



Commission de la sécurité sociale  
et de la santé publique  
CH-3003 Berne

Berne, le 14 octobre 2020

## Mesures de lutte contre la pandémie de coronavirus

Monsieur le Président,

Votre courrier du 4 septembre 2020 nous est bien parvenu, et nous vous en remercions. À l'instar des membres de la commission, le Conseil fédéral estime que tous les efforts doivent être déployés pour prévenir une deuxième vague de COVID-19. Vous trouverez ci-après nos réponses aux questions posées par la commission lors de sa séance des 2 et 3 septembre 2020.

### Question 1

#### **Conditions pour décréter la situation extraordinaire (art. 185, al. 3, Cst. et art. 7 LEp)**

Une nouvelle aggravation majeure de la situation épidémiologique en Suisse n'est pas à exclure, ne serait-ce qu'en raison de la saison de la grippe à venir.

*Aussi la commission prie-t-elle le Conseil fédéral de lui communiquer les critères selon lesquels il définit les conditions nécessitant un nouveau passage à la « situation extraordinaire » au sens de l'art. 7 LEp et de l'art. 185, al. 3, Cst.*

L'art. 7 LEp et l'art. 185, al. 3, Cst. se réfèrent à des situations d'urgence et de crise. Ils permettent au Conseil fédéral d'ordonner sans délai les mesures nécessaires (le cas échéant sans avoir consulté les cantons, contrairement aux mesures prévues à l'art. 6, al. 2, LEp). Inscrit dans la Constitution, le droit dit de nécessité autorise le Conseil fédéral à prononcer rapidement les mesures spécifiques appropriées en cas de troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public ou la sécurité intérieure. À la différence de la situation particulière (art. 6 LEp), la situation extraordinaire ne peut guère être définie à l'aide de conditions ou de critères généraux. L'invocation de la clause générale visée à l'art. 7 LEp et à l'art. 185, al. 3, Cst. se justifie notamment et précisément lorsque la teneur, le déroulement et la gravité de la situation d'urgence sont difficiles à prévoir et, partant, que les mesures prises pour y faire face ne peuvent être planifiées que de façon limitée. Ainsi, il ne serait pas judicieux de fixer pour tout le pays un taux d'infection moyen à partir duquel la situation extraordinaire devrait être décrétée, car il faut toujours tenir compte des données à l'échelle d'un canton ou d'une région. Il est plus pertinent de considérer les critères dans leur ensemble et dans leurs interactions les uns par rapport aux autres pour les pondérer et les évaluer



(p. ex., incidence, nombre de nouvelles infections, taux de positivité, nombre de tests réalisés, taux de reproduction, nombre de personnes en quarantaine, de nouvelles hospitalisations et de décès, capacités des unités de soins intensifs [USI], mesures déjà prises au niveau cantonal, capacités des cantons en matière de traçage des contacts).

En l'état actuel, un nouveau passage à la situation extraordinaire n'est pas à l'ordre du jour pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Même si l'augmentation du nombre de cas se poursuit, cette étape ne devra être franchie qu'en dernier ressort. Elle ne s'avèrera nécessaire que si les mesures épidémiologiques prises par les cantons, combinées à celles que le Conseil fédéral peut ordonner en situation particulière, après consultation des cantons, ne sont pas suffisantes (ces mesures sont énumérées de manière exhaustive dans la loi, cf. art. 6, al. 2, LEp en relation avec les art. 30 à 40 LEp). Un nouveau passage à la situation extraordinaire ne serait indiqué qu'en dernier recours, dans la mesure où les bases de la loi COVID-19 ne suffiraient pas à gérer la situation épidémiologique.

Il serait envisageable de décréter à nouveau la situation extraordinaire dans le cas où une menace grave et urgente pour la santé publique nécessiterait une intervention sans délai (intégration des cantons impossible).

Cette procédure serait par exemple à considérer en cas d'augmentation soudaine et massive du nombre de cas, associée à une surcharge intolérable des institutions de santé, que les cantons ne seraient pas en mesure de gérer eux-mêmes. Le Conseil fédéral devrait alors assurer un pilotage direct et rapide.

Le principe est toutefois le suivant : même en cas de circonstances extraordinaires, l'intervention de la Confédération n'est pas forcément indispensable. Elle ne le devient que lorsque les moyens des cantons ne sont plus suffisants ou que le dispositif légal existant ne permet pas d'ordonner les mesures nécessaires.

