



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2023
www.fedlex.admin.ch
La version électronique
signée fait foi



Collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États

du 10 octobre 2023

L'essentiel en bref

La gestion de la crise du COVID-19 a nécessité une collaboration très intense entre les autorités fédérales et cantonales. Dans le présent rapport, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) examine cette collaboration du point de vue de la haute surveillance parlementaire sur les autorités fédérales impliquées, en se focalisant sur la gestion des aspects sanitaires de la pandémie. Pour ce faire, la CdG-E a établi une chronologie détaillée de la collaboration entre la Confédération et les cantons durant les trois premières années de la pandémie (chap. 6).

De l'avis de la CdG-E, la collaboration de la Confédération et des cantons pour la gestion de la pandémie a présenté des aspects positifs et négatifs. Les efforts conjoints des autorités fédérales et cantonales ont également contribué à ce que la Suisse traverse cette crise majeure de manière satisfaisante. De son point de vue, les décisions et mesures des autorités fédérales dans ce domaine ont respecté dans une large mesure les critères de légalité, d'opportunité et d'efficacité. La commission a toutefois relevé différents manquements mettant en évidence une nécessité d'amélioration ou de clarification. Selon elle, la collaboration a touché à ses limites essentiellement à trois périodes de la crise: lors de l'apparition de la pandémie (février-mars 2020), lors de la deuxième vague (octobre-décembre 2020) et après le retour à la situation normale (été 2022). Sur la base de ses travaux, la CdG-E a formulé treize recommandations à l'intention du Conseil fédéral.

Structures de collaboration entre Confédération et cantons (chap. 8.2)

La CdG-E salue le fait que des contacts directs et réguliers sur le plan spécialisé aient été entretenus par les autorités fédérales avec les cantons durant toute la crise. En particulier, elle juge globalement positivement la collaboration entre le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) ainsi qu'entre l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et les médecins et pharmaciens cantonaux.

La commission estime par contre que l'intégration des cantons dans l'organisation de crise fédérale n'était que partiellement adéquate. Cette dernière n'a pas véritablement permis à la Confédération de tirer profit de l'expertise cantonale. La CdG-E attend du Conseil fédéral qu'il clarifie les modalités de la participation des cantons aux structures de crise de la Confédération. Par ailleurs, l'organe de coordination prévu par la loi sur les épidémies (LEp) n'a pas entièrement assumé les tâches qui lui étaient assignées; son rôle doit être clarifié. Enfin, le manque de points de contacts clairs a constitué un défi et a compliqué la transmission des informations. La CdG-E prie le Conseil fédéral de s'assurer que, lors de l'apparition d'une crise, les contacts pertinents soient identifiés et que les informations correspondantes soient rendues accessibles à toutes les personnes concernées.

Sur le plan de la conduite politique et stratégique dans le cadre de la gestion de crise, la commission constate que le Conseil fédéral s'est efforcé d'assurer des contacts réguliers avec les cantons, mais que ces échanges n'ont pas suivi de ligne directrice claire. Elle salue la volonté du Conseil fédéral de renforcer la collaboration à ce niveau et juge nécessaire d'examiner l'instauration de rencontres institutionnelles ré-

gulières entre le Conseil fédéral et les cantons en période de crise. Elle prie également le Conseil fédéral de clarifier la collaboration entre les départements et les conférences intercantionales en période de crise.

Répartition des compétences entre Confédération et cantons durant les différentes phases de la pandémie (chap. 8.3)

De l'avis de la CdG-E, la répartition des compétences prévue dans la LEp a globalement fait ses preuves. Elle considère que la répartition des tâches en **situation extraordinaire** (mars à juin 2020) était adéquate: selon elle, le Conseil fédéral a utilisé de manière appropriée la marge de manœuvre qui lui revenait. La commission tire en outre un bilan positif de la «clause d'exception» adoptée fin mars 2020 pour tenir compte du cas particulier du Tessin; néanmoins, elle invite le Conseil fédéral à examiner si des précisions doivent être apportées à la LEp sur la base de ce cas.

