



22.046

## **Message relatif à la modification de la loi COVID-19 (Prorogation et modification de certaines dispositions)**

du 3 juin 2022

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi COVID-19 (prorogation et modification de certaines dispositions), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

3 juin 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

## Condensé

***La loi COVID-19 étant en grande partie limitée au 31 décembre 2022, il y a lieu d'en proroger certaines dispositions jusqu'à l'été 2024, afin de continuer à disposer d'instruments d'action dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de COVID-19, en particulier pendant les mois d'hiver 2023 et 2024.***

### Contexte

*En vigueur depuis le 26 septembre 2020, la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19) a été modifiée quatre fois, dont la dernière le 17 décembre 2021, dans le cadre de la prorogation de certaines dispositions. La loi et sa modification subséquente ont été acceptées par le peuple lors des votations populaires des 13 juin et 30 novembre 2021, recueillant dans les deux cas plus de 60 % des voix.*

*La levée de toutes les mesures visant la population prévues dans l'ordonnance COVID-19 situation particulière a marqué la fin de la situation particulière au sens de la loi sur les épidémies, et le passage à la situation normale. Comme la répartition usuelle des compétences a été rétablie, la Confédération assume les tâches qui lui incombent conformément à la loi sur les épidémies. Par ailleurs, certaines mesures fondées sur des dispositions de la loi COVID-19 sont maintenues. La durée de validité de la plupart des dispositions de la loi COVID-19 arrive à son terme le 31 décembre 2022. Aussi le Conseil fédéral souhaite-t-il garantir au-delà de l'année 2022 le recours à certaines compétences opérationnelles et à des instruments éprouvés dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de COVID-19. En vue de faire face à de possibles vagues de contaminations saisonnières, en particulier durant les mois d'hiver, le Conseil fédéral propose donc au Parlement de proroger certaines dispositions de la loi COVID-19 jusqu'à l'été 2024. Il s'agit en particulier de prolonger les compétences relatives à l'encouragement du développement de médicaments contre le COVID-19. L'obligation incombant aux cantons de financer des réserves de capacités pour affronter les pics d'activité du système de santé doit également être maintenue. Par contre, il convient d'adapter la prise en charge des coûts des tests. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, les cantons devront assumer le financement de ces coûts. Jusqu'au 31 mars 2023, la Confédération doit toutefois régler les modalités dans une phase transitoire. Dans l'optique de garantir la liberté de voyager, il est par ailleurs essentiel de maintenir la compatibilité internationale des certificats COVID-19.*

*Le projet de modification de la loi COVID-19 a fait l'objet d'une consultation auprès des cantons et des associations faitières de l'économie œuvrant au niveau national du 27 avril au 12 mai 2022. La grande majorité des cantons et des associations ont salué le projet; en revanche, les cantons s'opposent à l'unanimité à la prise en charge des coûts des tests par les cantons à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, tel que proposé dans le projet mis en consultation.*

### Contenu du projet

*Bien que la situation se soit stabilisée, il est à prévoir que le coronavirus SARS-CoV-2 continuera à provoquer des infections tant en Suisse que dans le reste du monde. La*

société doit par conséquent se préparer à vivre longtemps avec le virus. L'évolution de la pandémie de COVID-19 est difficile à prévoir avec fiabilité. Il faut très probablement s'attendre à de nouvelles vagues de contaminations saisonnières, dont l'intensité est toutefois difficile à prévoir. Afin de protéger la santé publique, le Conseil fédéral estime nécessaire de conserver les bases légales relatives à certaines mesures, en particulier pour les deux prochains semestres d'hiver.

Dans le domaine des capacités sanitaires, les compétences du Conseil fédéral s'agissant de l'acquisition et de la fabrication de biens médicaux importants ainsi que de la communication des capacités du système de santé doivent être prolongées. Concernant la prise en charge des coûts des tests de dépistage du COVID-19, elle relève actuellement de la compétence de la Confédération, qui est également responsable des modalités. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, il convient que les cantons assument les coûts de réalisation des analyses COVID-19. Afin de faciliter le passage à la nouvelle année, la Confédération continuera de facturer les coûts au premier trimestre 2023 et se chargera ensuite de les facturer aux cantons (art. 3). Dès le 1<sup>er</sup> avril 2023, il convient que les cantons assument les coûts de réalisation des analyses COVID-19 et seront responsables pour les règlements détaillés correspondants. Des mesures spécifiques visant à protéger les travailleurs vulnérables doivent également pouvoir être mises en œuvre (art. 4, al. 1).

L'évolution positive de la situation épidémiologique a permis de lever l'utilisation du certificat COVID-19 sur le territoire national le 17 février 2022. Toutefois, comme le certificat doit pouvoir être utilisé dans le cadre du trafic international de voyageurs au-delà de 2022, en particulier au sein de l'espace européen, sa compatibilité internationale doit être garantie. Aussi, le Conseil fédéral propose de proroger la base légale relative au certificat sanitaire (art. 6a), en vue de faciliter le trafic international de voyageurs et de garantir la libre circulation au sein de l'espace Schengen.

L'application SwissCovid complète le traçage classique des contacts réalisé par les autorités cantonales compétentes. Le Conseil fédéral propose par conséquent de prolonger les bases légales relatives à cet instrument facile d'accès (art. 60a de la loi sur les épidémies). Bien que l'application soit actuellement désactivée, il importe qu'elle puisse être rapidement remise en service en cas de besoin.

Enfin, il convient de reconduire les dispositions régissant les mesures dans le domaine des étrangers, de même que celles visant à garantir la liberté de circulation de la population et des travailleurs frontaliers en cas de fermeture des frontières (art. 5 et 6).

Il y a notamment lieu de pouvoir encore mettre en œuvre, si nécessaire, des mesures relatives à l'entrée, qui visent à assurer la sécurité du trafic international de voyageurs et doivent être coordonnées rapidement avec les autres États de l'espace Schengen. Une réaction rapide est également nécessaire dans le domaine de l'asile, le cas échéant, en particulier en ce qui concerne l'hébergement de requérants d'asile et la garantie de la procédure d'asile dans le respect des mesures adéquates en matière de protection de la santé.

# Message

## 1 Contexte

La loi COVID-19 a donné une base légale formelle aux ordonnances COVID-19, précédemment fondées sur l'art. 185, al. 3, de la Constitution (Cst.)<sup>1</sup>. Le 25 septembre 2020, l'Assemblée fédérale a adopté la loi COVID-19<sup>2</sup>, qui est entrée en vigueur le 26 septembre 2020<sup>3</sup>. Après le référendum, la loi a été acceptée en votation populaire fédérale le 13 juin 2021<sup>4</sup>, recueillant plus de 60 % des voix.

L'Assemblée fédérale a modifié la loi COVID-19 à quatre reprises depuis qu'elle l'a adoptée. Toutes les modifications ont été déclarées urgentes et sont entrées en vigueur immédiatement après leur adoption. Il s'agit des modifications suivantes:

- modification du 18 décembre 2020<sup>5</sup> (culture, cas de rigueur, sport, assurance-chômage, amendes d'ordre), entrée en vigueur le 19 décembre 2020;
- modification du 19 mars 2021<sup>6</sup> (cas de rigueur, assurance-chômage, accueil extra-familial pour enfants, acteurs culturels, manifestations), entrée en vigueur le 20 mars 2021;
- modification du 18 juin 2021<sup>7</sup> (allocations pour perte de gain, sport et restrictions de capacité), entrée en vigueur le 19 juin 2021;
- modification du 17 décembre 2021<sup>8</sup>, entrée en vigueur le 18 décembre 2021.

La modification du 19 mars 2021 a également fait l'objet d'un référendum. Elle a été acceptée en votation populaire le 28 novembre 2021, recueillant 62 % des voix.

Par la modification du 17 décembre 2021, le Parlement a décidé de proroger des dispositions importantes de la loi COVID-19 jusqu'à la fin 2022, notamment dans les domaines de la santé, de la protection des travailleurs, du sport et de la culture. L'obligation pour les cantons de mettre à disposition des réserves de capacités hospitalières afin d'assurer le maintien du système de santé a en outre été explicitement réglée dans la loi.