## Question 2

### **Définition de critères uniformes et de seuils épidémiologiques pour la Suisse**

En situation particulière au sens de l'art. 6 LEp, les cantons sont tenus de décider et de mettre en œuvre les mesures de politique et de police sanitaires qui s'imposent. Au cours des derniers mois, ils ont ainsi appliqué une grande variété de critères, ce qui a suscité de l'incompréhension au sein d'une grande partie de la population mais aussi des cantons eux-mêmes.

*Le Conseil fédéral serait-il disposé à définir pour tout le pays des critères uniformes et des seuils épidémiologiques comportant des fourchettes (év. sur la base des recommandations de l'OMS) sur lesquels se fonderaient les cantons compétents pour prendre des mesures individualisées ?*

Depuis le passage de la situation extraordinaire à la situation particulière décidé par le Conseil fédéral le 19 juin 2020, il incombe à nouveau aux cantons de gérer la crise de l'épidémie de COVID-19. La Confédération s'en tient dès lors à un rôle de coordination et aux autres tâches qui lui sont attribuées dans la LEp. Dans ce nouveau contexte, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et l'Association des médecins cantonaux de Suisse (AMCS) ont élaboré un système d'indicateurs ainsi qu'un plan d'alerte servant de base aux cantons pour prendre des mesures. Dans le cadre de ses tâches de surveillance, la Confédération fournit régulièrement des données épidémiologiques actualisées (p. ex. nombre de nouvelles infections quotidiennes, de nouvelles hospitalisations et de décès, capacités en USI).



Conjointement avec les cantons, elle élabore en outre une stratégie commune de gestion de l'épidémie de COVID-19. L'objectif est d'améliorer la coordination des activités intercantionales et de développer une compréhension commune des tâches fédérales et cantonales en fonction des prévisions concernant l'évolution de l'épidémie. Aussi, le Conseil fédéral ne juge actuellement pas nécessaire de définir à l'échelle nationale des critères et seuils supplémentaires.

### Question 3

#### **Clarification des compétences de l'OFSP et du Service sanitaire coordonné (SSC) et amélioration de la gestion des données**

La nouvelle LEp a permis d'améliorer la coordination entre la Confédération et les cantons. La pandémie a toutefois révélé quelques incertitudes et malentendus en ce qui concerne la délimitation des tâches entre l'OFSP et le SSC (dont la forme actuelle a été définie à une époque où l'armée était encore l'instrument principal de politique de sécurité pour gérer les crises majeures). Les médecins cantonaux, en particulier, souhaitent une clarification immédiate des compétences. Il importe par ailleurs d'améliorer de toute urgence la gestion des données relatives aux personnes soumises à déclaration et à l'infrastructure médicale.

*Qu'entreprend le Conseil fédéral pour clarifier les compétences de l'OFSP et du SSC ?*

*Confié par le DDPS le 11 novembre 2019, le mandat du Réseau national de sécurité concernant l'avenir du SSC sera-t-il adapté à la lumière de l'expérience acquise ?*

*Le Conseil fédéral est-il prêt à définir, à coordonner et à numériser le système de déclaration des données sanitaires en concertation avec les cantons et les milieux concernés ?*

Dans le cadre du projet du Réseau national de sécurité concernant l'avenir du SCC, la crise du COVID-19 fournit l'occasion d'analyser de manière approfondie les points forts et les points faibles ainsi que la coordination du système de santé pendant une pandémie. Des paramètres en lien notamment avec la préparation des données et les systèmes de déclaration ont déjà pu être intégrés dans les réflexions sur l'organisation future du SCC. En parallèle, le Conseil fédéral a lancé des mesures visant à définir les différents systèmes de déclaration des données sanitaires en concertation avec les cantons et les milieux concernés et à constituer une vue d'ensemble. À l'heure actuelle, il s'agit toutefois bien moins d'une question de définition ou de numérisation que de compréhension des systèmes, de volonté de déclaration et de garantie de la qualité des données.

Une clarification des compétences entre l'OFSP et le SSC a déjà eu lieu par le passé. Cette délimitation a été strictement respectée au cours des différentes phases de gestion de l'épidémie de COVID-19 et continue de l'être. Le mandataire du Conseil fédéral pour le SSC (mandataire SSC) est un membre permanent de la task force de l'OFSP. Le réseau du SSC et du mandataire SSC ont notamment permis d'assurer l'approvisionnement en dispositifs médicaux, tels que les respirateurs. Il existait aussi une claire répartition des tâches entre l'OFSP et le SSC s'agissant de l'attribution d'équipements de protection et de médicaments spécifiques. Les ordonnances COVID-19 ont conféré au SSC un rôle précis dans l'attribution de biens médicaux via la gestion fédérale des ressources. Enfin, par l'intermédiaire de son organe sanitaire de coordination (OSANC), le SSC a fourni des moyens sanitaires et de secours civils et militaires, et demeure le seul service compétent pour les demandes subsidiaires et l'attribution des unités de l'armée et des militaires.