La commission est nettement plus critique en ce qui concerne la **situation particulière** (juin 2020 à mars 2022). Elle constate que l'absence d'une compréhension commune de la répartition des rôles de la Confédération et des cantons a eu une influence négative sur la gestion de la pandémie lors de l'apparition de la deuxième vague. La CdG-E considère qu'il est essentiel que les tâches, compétences et responsabilités mutuelles soient davantage détaillées pour que la répartition des tâches prévue dans la LEp fonctionne dans la pratique. Elle estime en outre qu'une meilleure coordination devrait être assurée à l'avenir entre la Confédération et les cantons en ce qui concerne la conduite stratégique de la gestion de crise en situation particulière. Elle prie le Conseil fédéral de déterminer quels organes ou plateformes doivent être chargés d'assurer une telle coordination.

La CdG-E déplore que la Confédération et les cantons ne soient pas parvenus à se mettre d'accord concernant la répartition des compétences suite au retour à la **situation normale** en 2022. Elle attend du Conseil fédéral qu'il procède à des clarifications sur ce point et notamment qu'il examine l'opportunité de créer une phase supplémentaire dans la LEp (phase de régularisation succédant à la situation particulière).

Enfin, la CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner si le processus concernant l'association des cantons en amont du **passage à la situation particulière et à la situation extraordinaire** devrait être réglé plus précisément.

Mesures nationales de lutte contre la pandémie (chap. 8.4 et 8.5)

La CdG-E estime que les processus concernant la **consultation des cantons** sur les mesures nationales de lutte contre la pandémie ont touché à leurs limites, en particulier durant la situation particulière. Malgré les efforts des autorités fédérales, la pression temporelle de la crise a placé les cantons dans une situation très difficile. La commission prie le Conseil fédéral de clarifier la procédure de consultation des cantons en période de crise, notamment en ce qui concerne les délais, et de définir dans quels cas les consultations peuvent avoir lieu par le biais des conférences intercantionales.

La CdG-E identifie aussi une nécessité d'amélioration en ce qui concerne l'**information des cantons** sur les mesures ayant été décidées. De son point de vue, le Conseil fédéral doit examiner comment les objectifs suivants pourraient être mieux atteints:

les cantons devraient être informés des mesures avant que celles-ci soient annoncées à la population, ils devraient disposer d'un délai aussi large que possible pour la mise en œuvre et les ordonnances et rapports explicatifs devraient être disponibles simultanément dans les trois langues officielles.

La CdG-E salue les nombreux efforts de la Confédération pour soutenir les cantons dans la **mise en œuvre des mesures fédérales**. Elle juge important que le Conseil fédéral tire un bilan global des directives et recommandations sanitaires émises durant la pandémie, mais aussi de l'engagement de l'armée et de la protection civile pour le soutien à l'exécution cantonale, au regard de l'ampleur inédite de cet engagement; elle a déposé un postulat sur ce dernier point.

La commission a également examiné le **traçage des contacts** mené par la Confédération et les cantons. Elle constate que les dispositions de la LEp à ce sujet n'étaient que sommaires et que les autorités ne disposaient pas d'un système apte à faire face à une pandémie d'une telle ampleur. Elle identifie une nécessité de clarification et d'amélioration concernant la responsabilité du traçage des contacts, les structures de coordination et la mise en place de systèmes informatiques harmonisés. Dans un postulat, elle prie le Conseil fédéral de tirer un bilan global à ce sujet. Enfin, la commission estime que les modalités d'une **interdiction des interventions médicales non-urgentes** devraient être précisées dans la LEp.

Travaux en cours et prochaines étapes

La CdG-E relève avec satisfaction que la Confédération et les cantons se sont efforcés, déjà durant la pandémie, de pallier aux manquements identifiés et d'en tirer des enseignements. Elle constate que de nombreux travaux sont encore en cours à ce propos au sein de l'administration fédérale, notamment la révision de la LEp et du Plan de pandémie. La commission attend du Conseil fédéral qu'il tienne compte de ses constats et recommandations dans ces travaux. Du point de vue de la CdG-E, il sera important que l'ensemble des acteurs entretiennent un dialogue ouvert et constructif sur ce thème, afin d'élaborer des solutions bénéficiant d'un soutien aussi large que possible.