Au printemps 2022, le Conseil fédéral a décidé de lever les mesures nationales visant la population, mettant fin à la situation particulière au sens de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)<sup>9</sup>. Les cantons assument donc à nouveau la responsabilité principale dans le domaine de la santé, sauf compétences fédérales spéciales. Sur la base de la loi sur les épidémies, la Confédération reste par exemple

1 RS 101  
 2 RS 818.102  
 3 RO 2020 3835  
 4 FF 2021 2135; RS 818.102  
 5 RO 2020 5821  
 6 RO 2021 153  
 7 RO 2021 354  
 8 RO 2021 878; FF 2021 2515  
 9 RS 818.101

compétente en matière de surveillance ainsi que pour édicter, si nécessaire, des dispositions concernant le trafic international de voyageurs au départ de la Suisse et vers celle-ci.

La phase de transition qui succède à la phase aiguë de la crise nécessite encore de faire preuve d'une vigilance et d'une capacité de réaction accrues. À long terme, une évolution graduelle vers une phase endémique est escomptée. Le cours des infections se stabilise, même si des flambées locales peuvent continuer à se produire. Il faut en outre s'attendre à une hausse des contaminations et à une sollicitation plus forte du système de santé par des patients atteints du COVID-19 au cours des mois d'hiver des prochaines années.

## 1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

La plupart des dispositions de la loi COVID-19 cessent de produire effet au 31 décembre 2022. Comme expliqué précédemment, de nouvelles vagues saisonnières de COVID-19 sont toutefois à prévoir au cours des deux prochaines années dans le cadre de l'évolution vers une phase endémique.

Pour éviter des lacunes au niveau légal en cas de nouvelle phase de forte sollicitation du système de santé par des patients COVID-19, le Conseil fédéral propose notamment de proroger les dispositions suivantes jusqu'en juin 2024:

- approvisionnement de la population en biens médicaux importants (avec exceptions; art. 3, al. 1 à 3);
- financement par les cantons de réserves de capacités pour affronter les pics d'activité du système de santé (art. 3, al. 4<sup>bis</sup>);
- mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile (art. 5);
- mesures en cas de fermeture des frontières pour assurer le droit à la circulation des travailleurs frontaliers et des habitants qui ont des liens particuliers dans la zone frontalière (art. 6);
- certificats de vaccination, de test et de guérison (art. 6a).

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, il convient toutefois que les cantons prennent en charge les coûts des analyses COVID-19 individuelles. Afin de faciliter le passage à la nouvelle année, le Conseil fédéral doit continuer de régler les modalités concernant le dépistage, à savoir notamment les tarifs et la procédure de facturation, jusqu'au 31 mars 2023 (art. 3, al. 5). Ensuite, les cantons devront également appliquer ces réglementations (art. 3, al. 5<sup>bis</sup>).

Compte tenu de la non-prorogation d'une partie des dispositions de l'art. 3, l'obligation incombant aux cantons de communiquer les capacités du système de santé doit être réglée dans un nouvel al. 4<sup>er</sup>. Pour les mêmes raisons, il convient d'adapter les dispositions de la loi sur les épidémies relatives à l'application SwissCovid (art. 60a, 62a, 80, al. 1, let. f, et 83, al. 1, let. n, LEp), de manière à inclure aussi le traçage de présence, qui a été introduit sur la base de la loi COVID-19.

En revanche, il n'est pas utile de proroger les dispositions concernant les mesures de compensation pour l'économie. En principe, il faut toutefois maintenir la possibilité d'ordonner des mesures particulières visant à protéger les travailleurs vulnérables, mais sans que les employeurs soient tenus de libérer les employés de leurs obligations ou de maintenir le versement du salaire si un niveau de protection adéquat ne peut être atteint malgré les mesures de protection particulières. De ce fait, il n'est pas non plus nécessaire de maintenir le droit des employeurs à être remboursés par les fonds de la caisse de compensation (APG) (art. 4, al. 1).

À noter enfin que des délais plus longs ont déjà été prévus pour certaines dispositions (art. 1, 8, 9, let. c, 12a, 12b, al. 8, 17, al. 1, let a à c, 17, al. 2 et 3, et 19).

## **1.2 Solutions étudiées et solution retenue**

Dans un premier temps, il y avait lieu de déterminer si la Confédération pouvait s'appuyer sur des compétences dont elle dispose déjà en vertu d'autres actes pour mettre en œuvre les mesures précitées visant à lutter contre l'épidémie de COVID-19 et ses effets collatéraux. Tel n'est pas le cas. Il n'existe aucune autre solution, en particulier s'agissant des mesures citées dans le domaine des capacités sanitaires (art. 3).

Il convenait en outre d'examiner si les tâches concernées pouvaient (dorénavant) être assumées par des particuliers, des entreprises privées ou des partenaires sociaux, ou encore par les cantons et les communes. Cette possibilité a également été écartée: soit la Confédération est seule compétente en la matière (p. ex. pour les mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile) ou assume une fonction de coordination importante, soit certaines tâches dépassent les capacités des cantons.

Enfin, l'hypothèse selon laquelle le Conseil fédéral pourrait, le cas échéant, réagir en édictant des ordonnances sur la base de l'art. 185, al. 3, Cst., a été étudiée. Il apparaît que le recours au droit de nécessité est exclu, attendu que les répercussions d'une situation d'urgence provoquée par l'épidémie de COVID-19 sont dorénavant connues et que le critère de l'imprévisibilité ne serait pas respecté.

## **1.3 Relation avec la stratégie du Conseil fédéral visant à lutter contre la pandémie de COVID-19**

La situation particulière au sens de l'art. 6 LEp a pris fin le 31 mars 2022, marquant un retour général à la répartition usuelle des compétences dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19. Dans les domaines où des compétences fédérales spécifiques ne sont pas prévues, la responsabilité principale revient donc de nouveau aux cantons. L'évolution de la situation épidémiologique demeurant encore très incertaine, en particulier dans la perspective des mois d'hiver 2023 et 2024, le Conseil fédéral a précisé dans un document de base de la Confédération relatif à l'évolution à moyen et à long terme de l'épidémie de COVID-19 la répartition des tâches et les activités à poursuivre. Après consultation des cantons, il a adopté ce document le 18 mai 2022.

Outre les bases actuelles de la loi sur les épidémies, la prorogation des dispositions pertinentes et limitées dans le temps de la loi COVID-19 et de la loi sur les épidémies visées au ch. 1.1 est nécessaire pour mettre en œuvre au niveau fédéral les mesures prévues dans le document de base.

## **2 Procédure préliminaire**

### **2.1 Considérations générales**

En vertu de l'art. 3, al. 1. let. b, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation<sup>10</sup>, une consultation doit être organisée pour les projets de loi contenant des dispositions importantes qui fixent des règles de droit. Une telle consultation a été menée avant l'adoption de la loi COVID-19 ainsi que lors de la modification du 18 décembre 2020. Aucune consultation n'a en revanche été organisée lors des modifications des 19 mars, 18 juin et 17 décembre 2021. Étant donné que, en l'espèce, le projet prévoit uniquement la prolongation de la durée de validité de quelques dispositions de la loi COVID-19 et ne contient pas de modifications importantes sur le plan du contenu, il a été renoncé à une consultation.

### **2.2 Consultation des cantons et des associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national concernant le projet de message et d'acte**

Du 27 avril au 12 mai 2022, une consultation a été menée auprès des cantons et des partenaires sociaux sur le projet de message concernant la modification de la loi COVID-19 (prorogation et modification de certaines dispositions). Ont été consultés les cantons et les associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national ci-après: Economiesuisse, l'Union suisse des arts et métiers (USAM), l'Union patronale suisse (UPS), l'Union syndicale suisse (USS) et l'organisation faitière indépendante des travailleuses et travailleurs (Travail Suisse). L'ensemble des cantons et des associations faitières de l'économie consultées ont pris position. Les organisations suivantes, qui n'ont pas été invitées à se prononcer, ont également émis un avis: la Fédération faitière de l'aéronautique et de l'aérospatiale suisses (Aerosuisse), Flughafen Zürich AG (aéroport de ZH), l'association de la branche de l'hébergement (Hotelleriesuisse), l'Association des laboratoires médicaux de Suisse (FAMH), la Société suisse des pharmaciens (Pharmasuisse) et l'UDC.

Sur le fond, 21 cantons se sont prononcés en faveur de la prorogation et de la modification de certaines dispositions de la loi COVID-19 et de la loi sur les épidémies; quatre cantons ont accepté le principe de la prorogation, mais seulement jusqu'au 30 juin 2023 (AG, BE, GL, SG). Trois cantons ont exigé d'examiner au moins une prorogation jusqu'à l'été 2023 seulement (AI, AR, TG).