#### Question 4

##### Traçage des contacts

Nous savons qu'il est capital de mettre en œuvre un traçage des contacts systématique pour endiguer la pandémie. C'est pourquoi l'OFSP a édicté des recommandations claires et compréhensibles ainsi que des prescriptions contraignantes en matière d'isolement et de quarantaine. La quarantaine est certes efficace – puisqu'apparemment entre 30 et 50 % de toutes les personnes testées positives étaient en quarantaine – mais elle revêt une importance encore plus décisive pour les personnes concernées.

Comment le Conseil fédéral évalue-t-il le respect de ces recommandations en matière de traçage des contacts par les cantons et les personnes concernées ? Quelles mesures permettraient d'améliorer le traçage des contacts ?

Tous les cantons ont mis sur pied des équipes de traçage des contacts, ce qui n'était pas encore le cas en mars dernier. Des échanges d'expériences ont lieu régulièrement entre eux. Les conseillers d'État en charge de la santé et la CDS soutiennent la mise en œuvre en allouant les budgets nécessaires à cette mesure.

Pour les cantons, l'augmentation permanente du nombre de spécialistes constitue un défi.

Il est néanmoins difficile de recruter du personnel qualifié pour la formation, l'encadrement et la supervision des équipes de traceurs.

Isolement et quarantaine exigent la pleine coopération des personnes concernées. Dans ce cadre, certaines rechignent à fournir à la demande la liste de leurs contacts proches ou leurs coordonnées (p. ex. au restaurant), ce qui complique les activités de traçage et réduit leur efficacité. Il est difficile pour les employeurs/entreprises de gérer l'absentéisme qu'engendrent les mesures d'isolement et de quarantaine.

Lorsque les capacités des équipes de traçage sont dépassées, des mesures particulières – et transitoires – sont prises (p. ex. le canton de VD a annoncé que seuls les contacts intimes et les membres du ménage seraient mis en quarantaine par l'autorité compétente ; depuis, il procède à nouveau à un traçage complet des contacts) ; les autres contacts seront avertis par la personne chez laquelle le COVID-19 a été diagnostiqué et encouragés à suivre les règles de l'auto-quarantaine.

Des outils numériques (p. ex., l'application SORMAS, financée par la Confédération) facilitent le suivi des cas de COVID-19 et de leurs contacts. Ces outils apportent un soutien aux équipes de traçage, notamment dans la gestion de situations supracantonales (cas et contacts ne résident pas dans le même canton). Une base de données centralisée sera prête à accueillir les données cantonales (*minimal essential dataset*) vraisemblablement en automne. L'analyse des données cantonales permettra alors d'évaluer l'efficacité du traçage des contacts et, si nécessaire, d'apporter des améliorations.

La communication (campagnes, points de presse, réponses aux questions des médias) doit continuer d'encourager la population, les employeurs et les entreprises à collaborer pour gérer l'épidémie : en l'absence de vaccins et de traitements ciblés, les gestes barrières et le traçage des contacts sont les mesures qui permettront de garder un système de santé fonctionnel.



## Question 5

### **Voyageurs de retour en Suisse**

Il s'avère qu'environ un tiers de toutes les infections au COVID-19 en Suisse concerne des personnes de retour d'un séjour à l'étranger. Il est en outre tout à fait possible que ces dernières soient indirectement responsables de contaminations dans le contexte familial. Nous serions donc bien avisés d'éliminer cette source de transmission de la manière la plus efficace possible.

