriche et d'Italie, 1505 quintaux métriques de médicaments secrets et produits pharmaceutiques tout préparés. Ces 1505 quintaux métriques représentent, suivant l'estimation d'hommes compétents, un prix d'achat de fr. 900,000 à 1 million au minimum et une valeur vénale d'au moins fr. 1,500,000 à 1,800,000.

Dans un temps qui reconnaît, pour bases fondamentales de la santé publique, l'hygiène publique et privée, ainsi qu'une police bien ordonnée des épidémies, c'est un anachronisme d'appuyer l'opinion que, d'une manière générale, il y a des médicaments qui guérissent tous les maux et en empêchent les conséquences. C'est un anachronisme de croire qu'en vue de certains cas de maladie on puisse avoir en provision et vendre des médicaments.

Un médicament qui ne s'applique pas au cas donné n'est pas un médicament, mais un lot tiré à la loterie; c'est même plus que cela, puisque, dans l'espèce, on ne paie pas seulement les billets de sa bourse, mais qu'on risque fort de les payer encore de sa santé.

Les médicaments dits secrets et les spécialités ne sont du reste plus secrets par le fait, du moins pour la plus grande partie d'entre eux; au contraire, ils sont connus sous bien des rapports, et il existe de longues listes de ceux dont le mystère a été dévoilé, mais sans profit pour le public, qui n'en prend guère note, et sans préjudice pour le spéculateur, qui peut s'en remettre à l'ignorance ou à la crédulité de ses acheteurs.

Une grande partie des médicaments secrets, préconisés par la réclame et débités en détail (22 % d'après le tableau dressé par Richter et contenant 938 analyses), sont vénéneux. En outre, 25 % (toujours d'après Richter) ne contiennent pas de poison, mais ne sont pas non plus inoffensifs et peuvent même être qualifiés de dangereux dans des cas donnés. On a pourvu, il est vrai, à ce qu'il ne puisse se déclarer que très-rarement des intoxications subites (aiguës), qui pourraient attirer au fabricant des procès par suite de mort d'homme, mais les effets chroniques ne s'en produisent pas moins par la suite. L'opium, par exemple, s'attaque au cerveau des enfants; l'arsenic et le mercure engendrent la phthisie chez nombre de personnes faibles de poitrine ou atteintes d'une affection éruptive; les purgatifs très-populaires déterminent un état persistant de langueur chez une quantité de sujets malades de l'estomac. La qualité essentiellement mauvaise des denrées, leur mixtion opérée sans soin, l'élégant emballage et un prix excessif sont caractéristiques pour tous ces articles.

Une autre partie des médicaments secrets est complètement inoffensive, et la seule chose à leur reprocher c'est que des mar-

chandises qu'on peut se procurer dans le commerce ordinaire pour 5 centimes se trouvent cotées, sur leurs réclames, à quelques francs. Ce groupe (d'après Richter 52 % de tous les médicaments secrets) sert essentiellement à tromper et à exploiter les malades et les pauvres gens.

D'autres médicaments secrets ne renferment pas de poisons physiologiques, mais bien des poisons psychologiques; ils ne tuent jamais un malade, mais ils sont quelquefois la cause de son suicide, ou, comme cela ressort des rapports de docteurs spécialistes suisses que nous avons sous les yeux, le conduisent à l'hospice des aliénés. Indépendamment des qualités nuisibles plus ou moins prononcées de pareils médicaments, le plus grand tort qu'ils causent consiste dans le fait que les patients qui en font usage ne s'adressent pas à temps aux personnes en état de leur donner des conseils médicaux raisonnables. Ces spécifiques sont, dans la règle, recommandés par la littérature obscène, qui, sous forme de petites feuilles volantes, cherche à pousser au désespoir les personnes affaiblies au point de vue sexuel, ou dont le moral se trouve attaqué, qu'il y ait de leur faute ou non, et cela afin de les engager à se procurer des médicaments dont elle leur donne l'adresse et qui doivent les délivrer de leurs maux — moyennant des sommes relativement énormes.

Il y a, en outre, des médicaments secrets, spécialités, etc., qui visent à la guérison de certaines maladies contagieuses. Malgré le respect dû au principe de la liberté individuelle, d'après lequel chacun doit avoir la faculté de tenter sa guérison d'une manière ou de l'autre, il faut faire abstraction de ce principe dès qu'il s'agit d'une personne atteinte d'une contagion qui met en péril la vie de ses semblables.

C'est pourquoi le diagnostic et le traitement de la peste, du choléra, de la petite vérole, du typhus, etc., ne peuvent être confiés, pour des motifs de police sanitaire, qu'à des personnes reconnues comme faisant partie du corps médical.