<sup>10</sup> RS 172.061

Les propositions et remarques suivantes ont notamment été formulées concernant les différentes dispositions:

*Biens médicaux importants (art. 3, al. 2)*

Sur le fond, tous les cantons et toutes les associations (Economiesuisse, UPS, USAM, Travail Suisse) saluent la prorogation de certains éléments des dispositions de l'art. 3, al. 2. Les cantons AI, AR, GL, GR, SG, TG, TI et ZH se prononcent toutefois expressément en faveur de l'inclusion de nouveaux projets dans le programme d'encouragement pour les médicaments contre le COVID-19, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport explicatif. L'USAM est favorable à la prorogation, mais demande que les mesures soient appliquées de manière continue et dans un délai défini.

*Obligation des cantons de financer des réserves de capacités hospitalières (art. 3, al. 4<sup>bis</sup>)*

Sur le fond, une majorité des cantons salue la prorogation de cette disposition. Les cantons AG, BL, GE, LU, SO, TI et VD plaident toutefois pour qu'une participation financière de la Confédération soit inscrite dans la loi. Concernant la mise en œuvre, trois cantons (AG, LU, SO) font référence à la recommandation de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) du 10 mars 2022, selon laquelle il faut renoncer à prévoir un nombre concret de lits pour maintenir les capacités sanitaires ou à formuler des prescriptions concernant le pourcentage d'augmentation des capacités. Cette recommandation préconise également une participation financière substantielle de la part de la Confédération, dans la mesure où celle-ci formule de telles exigences.

Sept cantons (NE, NW, OW, SZ, TI, ZG, ZH) s'opposent clairement à une prolongation de cette obligation. Ils estiment que la disposition n'est pas pertinente, car il faudrait plutôt mettre l'accent sur les mesures à prendre pour combler la pénurie de personnel qualifié. En outre, sa mise en œuvre serait trop complexe, et les cantons devraient agir sous leur propre responsabilité dans ce domaine.

Par contre, Economiesuisse, l'UPS, l'USAM, l'USS et Travail Suisse sont favorables à une prorogation. Economiesuisse met en avant le risque d'une exécution lacunaire, précisant la nécessité de disposer de capacités suffisantes, d'établir des plans prévisionnels et des canaux de communication efficaces ainsi que de mettre à disposition suffisamment de personnel spécialisé.

*Prise en charge des coûts des tests par les cantons (art. 3, al. 5)*

Tous les cantons se prononcent résolument contre une prise en charge par les cantons des coûts de réalisation des analyses COVID-19 à partir de janvier 2023, invoquant notamment que le système de financement actuel a fait ses preuves et qu'il faut le maintenir après l'hiver 2022-2023. Un changement au niveau de la prise en charge des coûts des tests pendant les mois d'hiver, une période où l'on peut s'attendre à une hausse de la circulation du virus, serait très défavorable sur le plan épidémiologique et comporterait des risques considérables. En outre, des problèmes se poseraient en cas de réglementations et de prix inégaux ainsi que lors de la saisie de l'appartenance cantonale et de la facturation intercantonale, et il faudrait mettre en place des proces-



sus de facturation entièrement nouveaux. La stratégie de dépistage ne peut être pleinement efficace que si elle est réglée et mise en œuvre uniformément dans toute la Suisse, ce qui implique une réglementation et une prise en charge des coûts par la Confédération. De plus, une réglementation des exceptions par les cantons entraînerait davantage de disparités régionales ou cantonales dans l'offre de tests. Malgré l'obligation qui leur incombe de garantir une offre suffisante, les cantons pourraient réduire considérablement le dépistage, ce qui entraverait la surveillance de l'infection à l'échelle nationale.

Le canton BE s'oppose à la réglementation d'un financement supplémentaire, estimant que, dans la phase post-pandémique actuelle, un dépistage à large échelle de la population n'est plus aussi important, raison pour laquelle il faut revenir aux structures ordinaires.

Economiesuisse, Travail Suisse, Pharmasuisse et la FAMH s'opposent également à la prise en charge des coûts des tests par les cantons à partir de janvier 2023. Economiesuisse estime qu'il faut veiller à ce qu'en particulier les tests répétés dans les entreprises, les écoles et les institutions de santé puissent à nouveau être effectués rapidement et dans leur intégralité. Travail Suisse fait valoir que des réglementations divergentes dans les différents cantons entraîneraient des problèmes de délimitation inutiles pour les entreprises et les travailleurs et compliqueraient la mise en œuvre des plans de protection. Pour sa part, Pharmasuisse précise qu'une réglementation des modalités de test par les cantons risquerait de conduire à un «désastre administratif et organisationnel»; pour les pharmacies, la mise en œuvre serait trop complexe. Selon la FAMH, le savoir-faire des cantons n'est pas suffisant pour qu'un modèle de test commun puisse être développé.

L'UPS, l'USAM et l'USS sont favorables à la prise en charge des coûts des tests par les cantons à partir de 2023. L'UDC plaide pour un système d'auto-prise en charge des coûts, sauf en cas d'obligation de présenter un certificat en Suisse, auquel cas le financement devrait être assuré par les cantons.

#### *Mesures visant à protéger les travailleurs vulnérables (art. 4, al. 1)*

21 cantons et quatre partenaires sociaux sont favorables au principe de la prorogation et de l'adaptation de l'art. 4, al. 1, visant à protéger les travailleurs vulnérables (AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, Economiesuisse, UPS, USS, Travail Suisse). Cinq cantons et un partenaire social s'opposent à une prorogation (AI, AR, GL, SG, TG, USAM). Cinq cantons et deux partenaires sociaux souhaitent conserver la réglementation actuelle concernant le maintien du salaire lorsque le travailleur ne peut pas accomplir son travail, y compris son financement, par le biais du régime des allocations pour perte de gain, si l'article est prorogé (AG, AI, AR, LU, NE, USS, Travail Suisse). Selon le canton AG, il faudrait sinon s'attendre à des discussions difficiles en matière de droit du travail. Le canton TI se montre également critique quant à la suppression de la possibilité de prescrire le maintien du salaire pour les personnes vulnérables. Pour sa part, l'UPS souhaite que la loi mentionne explicitement qu'il n'y a pas d'obligation pour l'employeur de maintenir le versement du salaire.

### *Certificat sanitaire (art. 6a)*

Sur le fond, tous les cantons saluent la prorogation de la base légale relative au certificat COVID-19. Le canton NW n'est toutefois favorable à une prorogation qu'à la condition que la Confédération prenne en charge les coûts (des tests) liés. L'USS, l'USAM, Travail Suisse, Aerosuisse et l'aéroport de ZH saluent la prorogation. L'USAM et l'UDC exigent toutefois l'exclusion explicite de toute obligation future de présenter un certificat en Suisse.

### *Systèmes de traçage de proximité et de traçage de présence (art. 60a, 62a, 80, al. 1, let. f, et 83, al. 1, let. n, LEp)*

Une majorité des cantons est favorable au maintien de l'application SwissCovid et à la prorogation de la disposition concernant les systèmes de traçage de proximité et traçage de présence (BL, BS, FR, GE, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, TI, UR, VS, ZG, ZH). Neuf cantons (AI, AR, BE, GL, GR, SG, SZ, TG, VD) les rejettent en se référant à l'utilité limitée de l'application SwissCovid. Les associations faitières qui se sont exprimées sur la question saluent la démarche proposée (USAM et Travail Suisse).

### *Domaine des étrangers et de l'asile, mesures en cas de fermeture des frontières (art. 5 et 6)*

Tous les cantons saluent la prorogation des deux dispositions. Seul le canton GL rejette la prorogation de l'art. 5 (mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile). Economiesuisse, l'UPS, Travail Suisse et Hotelleriesuisse se prononcent également en faveur de la prorogation des deux dispositions. L'USAM salue la prorogation de la disposition concernant le domaine de l'asile, mais pas de celle dans le domaine des étrangers, considérant qu'il faut maintenir les frontières ouvertes et simplifier les conditions d'entrée. Aerosuisse et l'aéroport de ZH sont également favorables à la prorogation de l'art. 6, bien qu'ils soulignent des problèmes de mise en œuvre.