La commission invite le Conseil fédéral à prendre position sur ses recommandations d'ici au 15 février 2024.

Table des matières

L'essentiel en bref	2
1 Introduction	7
2 Objet du rapport	8
3 Démarches de la CdG-E	10
4 Bases légales et prescriptions pertinentes concernant la collaboration entre Confédération et cantons durant la pandémie de COVID-19	12
5 Évaluations concernant la collaboration entre Confédération et cantons durant la pandémie de COVID-19	20
6 Présentation des faits	21
6.1 Structures de collaboration entre Confédération et cantons durant la pandémie de COVID-19	22
6.2 Mise en œuvre de la collaboration entre Confédération et cantons durant la pandémie de COVID-19	26
6.2.1 Première phase de la pandémie (janvier à juin 2020)	26
6.2.2 Deuxième phase de la pandémie (juin 2020 à mai 2021)	35
6.2.3 Troisième phase de la pandémie (mai 2021 à septembre 2022)	48
7 Appréciation des acteurs	60
7.1 Structures de collaboration entre Confédération et cantons	60
7.1.1 Intégration des cantons dans l'organisation de crise fédérale	61
7.1.2 Coordination stratégique et politique	67
7.1.3 Collaboration entre l'OFSP et les médecins et pharmaciens cantonaux	69
7.2 Répartition des compétences durant les différentes phases de la pandémie	72
7.2.1 Période de situation extraordinaire	73
7.2.2 Période de situation particulière	74
7.2.3 Période de situation normale	83
7.3 Collaboration entre Confédération et cantons concernant les mesures de lutte contre la pandémie de portée nationale	85
7.3.1 Procédures de consultation	87
7.3.2 Information des cantons sur les mesures décidées	94
7.3.3 Soutien de la Confédération à la mise en œuvre des mesures de lutte contre la pandémie	98
7.3.4 Prise en compte de la situation spécifique de certains cantons, à l'exemple du Tessin au printemps 2020	104
7.3.5 Interdiction des interventions médicales non urgentes	106
7.4 Mesures d'amélioration et clarifications en cours	108

8	Appréciation de la CdG-E et recommandations	111
8.1	Considérations générales	111
8.2	Structures de collaboration entre Confédération et cantons	113
8.2.1	Intégration des cantons dans les états-majors fédéraux	114
8.2.2	Identification des acteurs et points de contact	116
8.2.3	Participation des cantons à la conduite stratégique et échanges au niveau politique	117
8.2.4	Collaboration entre les départements et les conférences intercantionales	119
8.2.5	Rôle de l'organe de coordination de la loi sur les épidémies	121
8.3	Répartition des compétences entre Confédération et cantons en cas de pandémie	121
8.3.1	Appréciation générale	121
8.3.2	Passage d'une situation à l'autre	122
8.3.3	Période de situation extraordinaire	123
8.3.4	Période de situation particulière	123
8.3.5	Période de situation normale (suite à la pandémie)	130
8.4	Collaboration entre Confédération et cantons concernant les mesures de lutte contre la pandémie de portée nationale	132
8.4.1	Procédures de consultation	133
8.4.2	Information des cantons sur les mesures décidées	136
8.4.3	Soutien de la Confédération à la mise en œuvre des mesures de lutte contre la pandémie	138
8.5	Autres aspects	139
8.5.1	Traçage des contacts	139
8.5.2	Interdiction des interventions hospitalières non urgentes	141
8.5.3	Coordination intercantonale, rôle et compétences des conférences intercantionales	143
9	Conclusions et prochaines étapes	144
9.1	Critère de la légalité	145
9.2	Critère de l'opportunité	148
9.3	Critère de l'efficacité	150
9.4	Prochaines étapes	151
	Abréviations	153
	Annexes	
1	Liste des personnes auditionnées	157
2	Interventions parlementaires concernant la collaboration entre Confédération et cantons durant la pandémie de COVID-19	159
3	Vue d'ensemble des contacts entre le DFI et les cantons durant les deux premières phases de la pandémie	162
4	Vue d'ensemble des recommandations et postulats de la CdG-E	166