Une dernière classe de ces médicaments prétendus secrets se compose d'innocentes recettes de ménage, d'articles de toilette, de préparations homéopathiques, etc., vendus à des prix très-rémunérateurs pour le fabricant et le détaillant. La loi qui vous est proposée n'a pas trait à toutes ces catégories; elle ne veut ni ne peut porter atteinte à la liberté de fabriquer, d'annoncer et de vendre. Tout ce qui ne doit pas être considéré comme poison, escroquerie ou immoralité doit être et rester libre.

Pour ce qui concerne les dispositions particulières du projet de loi, nous nous permettrons les considérations suivantes.

Le projet qui vous est soumis se base sur le système de répression, tandis que, dans la plupart des Constitutions cantonales, ainsi que dans les négociations au sujet du concordat, le système préventif a prévalu. Nous avons préféré le premier de ces systèmes, parce que, d'une manière générale, il ne touche à la liberté que pour autant que l'intérêt commun l'exige absolument. De cette manière, on laisse faire par principe; les médicaments secrets se fabriquent, s'annoncent et se vendent; mais il existe un contrôle qui surveille ces produits, intervient et les prohibe, toutes les fois qu'il met la main sur ceux d'entre eux qui constituent un péril pour la santé publique, le bien-être ou la morale.

On peut se demander avec quelque raison où nous prenons le droit de nous inquiéter, dans ce projet, de la propriété privée, puisque chaque citoyen n'achète de ces produits que volontairement. Divers motifs nous ont, toutefois, engagés à prendre une disposition y relative. La législation ne peut pas se représenter le peuple tel qu'il devrait être, mais elle est obligée de le prendre tel qu'il est. Elle ne peut le laisser, sans protection, en proie à toutes les conséquences de son ignorance, et cela surtout dans les cas où les connaissances d'hommes spéciaux sont indispensables pour l'examen d'une question.

Si, d'une part, la tendance de chacun à pourvoir à sa propre santé, tendance d'ailleurs bien naturelle et bien justifiée, et, d'autre part, l'ignorance manifeste du peuple sont exploitées au profit de gains frauduleux injustes, et surtout lorsque cette exploitation est montée par des gens que l'Etat a patentés comme médecins, cet Etat pourra d'autant moins abandonner le peuple à une exploitation de ce genre qu'il intervient en sa faveur dans d'autres questions, par exemple la falsification des aliments, l'altération des poids et mesures, la loterie, etc.

Si, d'autre part, le projet de loi empiète sur le domaine de la morale, cela se justifie également. L'Etat a le devoir de surveillance sur la moralité publique tout comme sur le droit public. Il reconnaît ce devoir et s'en acquitte en réprimant les atteintes à cette moralité. La Constitution fédérale a connaissance de la notion « moralité publique », et elle n'a pas jugé nécessaire de la définir plus amplement.

Si, du reste, eu égard à la question de compétence, cette partie du projet était repoussée, les conséquences en seraient ou bien qu'aucune surveillance ne s'établirait dans ce domaine, ou bien que les Cantons devraient s'entendre entre eux à cet effet par voie concordataire. Cette dernière alternative n'étant pas probable, il ne reste, pour des raisons pratiques, rien autre à faire que d'admettre cette catégorie dans la loi fédérale, du moins si l'on veut obtenir

un résultat dans ce sens. Pour en venir enfin au tribunal prévu, la moralité publique n'est pas une de ces questions qu'il faut laisser aux hommes spéciaux, mais bien une question toute générale et humanitaire, et l'on peut considérer que de bons médecins et des hommes cultivés seront des juges parfaitement compétents en la matière. Un tribunal de cette composition offrirait même plus de garanties que tout autre contre l'influence possible d'un puritanisme à courte vue dans le traitement des affaires.

La nécessité ordonne enfin de sévir contre les imprimés qui annoncent ou préconisent des spécifiques ou des modes de traitement, de façon à compromettre, comme il a été expliqué, l'intérêt public, de la même manière que s'il s'agissait de médicaments secrets, etc. Une telle mesure ne porte aucune atteinte à la liberté de la presse, car elle ne concerne absolument que l'industrie des annonces, qui commence, dans les journaux quotidiens, après le trait final de la rédaction. Il ne devrait plus arriver à l'avenir que des journaux, dont la première partie s'étudie à proclamer le beau, le bien, la vérité et le progrès, accordent l'hospitalité, dans leurs insertions, à une bande de charlatans, d'empoisonneurs et d'entremetteurs, avec lesquels les rédacteurs auraient honte d'être en relations personnelles. La presse suisse est assez honnête pour ne pas se plaindre de la suppression des annonces de loteries; elle fera preuve également d'une vigueur assez grande pour pouvoir se passer des réclames des escrocs et empoisonneurs.

L'exécution de la loi proposée sera confiée à une Commission d'hommes spéciaux, dont la tâche sera précisée par une ordonnance. En suivant cette marche, au lieu de procéder par la voie législative, cela présentera, en effet, l'avantage qu'en tout temps on pourra facilement tenir compte des expériences faites, en modifiant les dispositions particulières qui y sont contenues.