### *Autres prorogations nécessaires*

La prorogation d'autres dispositions spécifiques de la loi en vigueur a été proposée, notamment en ce qui concerne les critères et les valeurs de référence (art. 1a), l'exemption de la quarantaine des personnes vaccinées (art. 3a; GE), les mesures dans le domaine des assurances sociales (art. 15 ss; USS, Travail Suisse), les mesures dans le domaine de la culture (art. 11 ss; SH, NE, USS) et les mesures pour les cas de rigueur (art. 12 ss; USS, LU concernant l'art. 12, al. 1<sup>septies</sup>).

## **3 Présentation du projet**

### **3.1 Domaine de la santé**

#### *Capacités sanitaires*

Il y a lieu de maintenir certaines compétences opérationnelles cruciales du Conseil fédéral dans le domaine des capacités sanitaires (art. 3), en particulier pendant les

mois d'hiver 2023 et 2024. Ainsi, des activités en lien avec l'acquisition et la fabrication de biens médicaux importants, ce qui inclut l'encouragement du développement de médicaments contre le COVID-19, doivent pouvoir être poursuivies. Enfin, il convient de prolonger l'obligation des cantons de communiquer leurs capacités sanitaires ainsi que celle fixée par le Parlement en décembre 2021 concernant la mise à disposition et le financement de réserves de capacités hospitalières par les cantons. En ce qui concerne les tests de dépistage du COVID-19, il incombe désormais aux cantons de garantir une offre suffisante et de prendre en charge les coûts. Parallèlement, les cantons peuvent, comme le fait actuellement la Confédération, prévoir des exceptions à la prise en charge des coûts. Afin de faciliter le passage à cette nouvelle réglementation, le Conseil fédéral doit continuer de régler les modalités concernant le dépistage, à savoir notamment les tarifs et la procédure de facturation, jusqu'au 31 mars 2023.

### *Certificat sanitaire*

Sur la base de l'art. 6a de la loi COVID-19 et de l'ordonnance COVID-19 du 4 juin 2021 certificats<sup>11</sup> qui s'y rapporte, la Confédération gère un système pour l'établissement de certificats COVID-19 et le met à la disposition des cantons, des particuliers et du médecin-chef de l'armée. Le système peut être utilisé pour émettre des certificats compatibles avec le certificat COVID numérique de l'UE. Actuellement, l'UE mène une procédure législative visant à proroger les bases légales du certificat COVID numérique de l'UE jusqu'à la fin juin 2023. Les certificats COVID facilitent le trafic international de voyageurs pour les personnes en provenance de Suisse, en ce qu'ils constituent des preuves reconnues de vaccination, d'infection antérieure ou de dépistage dans les États membres de l'UE et dans d'autres États. Attendu que de tels documents pourraient être encore nécessaires pendant quelque temps pour voyager à l'étranger, il y a lieu de proroger la base légale jusqu'au 30 juin 2024.

### *Systèmes de traçage de proximité et de traçage de présence*

L'application SwissCovid complète le traçage des contacts classique réalisé par les autorités cantonales compétentes. Elle réunit traçage de proximité et traçage de présence en un seul outil. Le système de traçage de proximité utilise l'interface Bluetooth pour enregistrer automatiquement les rapprochements de téléphones mobiles. Ce registre permet à l'application d'envoyer des notifications en cas de contact avec une personne infectieuse utilisant également l'application. Le système de traçage de présence (fonction d'enregistrement de l'application SwissCovid) consiste à scanner des codes QR dans des établissements ou lors de manifestations. Si une personne infectieuse était présente, les participants qui ont scanné le code sont informés par l'application. Les dispositions de la loi sur les épidémies qui règlent le système de traçage de proximité constitueront dorénavant également la base du traçage de présence.

<sup>11</sup> RS 818.102.2

### 3.2 **Domaine des étrangers et de l’asile, mesures en cas de fermeture des frontières**

Les restrictions d’entrée en vigueur pour les ressortissants d’États tiers<sup>12</sup> tiennent compte de la recommandation (UE) 2020/290 du 22 février 2022<sup>13</sup> concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l’UE et la possible levée de cette restriction. Cette recommandation a été plusieurs fois adaptée à l’évolution de la situation. Tant qu’une solution coordonnée au niveau international apparaît nécessaire pour lutter contre la pandémie de COVID-19, il y a lieu de proroger la base légale relative au domaine des étrangers afin de faire face à d’éventuels imprévus. Cela permettra de tenir compte des développements internationaux à l’avenir également.

Il n’est pas non plus possible de prévoir jusqu’à quand des exigences accrues seront nécessaires pour protéger la santé des requérants d’asile. En cas de besoin attesté, il importe de pouvoir également prendre des mesures dans le domaine de l’asile après le 31 décembre 2022.

Tant dans le domaine des étrangers que dans celui de l’asile, il est crucial de pouvoir continuer à mettre en œuvre très rapidement les mesures qui s’imposent. Cela implique de maintenir, dans un premier temps, les bases légales requises, et de les lever uniquement lorsqu’une amélioration durable est escomptée.

## 4 **Commentaire des dispositions**

### 4.1 **Modifications**

#### *Art. 3, al. 3*

L’adaptation de l’art. 3, al. 3, est de nature purement formelle. Étant donné qu’une partie des dispositions à l’al. 2 (let. h et i) n’ont pas à être prorogées, les renvois correspondants doivent également être supprimés à l’al. 3. Aucune modification matérielle n’est apportée. Comme actuellement, certaines mesures prévues à l’al. 2 ne peuvent être mises en œuvre que lorsque les structures usuelles ne sont pas suffisantes (cf. également le commentaire de l’art. 3 au ch. 4.2).

#### *Art. 3, al. 4<sup>bis</sup>*

Les versions française et italienne de l’art. 3, al. 4<sup>bis</sup>, peuvent être mal comprises et laisser entendre que la définition des capacités, qui relève de la compétence des cantons, requiert l’accord de la Confédération. Or, ainsi qu’il ressort clairement des débats parlementaires et de la version allemande, seule une consultation de la Confédération est requise. L’adaptation ne concerne que les textes français et italien, et vise donc uniquement à assurer la concordance des versions linguistiques.

<sup>12</sup> Ressortissant d’un État qui n’est ni membre de l’UE, ni de l’Association européenne de libre-échange (AELE).

<sup>13</sup> Recommandation (UE) 2022/290 du Conseil du 22 février 2022 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l’UE et la possible levée de cette restriction, JO L 43 du 24.2.2022, p. 79.

*Art. 3, al. 4<sup>ter</sup>*

À l'heure actuelle, l'obligation pour les cantons de communiquer les capacités sanitaires se fonde sur les al. 4 et 7, let. b. Comme la prorogation de ces dispositions n'est pas proposée, l'obligation de communiquer les capacités, toujours nécessaire, doit dorénavant faire l'objet d'un alinéa spécifique. Le recensement des capacités des établissements de santé à l'échelle suisse reste d'une importance cruciale pour surveiller les conséquences des infections sur le système de santé, y compris après le retour à la situation normale et en particulier pendant les mois d'hiver 2023 et 2024. Le Conseil fédéral doit donc encore être en mesure d'obliger les cantons à communiquer le nombre total de lits et leur taux d'occupation, en particulier en ce qui concerne les lits de soins intensifs utilisés pour traiter les patients COVID-19. Les données doivent être déclarées comme jusqu'à présent au Service sanitaire coordonné (SCC).

*Art. 3, al. 5*

La facilité et la rapidité d'accès aux tests de dépistage du COVID-19 constituent des éléments centraux de la lutte contre la pandémie en Suisse. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, les cantons prendront en charge les coûts des analyses COVID-19 individuelles (y compris celles réalisées dans le cadre de tests répétés). Ceci correspond à la répartition ordinaire des compétences en situation normale, conformément à la loi sur les épidémies. Ainsi, la responsabilité principale de la gestion de la pandémie incombera de nouveau aux cantons. Afin de faciliter cette transition, la Confédération doit continuer de régler les modalités concernant le dépistage, y compris les tarifs et la facturation, pendant une phase transitoire allant jusqu'au 31 mars 2023. Il est prévu de maintenir une facturation centralisée au premier trimestre 2023 et que la Confédération facture les coûts des tests aux cantons au prorata de leur population résidente.