Rapport

1 Introduction

Fin mai 2020, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont décidé, en leur fonction d'organe de haute surveillance parlementaire, de lancer une inspection visant à analyser la gestion de la crise du coronavirus COVID-19¹ par le Conseil fédéral et l'administration fédérale². Dans ce cadre, les CdG et leurs sous-commissions procèdent depuis lors à des clarifications concernant divers aspects centraux de la gestion de crise³. La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) s'est ainsi notamment penchée sur la thématique de la collaboration entre la Confédération et les cantons pour la gestion de la pandémie.

Conformément à la Constitution suisse (Cst.)⁴ et à la loi sur les épidémies (LEp)⁵, la lutte contre les maladies transmissibles telles que le COVID-19 constitue une tâche commune de la Confédération et des cantons (cf. chap. 4). Dans ce contexte, une bonne collaboration entre les autorités fédérales et cantonales est cruciale pour garantir la gestion adéquate d'une pandémie comme celle apparue début 2020. Les nouveaux défis posés, depuis 2021, par la crise énergétique mondiale ont confirmé que le partenariat entre les différents acteurs du système fédéral sera déterminant pour faire face aux crises auxquelles la Suisse sera confrontée à l'avenir, tous domaines confondus.

La pandémie de COVID-19, de par sa durée et sa complexité, a nécessité une collaboration inédite et particulièrement intense entre la Confédération et les cantons. À de nombreux égards, cette crise a mis à l'épreuve la répartition des tâches et les processus du système fédéral suisse. La collaboration entre les autorités fédérales et cantonales a fait l'objet de nombreuses discussions, portant notamment sur la répartition des compétences aux différents stades de la pandémie, sur l'intégration des cantons dans la gestion de crise nationale ou sur la coordination des mesures entre les différentes régions de Suisse. Les autorités fédérales et cantonales ont elles-mêmes émis diverses critiques concernant cette collaboration. Plusieurs évaluations publiées récemment ont aussi mis en évidence les défis soulevés par la pandémie à ce niveau (cf. chap. 5). Diverses interventions parlementaires ont aussi été déposées sur ce thème (cf. annexe 2).

Après l'appréciation du Conseil fédéral et des cantons (cf. chap. 5), il revient également à la CdG-E, en sa fonction d'organe de haute surveillance parlementaire, de tirer

¹ Ci-après: «crise du COVID-19», «crise», «pandémie de COVID-19» ou «pandémie».

² Les CdG lancent une inspection visant à analyser la gestion de la pandémie de COVID-19 par les autorités fédérales, communiqué de presse des CdG du 26.5.2020.

³ Un aperçu des thèmes abordés par les CdG est disponible dans les Rapports annuels 2020, 2021 et 2022 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion du 26.1.2021, du 25.1.2022 et du 24.1.2023, chap. 4 (FF **2021** 570; **2022** 513; **2023** 579).

⁴ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (RS **101**).

⁵ Loi fédérale du 28.9.2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies, LEp; RS **818.101**).

le bilan de cette collaboration pour la gestion de la pandémie et d'identifier les enseignements pouvant être retenus en vue de crises futures. La commission fait part, dans le présent rapport, des faits portés à sa connaissance, de son appréciation et de ses recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Elle tient aussi compte, dans ce cadre, des résultats des évaluations déjà menées sur ce thème et des améliorations apportées depuis lors.