*Le Conseil fédéral partage-t-il notre avis sur le risque de contamination important que présentent les personnes de retour de voyage ?*

*Quelle stratégie a-t-il définie dans ce domaine et comment entend-il la mettre en œuvre ?*

Selon les chiffres du canton de Genève, la probabilité qu'une personne de retour de voyage soit contaminée est d'environ 0,5 %. Depuis le 2 juillet 2020, les personnes en provenance d'un pays à risque doivent se soumettre à une quarantaine de 10 jours. Selon les critères en vigueur, il existe un risque élevé d'infection au nouveau coronavirus SARS-CoV-2 lorsqu'au moins une des conditions suivantes est remplie :

- a. L'État ou la zone concernée compte plus de 60 nouvelles infections pour 100 000 personnes pendant les 14 derniers jours et ce nombre ne peut pas être attribué à des événements particuliers ou à des cas très localisés.
- b. Les informations disponibles en provenance de l'État ou de la zone concernés ne permettent pas d'estimer la situation de manière fiable, et des indices laissent supposer que le risque d'infection dans l'État ou la zone concernés est élevée.
- c. À plusieurs reprises au courant des 4 dernières semaines, des personnes infectées sont entrées en Suisse après avoir séjourné dans l'État ou la zone à risque.

Depuis quelques semaines, plusieurs associations économiques et syndicats réclament une adaptation des règles de quarantaine, notamment celles concernant les retours de voyage. C'est pourquoi le DFI a soumis aux cantons une proposition d'adaptation des critères tenant compte des risques. Les cantons ont jusqu'au 15 octobre 2020 pour se prononcer sur la durée de la quarantaine et sur l'adaptation de la limitation de temps des voyages d'affaires sans quarantaine.

## Question 6

### **Coordination de l'acquisition des produits thérapeutiques et dispositifs médicaux**

Il s'est avéré que, en ce qui concerne les produits thérapeutiques et les dispositifs médicaux nécessaires, nous n'étions pas préparés à une pandémie. L'attitude de la Confédération, de différents cantons et même de tiers s'agissant de l'acquisition des équipements urgentement nécessaires et des activités en lien avec les tests de diagnostic du COVID-19 n'a pas été convaincante. Les prescriptions relatives à l'achat et à la distribution de masques devraient en outre être améliorées. Des directives claires sont en particulier nécessaires en ce qui concerne la certification et les domaines d'utilisation des différentes catégories de masques.

*Le Conseil fédéral est-il disposé à coordonner à l'avenir l'acquisition des produits thérapeutiques et des dispositifs médicaux nécessaires ainsi que l'information à propos de leur utilisation ?*



La Confédération a assumé un rôle de coordination depuis le début de la crise du COVID-19 et a, à titre subsidiaire, soutenu les cantons pour ce qui est de l'acquisition de produits thérapeutiques et d'équipements de protection individuelle. L'ordonnance 3 COVID-19 du 19 juin 2020 a encore renforcé ce rôle : définition des médicaments et dispositifs médicaux importants, obligation de communiquer l'état des stocks, coordination et gestion de l'acquisition et, si nécessaire, attribution ciblée aux cantons. Par ailleurs, un groupe de travail Médicaments, composé de représentants de l'OFAE, de Swissmedic et de l'OFSP a été créé. Il est dirigé par l'OFSP.

L'OFSP a en outre publié sur son site internet des recommandations relatives aux domaines d'utilisation des masques et repris les recommandations de la science task force concernant les standards minimaux applicables aux masques d'hygiène destinés à la population.

La responsabilité de la certification de ces équipements n'incombe pas à la Confédération, qui soutient toutefois activement les services compétents (comme l'Association Suisse de Normalisation) dans l'élaboration des prescriptions.

Actuellement, l'approvisionnement en matériel de test pour le COVID-19 est assuré. Pour parer à toute pénurie, la Confédération a pris les devants et est régulièrement en contact étroit avec les différents fournisseurs en vue de garantir les quantités nécessaires à toute la Suisse. Les capacités en matière de tests doivent en outre être augmentées de manière coordonnée à l'échelle nationale.

Depuis le début de l'année, un groupe de travail interdépartemental – Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE), Swissmedic, OFSP – dirigé par l'OFSP assure l'approvisionnement de la Suisse en médicaments importants contre le COVID-19. Le Conseil fédéral l'a doté des instruments nécessaires dans le cadre de l'ordonnance 3 COVID-19 : obligation pour les fournisseurs et les hôpitaux de communiquer l'état de leurs stocks, possibilité d'acquérir des médicaments menacés de pénurie et de les attribuer aux cantons.

Grâce à cette démarche proactive, l'approvisionnement de la Suisse en médicaments essentiels contre le COVID-19 a été garanti en tout temps. Dans l'éventualité d'une deuxième vague, le groupe de travail a en outre constitué à titre préventif des réserves nationales de ces médicaments en étroite collaboration avec les fabricants.