*Art. 3, al. 5<sup>bis</sup>*

À partir du 1<sup>er</sup> avril 2023, il incombera aux cantons de fixer les modalités de tests et leur tarification. Ils devront notamment définir les tests à prendre en charge et les modalités de facturation pour les laboratoires et les centres de test. Afin de permettre l'évaluation de la situation au niveau national, les cantons devront coordonner leurs dispositions concernant les tests et les coûts, lorsque ce sera pertinent. Étant donné qu'en situation normale, les cantons assument la responsabilité principale de la gestion de la pandémie, ils auront aussi un intérêt élevé à organiser des tests. Les cantons seront donc explicitement tenus de proposer des offres de dépistage suffisantes, notamment en ce qui concerne les tests nécessaires pour combattre la pandémie (p. ex. ceux effectués en cas de flambée dans un environnement à haut risque ou accueillant des personnes fortement susceptibles de développer une forme grave de la maladie).

*Art. 4, al. 1*

L'art. 4, al. 1, habilite le Conseil fédéral à ordonner des mesures visant à protéger les travailleurs vulnérables et à obliger les employeurs à les mettre en œuvre. Jusqu'à la fin mars 2022, cette compétence se fondait sur l'art. 27a de l'ordonnance 3

COVID-19<sup>14</sup> du 19 juin 2020. La disposition précisait notamment les catégories de travailleurs vulnérables (en règle générale les femmes enceintes et les personnes atteintes de certaines maladies qui ne peuvent pas se faire vacciner) et prévoyait une série de mesures. Parallèlement au retour à la situation normale, il convient de se référer aux dispositions du droit du travail (devoir d'assistance et. art. 6 de la loi du 13 mars 1964 sur le travail [LTr]<sup>15</sup>), qui prévoient que les employeurs sont tenus de mettre en œuvre des mesures de protection et d'en contrôler le respect<sup>16</sup>. Il est toutefois envisageable qu'en cas de détérioration majeure de la situation épidémiologie, p. ex. pour des raisons saisonnières, les travailleurs vulnérables aient à nouveau un besoin de protection particulier.

Au vu de ces éléments, le Conseil fédéral propose de maintenir sa compétence d'ordonner les mesures correspondantes, en particulier d'obliger les employeurs à permettre aux travailleurs vulnérables de travailler depuis leur domicile, ou à leur proposer des tâches de substitution équivalentes, à la maison ou sur place, garantissant de manière adéquate la protection de leur santé. En revanche, lorsque de telles mesures de protection ne sont pas possibles, l'employeur ne doit plus être tenu de dispenser les personnes concernées de leurs obligations professionnelles en continuant à leur verser un salaire. Les règles générales du droit du travail sont réservées. Le droit à l'allocation pour perte de gain s'éteint de fait; la disposition en vigueur doit donc être modifiée en conséquence. Malgré cette modification de la loi, un accord individuel sur le maintien du versement du salaire entre l'employeur et l'employé reste possible dans le cadre de l'autonomie privée.

#### *Art. 60a LEp*

Cette disposition est la base légale de l'exploitation, par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), d'un système de traçage de proximité pour le SARS-CoV-2 à l'échelle de la Suisse. Le traçage de présence et l'ordonnance qui s'y rapporte<sup>17</sup> s'appuient quant à eux sur l'art. 3, al. 7, let. a, de la loi COVID-19. Dorénavant, les bases légales des deux fonctions de l'application seront réunies à l'art. 60a LEp. À l'exception de la fin du droit à des tests sérologiques gratuits (al. 4), les adaptations proposées par le Conseil fédéral à l'art. 60a concernent uniquement ce transfert de disposition.

L'*al. 1, let. b*, présente désormais le système de traçage de présence comme une partie de l'application. Sauf indication contraire, les autres alinéas de l'art. 60a s'appliquent donc également au traçage de présence. Cela vaut pour le but du traitement des données (*al. 2*), le caractère volontaire de l'utilisation de l'application (al. 3) et le droit à des tests de dépistage du SARS-CoV-2 gratuits (*al. 4*). L'*al. 5* contient des principes

<sup>14</sup> RS **818.101.24**

<sup>15</sup> RS **822.11**

<sup>16</sup> Cf. Secrétariat d'État à l'économie (SECO) (2022): «Protection de la santé au travail selon la loi sur le travail après l'abrogation des mesures contre le COVID-19», aide-mémoire disponible sous: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Services et publications > Publications > Travail > Conditions de travail > Aide-mémoires et listes de contrôle > Informations destinées aux employeurs – Protection de la santé au travail selon la loi sur le travail après l'abrogation des mesures contre le COVID-19.

<sup>17</sup> Ordonnance du 30 juin 2021 sur un système visant à informer d'une infection possible au coronavirus SARS-CoV-2 lors de manifestations (RS **818.102.4**).

importants pour le traitement des données, tels que la protection des données par la technique (*let. a*), leur conservation décentralisée (*let. b*) et leur suppression dès le moment où elles ne sont plus nécessaires (*let. d*). Enfin, tous les composants des deux systèmes doivent être basés sur des logiciels en accès libre (*let. e*). La *let. c* établit le principe de la limitation des données dans le traçage de proximité. Cette prescription qui prévoit notamment que seules les données nécessaires au calcul de la distance et du temps de rapprochement, mais pas les données de géolocalisation, peuvent être traitées n'est pas transposable au traçage de présence. La *let. c* ne s'applique donc qu'au traçage de proximité.

En vue de garantir une surveillance uniforme par le Préposé fédéral à la protection données et à la transparence, le droit fédéral en matière de protection des données est déclaré applicable (*al. 6*). L'*al. 7* habilite le Conseil fédéral à édicter les dispositions d'exécution nécessaires pour exploiter et utiliser les deux systèmes. Enfin, conformément à l'*al. 8*, les systèmes doivent cesser d'être exploités dès que leur utilisation n'est plus nécessaire pour lutter contre la pandémie de COVID-19.

*Art. 62a et 80, al. 1, let. f, LEp*

Les systèmes de traçage de proximité et de traçage de présence doivent pouvoir être reliés à des systèmes étrangers correspondants dès lors que l'État concerné garantit une protection adéquate de la personnalité. Sur la base correspondante de la législation en vigueur, un échange a pu être convenu avec l'Allemagne dans le domaine du système de traçage de proximité. Moyennant le respect des conditions citées, il doit dorénavant être aussi possible de conclure de tels accords dans le domaine du système de traçage de présence.

*Art. 83, al. 1, let. n, LEp*

Le fait de refuser à une personne une prestation destinée à l'usage public au motif qu'elle ne participe pas au système de traçage de présence doit dorénavant aussi être puni d'une amende. L'objectif est d'éviter que l'utilisation ou la non-utilisation des fonctionnalités de l'application SwissCovid avantage ou désavantage des personnes dans la vie publique.

## 4.2 Prorogations

*Art. 3*

L'art. 3 fonde des mesures essentielles dans le domaine de la santé, telles que l'approvisionnement en biens médicaux importants (*al. 1 à 3*; cf. art. 11 ss de l'ordonnance 3 COVID-19<sup>18</sup>). Il convient toutefois de ne proroger que les éléments qui demeureront nécessaires dans un avenir prévisible pour faire face à la pandémie.

L'*al. 1* crée la base du système de communication nécessaire pour pouvoir anticiper d'éventuelles difficultés d'approvisionnement. Les données transmises fournissent

une vue d'ensemble de la situation qui reste capitale pour évaluer correctement les stocks de biens médicaux importants. C'est ce qui permettra, si la situation devait s'aggraver, de réagir rapidement et de prendre des mesures supplémentaires, le cas échéant.

L'al. 2 prévoit la possibilité, si la situation l'exige, de déroger à certaines dispositions, notamment de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques<sup>19</sup>, afin de disposer sans attendre de biens médicaux, par exemple en important des médicaments efficaces contre le COVID-19 qui ne sont pas encore autorisés en Suisse. Grâce à ces dérogations, les patients pourront bénéficier rapidement, et au-delà de 2022, d'options thérapeutiques prometteuses.