Basés sur les quelques considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander l'adoption du projet de loi ci-après, et nous saisissons cette occasion, M. le Président et Messieurs, pour vous renouveler les assurances de notre haute considération.

Berne, le 12 novembre 1879.

Au nom du Conseil fédéral suisse,

Le Président de la Confédération :

HAMMER.

Le Chancelier de la Confédération :

SCHIESS.

Projet.

Loi fédérale

concernant

**l'annonce et la vente des médicaments dits secrets,
des produits similaires patentés et des
spécialités pharmaceutiques.**

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral en date du 12 novembre 1879;

en application de l'art. 31, lettre c, de la Constitution fédérale,

décète:

Art. 1. La vente et l'annonce de toutes les substances médicales, connues sous les noms de remèdes secrets, médicaments patentés et spécialités pharmaceutiques, comme, en général, de tous les produits médicaux affectant une forme ou un emballage spécial, accompagnés ou non de l'indication de leur composition, sont placées, dans toute l'étendue de la Confédération, sous la surveillance des autorités fédérales et cantonales.

Art. 2. L'annonce et la vente des remèdes dits secrets, spécialités pharmaceutiques, etc., sont interdites dans les cas suivants:

- a. Lorsque ces préparations contiennent des poisons ou des substances toxiques, dont l'usage, sans contrôle, pourrait nuire à la santé et provoquer des cas d'empoisonnement.
- b. Lorsque le prix de vente de ces substances n'est point en relation avec leur valeur réelle, de sorte qu'on doive admettre qu'il ne s'agit que d'une exploitation du public.
- c. Lorsque les annonces sont de nature à porter atteinte à la moralité publique.
- d. Lorsque ces substances sont offertes comme un remède contre les maladies contagieuses.

Sont assimilés aux remèdes secrets les brochures ou imprimés recommandant des remèdes secrets ou des traitements spéciaux, en tant qu'ils rentrent dans la catégorie de ceux dont la vente est interdite dans l'intérêt public, en raison de l'un ou de l'autre des motifs énumérés dans les alinéas *a*, *b*, *c* et *d* ci-dessus.

Art. 3. La vente en détail de toutes les spécialités médico-pharmaceutiques indiquées dans l'art. 1^{er} et non prohibées par l'autorité compétente ne peut avoir lieu que dans les officines placées sous la surveillance des autorités sanitaires cantonales, c'est-à-dire dans les pharmacies publiques et, dans la mesure admise par les règlements cantonaux, dans les pharmacies privées des médecins et des vétérinaires.

Il peut être fait une exception à la règle ci-dessus en faveur des préparations hygiéniques et alimentaires et des cosmétiques qui, sous tous les autres rapports, peuvent également être soumis, par l'autorité compétente, aux dispositions de la présente loi, en tant que cela paraît nécessaire dans l'intérêt de la santé publique.

Art. 4. Pour l'exécution de l'art. 2 de la présente loi, le Conseil fédéral nomme une Commission de spécialistes, qui relève du Département fédéral de l'Intérieur. Les attributions de cette Commission sont fixées par un règlement d'exécution.

Art. 5. Les défenses d'annonce et de vente prononcées par le Département fédéral de l'Intérieur, conformément au règlement, et, cas échéant, confirmées par le Conseil fédéral, sont obligatoires pour tous les Cantons.

Ces défenses sont portées officiellement et périodiquement à la connaissance des Cantons par les soins du Département fédéral de l'Intérieur. Les Cantons pourvoient, dans l'espace de 15 jours, à la publication de la liste des défenses, de la manière qui leur paraît la plus convenable. Quinze jours après cette publication, les défenses ont force de loi dans chaque Canton.

Les Cantons veillent à l'observation des défenses faites, et ils dénoncent les contrevenants au juge compétent.

Art. 6. Les contraventions aux prescriptions prohibitives entrées en vigueur seront punies, par les autorités cantonales compétentes, administratives ou judiciaires, d'une amende de fr. 20 jusqu'à fr. 200.

La confiscation de l'article prohibé sera prononcée conjointement avec l'amende.

L'éditeur d'un journal est responsable des annonces publiées dans sa feuille.

Le tout sans préjudice des dispositions des lois civiles et pénales des Cantons, concernant les lésions corporelles, les dommages causés à la santé, les fraudes, etc.

Par contre, par le fait de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les prescriptions de police cantonale qui seraient contraires aux dispositions de cette loi seront abrogées.

Art. 7. Le Conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant la votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer l'époque où elle entrera en vigueur.

Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant un projet de loi sur l'annonce et la vente des médicaments dits secrets, des produits similaires patentés et des spécialités pharmaceutiques. (Du 12 novembre 1879.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1879
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	52
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.11.1879
Date	
Data	
Seite	661-671
Page	
Pagina	
Ref. No	10 065 521

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.