Sur plus d'une centaine de vaccins candidats à différents stades de la recherche, seul un petit nombre obtiendront une autorisation de mise sur le marché. Bien que les risques techniques et opérationnels soient considérables, l'engagement précoce de la Confédération est nécessaire : non seulement la disposition à partager les risques assure aux entreprises concernées les fonds pour réaliser les investissements nécessaires mais elle garantit, en cas de succès, un accès rapide au vaccin. Dans le cadre de ces engagements, les contrats de réservation ou les contrats mixtes acquisition/réservation (*advanced purchase agreements* ou contrats d'achat anticipé) sont privilégiés.

Les contrats définissent déjà de possibles droits d'achat tels que les volumes, les délais de livraison et les prix. Des avances sur paiement sont versées au moment de la signature. Elles seront la plupart du temps déduites du prix d'achat définitif mais la société cocontractante en conservera au moins une partie si le vaccin n'est pas autorisé ou ne peut être livré.

En août, un contrat a été conclu avec Moderna Therapeutics. Il prévoit l'achat de 4,5 millions de doses de vaccins. L'initiative COVAX, dirigée par l'Alliance du vaccin (Gavi), la Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies (CEPI) et l'OMS, vise à mettre



à disposition près de 2 milliards de doses de vaccins au total. La Suisse a confirmé sa participation à cette initiative le 18 septembre 2020, afin de se procurer des vaccins pour 20 % de sa population.

### Question 7

#### Politique d'information

Au vu du sentiment d'incertitude régnant au sein d'une partie de la population, une communication claire et compréhensible concernant la pandémie est essentielle. Il importe de mettre à disposition rapidement et simplement, dans une langue claire, des informations de base sur le virus, les mesures de la Confédération et des cantons, l'état actuel de la pandémie et les prochaines étapes. Il y a en outre lieu d'apporter des réponses centralisées et publiques aux demandes de citoyens, en renvoyant de manière visible au site de la task force scientifique de l'OFSP.

*Comment le Conseil fédéral entend-il garantir une information simple et plus proche des citoyens ?*

*Prévoit-il de mettre en place une plateforme centralisée informant de la pandémie et (du contexte) des mesures en vigueur aux niveaux national mais également cantonal et régional ?  
L'application SwissCovid pourrait-elle être utilisée dans ce but ?*

Le site internet de l'OFSP fournit à la population toutes les informations concernant le virus, la situation en Suisse et à l'étranger, les mesures en vigueur et de nombreux autres thèmes. Un grand nombre de ces informations sont disponibles en langue facile à lire et en langue des signes. Les différents groupes cibles sont informés de manière spécifique via les médias sociaux et les points de presse.

Depuis son lancement, la campagne de l'OFSP sur le coronavirus n'a cessé d'être développée. Le 28 septembre, elle est entrée dans une nouvelle phase, axée sur la lassitude de la population vis-à-vis de la situation et insistant sur la nécessité des principales règles d'hygiène et de conduite. De plus, des messages clairs et compréhensibles rappellent la stratégie TTIQ (tests, traçage, isolement, quarantaine).

Les demandes de citoyens se focalisent tour à tour sur différents sujets. Portant souvent sur des thèmes déjà traités sur le site internet ou en cours d'élaboration, elles sont actuellement centrées sur les modalités de la quarantaine et la stratégie de tests pendant l'hiver. Les thèmes des informations qui circulent dans les médias sociaux sont en partie alimentés par les demandes de citoyens.

Sur le site de l'OFSP, la page consacrée à la situation en Suisse contient un lien vers la Swiss national COVID-19 science task force. Il convient cependant de signaler que, bien que cette task force conseille le Conseil fédéral, elle émet des avis et des recommandations scientifiques en toute indépendance.

Informant des mesures en vigueur à l'échelle nationale, le site de l'OFSP demeure la plateforme centrale de la Confédération sur le coronavirus. Les mesures cantonales sont quant à elle indiquées sur les sites internet des cantons.

L'application SwissCovid est développée en permanence par l'OFSP, dans le strict respect du principe de *privacy by design*. Elle pourrait tout à fait servir à transmettre de « simples » informations. La prochaine version permettra de consulter certains indicateurs relatifs à son utilisation. D'autres informations ou liens relatifs à la pandémie sont également envisageables.



En espérant que ces réponses vous seront utiles, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Simonetta Sommaruga  
Présidente de la Confédération

Walter Thurnherr  
Chancelier de la Confédération