- L'al. 2, *let. a et c*, fournit notamment la base légale pour l'importation et la mise sur le marché (dans certaines conditions avant l'autorisation de mise sur le marché) de médicaments pour le traitement des patients atteints du COVID-19 et la prophylaxie des personnes immunosupprimées. Sans ces dispositions, il ne serait pas possible d'acquérir et d'utiliser suffisamment tôt de nouveaux médicaments prometteurs (dont l'importance pourrait être cruciale en cas de nouveaux variants). La possibilité d'allègements et de dérogations concernant l'autorisation de mise sur le marché et l'importation concerne aussi les médicaments prophylactiques destinés à une population de patients très restreinte. Elle ne s'applique en revanche pas aux vaccins, qui restent soumis à la procédure et aux conditions d'autorisation de mise sur le marché ordinaires.
- L'al. 2, *let. b*, autorise notamment la réalisation de tests rapides SARS-CoV-2 en dehors des laboratoires et, partant, sans autorisation au sens de l'art. 16 LEp. La Confédération peut, par ses achats propres et en gérant adéquatement leur attribution, contribuer à assurer l'approvisionnement du système de santé en biens médicaux importants. Elle peut notamment prévoir des garanties d'achat pour ces biens.
- En vertu de la *let. d*, des dispositifs médicaux peuvent faire l'objet d'autorisations exceptionnelles en cas de besoin urgent.
- Sur la base de la *let. e*, le Conseil fédéral a adopté le 19 mai 2021 le programme d'encouragement pour les médicaments contre le COVID-19. Dans le cadre de ce programme, la Confédération cofinance le développement de quatre médicaments contre le COVID-19. La date de fin du projet, à savoir le délai de dépôt des demandes d'autorisation de mise sur le marché auprès de Swissmedic, est la date actuelle de fin de validité des bases légales, soit le 31 décembre 2022. Il est toutefois possible que des problèmes imprévus et dont la responsabilité ne peut être imputée à aucune partie engendrent des retards pour les entreprises. Pour pouvoir réagir à de telles évolutions, il est nécessaire de proroger les dispositions. Il n'est toutefois pas prévu d'inclure de nouveaux projets dans le programme d'encouragement pour les médicaments contre le COVID-19. Compte tenu des incertitudes quant à de futures

<sup>19</sup> RS 812.21



vagues de contaminations ainsi que des investissements déjà réalisés, la Confédération est disposée à prolonger des projets de développement, si cela se justifie concrètement. Un projet en cours concerne par exemple le développement d'un médicament susceptible de traiter les effets à long terme du COVID-19.

- La distribution des biens médicaux importants (*al. 2, let. f*) doit être possible au-delà de la fin 2022, étant donné que les stocks détenus par la Confédération ont une durée de conservation plus longue et doivent être utilisés.
- La vente directe des biens achetés par la Confédération doit également rester possible, dans l'éventualité où elle s'avérerait la seule mesure pertinente (*al. 2, let. g*). La *let. g* permet en outre la distribution gratuite de biens médicaux importants à des fins d'utilité publique.
- Par contre, il n'est pas nécessaire de proroger les *let. h* et *i* (confiscation de biens médicaux importants et obligation d'en produire) de l'*al. 2*, car de telles interventions majeures dans l'autonomie privée et la liberté économique ne sont plus nécessaires au regard de la situation actuelle.

L'*al. 3* contient seulement une adaptation formelle (les renvois aux *let. h* et *i* doivent être supprimés, car les dispositions en question ne doivent pas être prorogées; cf. *ch. 4.1*).

Compte tenu de l'évolution de la situation épidémiologique, des expériences engrangées et de l'obligation de financer des réserves de capacités (*al. 4<sup>bis</sup>*), il n'apparaît plus nécessaire de prévoir une base dans le droit fédéral pour l'interdiction des interventions non urgentes (*al. 4*).

L'*al. 4<sup>bis</sup>* a été introduit par le Parlement dans le cadre de la prorogation de certaines dispositions de la présente loi le 17 décembre 2021<sup>20</sup>. Cette disposition explicite l'obligation pour les cantons, qui sont responsables des soins médicaux de base, de financer des réserves de capacités pour faire face à des pics d'activité. Dans le cadre de la pandémie, il incombe en outre aux cantons de définir les capacités nécessaires pour le traitement des patients, en concertation avec la Confédération. Dans ce domaine, la Confédération ne joue qu'un rôle de coordination. (cf. les adaptations terminologiques des versions française et italienne au *ch. 4.1*).

Les lits certifiés dans les unités de soins intensifs nécessitent un personnel spécialisé. S'agissant de la mise à disposition à moyen et à long terme de capacités suffisantes dans le système de santé, l'accent doit donc être mis sur l'augmentation des capacités en personnel. Il y a lieu de proroger cette disposition, car elle fournit la base pour définir les capacités sanitaires requises pour faire face à la pandémie, en particulier dans la perspective de l'hiver 2023 et même 2024. Or les travaux correspondants ne seront pas achevés d'ici à la fin 2022.

En vue de la prise en charge des coûts par les cantons (cf. *al. 5* et *5<sup>bis</sup>*), l'*al. 6* n'a pas besoin d'être prorogé. L'*al. 6<sup>bis</sup>*, qui garantit un droit à obtenir un certificat, notamment en cas de dépistages répétés dans des entreprises et des établissements de santé,

<sup>20</sup> RO 2021 878

ne paraît plus non plus nécessaire. Ces deux dispositions ont été définies dans le contexte des restrictions d'accès alors en vigueur en Suisse (certificat COVID-19). La situation est à présent différente: d'une part, l'obligation de présenter un certificat a été levée en Suisse le 16 février 2022 et, d'autre part, la situation particulière a pris fin le 31 mars 2022. Les cantons, et non plus la Confédération, sont dorénavant compétents pour ordonner des mesures visant la population, y compris instaurer une éventuelle obligation de présenter un certificat. Si toutefois, contrairement à l'évaluation actuelle de la situation épidémiologique, l'introduction de restrictions d'accès au moyen du certificat COVID-19 devait à nouveau s'avérer nécessaire, les pouvoirs publics seraient tenus de garantir un accès facilité aux certificats de test en réglant de manière adéquate la prise en charge des coûts des analyses et de permettre l'obtention de certificats de test également en cas de dépistages répétés, conformément à la prescription claire formulée par le Parlement en décembre 2022.

Il est par ailleurs possible de renoncer à prolonger la durée de validité de l'*al.* 7, qui est plutôt de nature programmatique. Le contenu des dispositions, qui fixe des compétences, est suffisamment couvert par d'autres actes: en particulier le traçage de présence à l'aide de l'application SwissCovid, qui s'appuie actuellement sur l'*al.* 7, let. a, sera dorénavant inscrit à l'art. 60a LEp.

#### Art. 5

*Let. a:* l'ordonnance 3 COVID-19 règle les dispositions d'entrée particulières applicables aux étrangers. Elle définit les cas dans lesquels l'entrée en Suisse est refusée (États ou régions de provenance, motifs de séjour). Sont concernés par l'interdiction d'entrée les ressortissants d'États tiers domiciliés en dehors de l'espace Schengen qui souhaitent se rendre en Suisse, en particulier à des fins de tourisme ou de visites privées. Ces restrictions d'entrée pour les ressortissants d'États tiers, liées à la pandémie, se fondent sur la recommandation (UE) 2022/290<sup>21</sup> (développement de l'acquis de Schengen), elle-même basée sur la recommandation (UE) 2020/912<sup>22</sup>, non contraignante sur le plan juridique. Par conséquent, la Suisse peut prévoir des exigences plus strictes pour les personnes en provenance d'États tiers si cela est jugé nécessaire pour des raisons de protection de la santé. À l'inverse, il est possible de déroger à cette recommandation lorsque les restrictions d'entrée ne répondent plus de manière adéquate aux besoins spécifiques de la Suisse. À l'avenir également, le Conseil fédéral ne prendra de nouvelles mesures, si possible conformes à la recommandation UE, que si celles-ci sont efficaces du point de vue épidémiologique et ne restreignent par le trafic international de voyageurs de manière disproportionnée.

*Let b:* le Conseil fédéral doit pouvoir prolonger certains délais prévus par la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)<sup>23</sup> et la loi du 26 juin

<sup>21</sup> Recommandation (UE) 2022/290 du Conseil du 22 février 2022 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction, JO L 43 du 24.2.2022, p. 79.

<sup>22</sup> Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction, JO L 208 du 1.7.2020, p. 1.

<sup>23</sup> RS 142.20

1998 sur l'asile (LAsi)<sup>24</sup> s'ils ne peuvent plus être tenus en raison de la pandémie de COVID-19. Il a exercé cette compétence (cf. art. 10a de l'ordonnance 3 COVID-19 et 9 de l'ordonnance COVID-19 du 1<sup>er</sup> avril 2020 asile<sup>25</sup>) pour les délais légaux pour le regroupement familial (*ch. 1*), l'extinction des autorisations de séjour (*ch. 2*), la nouvelle saisie des données biométriques pour l'établissement ou le renouvellement d'un titre de séjour (*ch. 3*), et le départ dans le domaine de l'asile (*ch. 4*; art. 45, al. 2 LAsi). On ne peut exclure qu'un enchaînement de circonstances défavorables empêche des étrangers de respecter ces délais après le 31 décembre 2022. Jusqu'ici, le Conseil fédéral n'a pas jugé utile de prolonger les délais pour le départ dans le domaine des étrangers (*ch. 4*; art. 64d LEI), l'extinction de l'asile (*ch. 5*) et la fin de l'admission provisoire (*ch. 6*). Là encore, on ne peut exclure que les circonstances particulières liées à la pandémie de COVID-19 empêchent de respecter les délais dans ces domaines après le 31 décembre 2022. Afin d'éviter des cas de rigueur personnels graves, la base légale qui permet de prolonger les délais doit être prorogée.

*Let c*: les mesures spéciales dans le domaine de l'asile doivent elles aussi pouvoir être encore utilisées, si nécessaire. Si cette réglementation était abrogée, les dispositions d'exécution de l'ordonnance COVID-19 asile cesseraient elles aussi de produire effet le 31 décembre 2022, sans qu'il soit possible de les reconduire.

Les règles prévues demeurent nécessaires. Cela vaut en particulier pour la possibilité de prolonger les délais de départ (art. 9 de l'ordonnance COVID-19 asile), la participation du représentant juridique à l'audition (art. 6 de l'ordonnance COVID-19 asile), la prolongation du délai de recours de 7 à 30 jours ouvrables dans la procédure accélérée (art. 10 de l'ordonnance COVID-19 asile) et les règles spéciales concernant l'hébergement des requérants d'asile dans les centres de la Confédération (art. 2 et 3 de l'ordonnance COVID-19 asile). La possibilité de prolonger les délais de départ reste nécessaire. On ne peut exclure que l'évolution de la situation épidémiologique au cours des prochains mois conduise les États d'origine à refermer leurs frontières, ce qui empêcherait l'exécution des renvois pendant plus longtemps.

La prolongation du délai de recours dans la procédure accélérée est le pendant de la règle selon laquelle le représentant juridique n'est pas tenu de participer à une audition si les circonstances liées au COVID-19 l'en empêchent (art. 6 de l'ordonnance COVID-19 asile). Elle s'applique indépendamment du fait que le représentant soit présent ou non à l'audition. A ce jour, très peu d'auditions ont eu lieu sans la participation du représentant juridique. Toutefois, si la règle prévue disparaissait en raison d'une détérioration importante de la situation épidémiologique, une pénurie de représentants juridiques pourrait s'ensuivre. La garantie de la protection juridique pourrait être compromise, ce qui, à terme, entraînerait des répercussions négatives sur la procédure d'asile. En outre, si l'ordonnance COVID-19 asile cessait de produire effet, le délai de recours serait ramené à 7 jours ouvrables, ce qui pourrait aussi surcharger les représentants juridiques.

Enfin, l'hébergement des requérants d'asile dans les centres de la Confédération reste soumis à des exigences strictes en matière de protection de la santé, conformément

<sup>24</sup> RS 142.31

<sup>25</sup> RS 142.318

aux prescriptions de l'OFSP. Celles-ci s'appliquent encore, bien que la situation épidémiologique se soit améliorée, parce qu'une grande partie des requérants d'asile entrent en Suisse sans avoir été vaccinés contre le COVID-19 et que l'hébergement collectif présente des difficultés particulières sous l'angle de la protection de la santé. Les mesures facilitant la création d'hébergements supplémentaires pourraient donc être encore nécessaires.

#### *Art. 6*

À l'heure actuelle, il n'y a pas lieu de refermer les frontières et, dans la mesure du possible, les fermetures seront évitées. Si, contre toute attente, cette mesure redevenait nécessaire, le Conseil fédéral tiendra compte du mieux possible de la situation particulière des zones frontalières.

#### *Art. 6a*

En vertu de l'*al. 1*, il appartient au Conseil fédéral de définir les exigences applicables aux différents certificats COVID-19. Il a édicté à cet effet l'ordonnance COVID-19 du 4 juin 2021 certificats<sup>26</sup>. Celle-ci contient notamment des prescriptions quant à la forme et au contenu des certificats COVID-19, ainsi que les conditions applicables aux demandes de certificats. La présente disposition ne confère toutefois pas à la Confédération la compétence de traiter elle-même des demandes d'établissement de certificats COVID-19 ou d'établir de tels certificats (cf. *al. 4*).

En vertu de l'*al. 2*, l'émission de certificats COVID-19 est possible uniquement sur demande, ce qui implique l'accord de la personne concernée.

Selon l'*al. 3*, le certificat COVID-19 est un document personnel émis pour une personne donnée. Il doit être de surcroît infalsifiable, vérifiable dans le respect de la protection des données, et conçu de manière à permettre uniquement une vérification décentralisée ou locale de son authenticité et de sa validité. Ce principe interdit donc de fait à la Confédération de gérer une base de données relative aux détenteurs de certificats et aux informations les concernant. L'*al. 4* permet au Conseil fédéral d'édicter des directives sur la prise en charge des coûts liés à l'établissement de certificats COVID-19. En vertu de l'*al. 5*, la Confédération peut mettre un système pour l'établissement de certificats COVID à la disposition des cantons et de tiers. Elle exploite actuellement un système que ceux-ci peuvent utiliser pour délivrer des documents équivalents au certificat COVID numérique de l'UE fondé sur le règlement (UE) 2021/953. Elle garantit par ailleurs l'interopérabilité avec les systèmes étrangers correspondants et, partant, la possibilité d'utiliser et de vérifier électroniquement les certificats COVID-19 suisses à l'étranger. Par ailleurs, les bases légales du certificat COVID numérique de l'UE constituent en partie des développements de l'acquis de Schengen (en particulier le règlement (UE) 2021/954 relatif aux certificats pour les ressortissants de pays tiers). Conformément à l'art. 2, al. 3, de l'accord d'association à Schengen<sup>27</sup>, la Suisse s'est en effet engagée à reprendre des développements de l'acquis de Schengen.

<sup>26</sup> RS 818.102.2

<sup>27</sup> RS 0.362.31

## 5 Conséquences

### 5.1 Conséquences pour la Confédération

*Mesures dans le domaine des capacités sanitaires, maintien du certificat COVID-19 et de l'application SwissCovid*

Depuis la levée au 1<sup>er</sup> avril 2022 des prescriptions fédérales concernant l'isolement des personnes testées positives au SARS-CoV-2 (abrogation de l'ordonnance COVID-19 situation particulière), les tests individuels sont exclusivement recommandés aux personnes symptomatiques qui sont vulnérables ou qui, pour des raisons privées ou professionnelles, sont en contact étroit avec une personne vulnérable. En cas de vague modérée d'infections ne nécessitant pas de dépistage à large échelle de la population, cette recommandation devrait rester valable au premier trimestre 2023. Au vu du nombre de tests effectués fin avril/début mai 2022, on peut estimer à environ 12 000 le nombre d'analyses de biologie moléculaire (tests PCR) et à environ 3500 le nombre de tests rapides SARS-CoV-2 avec application par un professionnel réalisés chaque jour, dont les coûts seront pris en charge par les cantons à partir de 2023, mais encore préfinancés par la Confédération au premier trimestre 2023. Les tests réalisés sur demande, p. ex. dans le but d'obtenir un certificat COVID-19, ne doivent plus être financés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Les coûts moyens d'un test PCR et d'un test rapide SARS-CoV-2 avec application par un professionnel ont été estimés à respectivement 148 et 36 francs.

Les moyens nécessaires au préfinancement des tests visés à l'art. 3, al. 5, de janvier à mars 2023 sont donc estimés à environ 180 millions de francs. La Confédération facture ces coûts aux cantons au prorata de leur population résidente. Ses dépenses nettes liées au dépistage durant cette période se limitent à la facturation et au contrôle des factures. Les coûts liés à l'exploitation et au développement éventuel des systèmes informatiques pour le certificat COVID-19 et l'application SwissCovid s'élèvent à 7,8 millions de francs au total pour l'année 2023.

Les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre des mesures dans le domaine des capacités sanitaires seront inscrites au budget 2023. Le maintien du certificat COVID-19 et de l'application SwissCovid n'ont pas de conséquences sur l'état du personnel de la Confédération.

*Mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile, ainsi qu'en cas de fermeture des frontières*

La prolongation des mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile ainsi qu'en cas de fermeture des frontières n'a pas de conséquences sur les finances et l'état du personnel de la Confédération.

On rappellera toutefois qu'indépendamment des mesures prévues par la loi COVID-19, la pandémie a eu des conséquences sur les finances et le personnel du domaine de l'asile et qu'elle peut encore en avoir. L'augmentation des capacités d'hébergement dans les centres de la Confédération a entraîné des coûts supplémentaires en matière d'infrastructure, d'encadrement et de sécurité. Au vu de la situation difficile en ce qui concerne l'exécution, on ne peut pas non plus exclure que les coûts de

l'aide d'urgence augmentent dans les cantons, si l'exécution du renvoi à partir des centres de la Confédération devient plus difficile, voire impossible.

## **5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

*Mesures dans le domaine des capacités sanitaires, maintien du certificat COVID-19 et de l'application SwissCovid*

La prolongation des mesures dans le domaine des capacités sanitaires ainsi que le maintien des structures informatiques pour le certificat COVID-19 et l'application SwissCovid engendreront certaines répercussions sur les finances et l'état du personnel, en premier lieu pour les cantons.

Cela concerne en particulier le financement des réserves de capacités pour faire face aux pics d'activité dans le système de santé, l'établissement de certificats COVID par les centres de vaccination et de test exploités par les cantons, ainsi que l'attribution de codes COVID pour l'application SwissCovid par les services cantonaux compétents.

Par ailleurs, la réglementation et le financement de la réalisation des analyses COVID-19 incombera désormais aux cantons. L'ampleur des dépenses engendrées dépendra fortement de l'organisation concrète des offres de test et des dispositions adoptées concernant les coûts.

*Mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile, ainsi qu'en cas de fermeture de frontières*

La prolongation des mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile ainsi qu'en cas de fermeture des frontières n'a pas de conséquences sur les finances et l'état du personnel des cantons, des communes, des centres urbains, des agglomérations et des régions de montagne.

Comme expliqué précédemment, on ne peut pas toutefois pas exclure que les coûts de l'aide d'urgence augmentent dans les cantons, si l'exécution du renvoi à partir des centres de la Confédération devient plus problématique, voire impossible, au vu de la situation difficile en ce qui concerne l'exécution. À moyen terme, les forfaits d'aide d'urgence de la Confédération pour les cantons seraient toutefois automatiquement relevés si les coûts augmentaient (cf. art. 30a de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile<sup>28</sup>).

## **5.3 Conséquences économiques**

*Mesures dans le domaine des capacités sanitaires, maintien du certificat COVID-19 et de l'application SwissCovid*

<sup>28</sup> RS 142.312

La prolongation des mesures dans le domaine des capacités sanitaires ainsi que le maintien des structures informatiques pour le certificat COVID-19 et l'application SwissCovid permettront de faire face à de futures vagues d'infections, en particulier durant les mois d'hiver 2023 et 2024, sans qu'il ne soit nécessaire de recourir à des mesures d'ampleur telles que des restrictions de capacité ou la fermeture d'établissements et d'installations pour protéger les capacités du système de santé. On peut donc s'attendre à des répercussions positives sur l'économie.

### *Mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile, ainsi qu'en cas de fermeture des frontières*

Les mesures dans le domaine des étrangers limitent actuellement, avec l'accord des États membres de l'espace Schengen, l'entrée des ressortissants d'État tiers non vaccinés ou non guéris en provenance de certains pays ou régions à risque, en particulier en vue de séjours touristiques ou de visites privées. L'entrée en Suisse dépend de la situation épidémiologique dans l'État d'origine. Si la situation épidémiologique s'améliore au niveau mondial, les restrictions de voyage pourront être assouplies.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

Les dispositions modifiées ou prorogées des art. 3, 6 et 6a de la loi COVID-19, de même que les modifications de la loi sur les épidémies, se fondent sur l'art. 118, al. 2, let. b, Cst. L'art. 4 de la loi COVID-19 se fonde sur l'art. 122, al. 1, en relation avec l'art. 118, al. 2, let. b, Cst. L'art. 5 de la loi COVID-19 se fonde sur l'art. 121, al. 1, Cst. S'agissant de la constitutionnalité de la loi COVID-19, il est renvoyé aux considérations figurant dans le message du 12 août 2020 relatif à la loi COVID-19<sup>29</sup>.

L'art. 165, al. 1, Cst. permet de déclarer urgente une loi fédérale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard, en particulier lorsqu'un report entraînerait des conséquences négatives sur le plan de l'intérêt général. Il apparaît notamment indispensable de prolonger sans interruption les dispositions sur l'approvisionnement en biens médicaux importants, ce qui inclut l'encouragement du développement de médicaments contre le COVID-19, et sur la réglementation de la prise en charge des tests SARS-CoV-2, qui demeurent nécessaires, compte tenu de la situation épidémiologique actuelle, pour garantir l'approvisionnement médical de la population dans le cadre de la pandémie de COVID-19. Il en va de même pour ce qui est de l'obligation incombant aux cantons de financer les réserves de capacités requises pour faire face à des pics d'activité et de l'obligation de communiquer les capacités du système de santé. La réglementation relative aux certificats de vaccination, de test et de guérison (art. 6a) doit également être maintenue sans interruption pour ne pas restreindre inutilement la liberté de circulation de la population en cas d'éventuelles dispositions à l'entrée d'autres États. S'agissant des autres dispositions à modifier ou à proroger, il y a également lieu d'éviter toute discontinuité dans la durée de validité, sans quoi les bases

<sup>29</sup> FF 2020 6363, ch. 5.1

légales permettant d'édicter les dispositions d'ordonnance et les mesures correspondantes feraient défaut.

L'art. 165, al. 1, Cst. dispose que la validité d'une loi fédérale urgente doit être limitée dans le temps, mais ne prescrit aucune durée maximale. Le présent projet de modification prévoit un délai et propose de proroger les dispositions de la loi COVID-19 jusqu'à la fin juin 2024.

## 6.2 Forme de l'acte à adopter

Pour les raisons susmentionnées, le Conseil fédéral propose de ne pas reporter l'entrée en vigueur des dispositions à proroger et de déclarer urgente la prorogation de la loi COVID-19 (art. 165 Cst.).

Comme la modification proposée, à l'instar de la loi elle-même, s'inscrit dans le cadre des compétences accordées par la Constitution à la Confédération, elle est sujette au référendum *a posteriori* (art. 165, al. 2, et 141, al. 1, let. b, Cst.).

## 6.3 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., la prorogation pour une durée limitée de l'art. 3, al. 5, loi COVID-19 doit être adoptée à la majorité des membres de chaque conseil, étant donné que la disposition entraîne une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs.

## 6.4 Délégation de compétences législatives

Les dispositions à proroger ou à modifier contiennent principalement des normes de délégation permettant d'ordonner des mesures déjà concrétisées dans l'ordonnance 3 COVID-19, l'ordonnance COVID-19 asile et l'ordonnance COVID-19 certificats, dont la durée de validité est limitée. Si les normes de délégation sont prorogées, les ordonnances doivent et peuvent l'être aussi. Dans ce contexte, il s'agira de déterminer, pour chaque base de compétence, si une mise en œuvre par voie d'ordonnance a encore lieu d'être, de procéder aux éventuelles adaptations nécessaires ou, à défaut, d'abroger l'ordonnance en question. Concernant l'art. 6a, il convient de préciser que si la Confédération doit régler les exigences applicables aux certificats COVID-19 (art. 6a), elle n'est pas tenue de mettre à disposition un système pour l'établissement de certificats (al. 5). La réglementation prévue à l'art. 6a, al. 1, garantit que les actes législatifs de l'UE en lien avec les certificats COVID-19, qui sont en partie des développements de l'acquis de Schengen, peuvent être mis en œuvre de manière uniforme en Suisse.