2 Objet du rapport

Conformément à leur mandat légal, les CdG exercent la haute surveillance parlementaire sur la gestion des autorités fédérales compétentes au regard des critères de légalité, d'opportunité et d'efficacité. Dans le cas présent, la CdG-E avait pour but d'apporter une réponse aux questions suivantes:

- *Légalité: Les décisions et mesures des autorités fédérales concernant la collaboration avec les cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19 étaient-elles conformes aux bases légales et aux prescriptions pertinentes? Ces bases légales et prescriptions étaient-elles appropriées?*
- *Opportunité: Les autorités fédérales ont-elles utilisé de manière adéquate la marge d'appréciation disponible concernant la collaboration avec les cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19?*
- *Efficacité: La collaboration des autorités fédérales avec les cantons a-t-elle permis d'atteindre l'objectif poursuivi, à savoir une gestion efficace de la pandémie de COVID-19?*

La CdG-E a décidé de baser son analyse sur deux principaux aspects de la collaboration entre la Confédération et les cantons durant les différentes périodes de la pandémie:

- Premièrement, les *structures* de collaboration entre la Confédération et les cantons. Les contacts entre les autorités fédérales et cantonales ont en effet eu lieu au travers de différents canaux et plateformes, qui ont varié durant les différentes phases de la crise. Une partie des structures existaient déjà avant la pandémie, tandis que d'autres ont été mises sur pied ad hoc. Enfin, certaines structures initialement prévues n'ont pas assumé le rôle qui leur était assigné.
- Deuxièmement, la *mise en œuvre* de la collaboration entre la Confédération et les cantons pour la lutte contre la pandémie. Cela concerne, d'un côté, les principales décisions des autorités fédérales ayant eu un impact sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de lutte contre les épidémies⁶, et de l'autre, la manière dont la Confédération et les cantons

⁶ À titre d'exemples, on peut mentionner la décision du Conseil fédéral du 19 juin 2020 de mettre un terme à la «situation extraordinaire» au sens de la LEp ou l'adoption de mesures restrictives de lutte contre la pandémie valables pour toute la Suisse en période de «situation particulière» (p. ex. à l'automne 2020 ou à l'automne 2021).

ont collaboré, dans la pratique, pour la définition et l'application des mesures de lutte contre la pandémie⁷.

Sur le plan temporel, la CdG-E distingue dans son analyse trois principales phases de la pandémie. La *première phase* s'étend des premières mentions du COVID-19 au sein de l'administration fédérale (janvier 2020) à la levée, par le Conseil fédéral, de la «situation extraordinaire» au sens de la LEp (19 juin 2020). La *deuxième phase* couvre la période allant de cette date jusqu'à l'adoption par le Conseil fédéral du modèle dit des «trois phases» (12 mai 2021). Enfin, la *troisième phase* s'étend jusqu'à la fin décembre 2022, incluant le retour à la «situation normale» au sens de la LEp à partir d'avril 2022. Pour chacune de ces trois phases, la CdG-E présente les faits portés à sa connaissance concernant les *structures* et la *mise en œuvre* de la collaboration entre Confédération et cantons.

Selon leur mandat légal et leurs principes d'action⁸, les CdG exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral, de l'administration fédérale et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. En ce sens, la CdG-E a focalisé son examen sur les *activités des principales autorités fédérales* compétentes pour la gestion du volet sanitaire de la pandémie, à savoir le Conseil fédéral, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Il ne fait par contre, en principe, pas partie des tâches de la CdG-E d'évaluer les activités des autorités cantonales ou des conférences intercantionales durant la pandémie, ou de formuler des recommandations à ce sujet. La commission s'est penchée sur la gestion des cantons essentiellement dans le but d'apprécier la gestion de crise par les autorités fédérales. La CdG-E fait toutefois part, dans le présent rapport, de certaines considérations ponctuelles sur les activités des cantons à leur interface avec la Confédération et leur rôle dans la mise en œuvre de la législation fédérale.

Au vu de la complexité et de l'ampleur de la pandémie, la CdG-E a concentré ses travaux dans le présent dossier sur la coordination entre la Confédération et les cantons concernant les *aspects sanitaires* de la gestion de la pandémie (p. ex. mesures de limitation des contacts ou suspension des interventions médicales non-urgentes; ci-après, le terme générique de «mesures de lutte contre la pandémie» est utilisé à ce propos⁹). Elle n'aborde pas dans cette enquête les autres aspects importants de la gestion de la crise (p. ex. mesures visant à atténuer les conséquences économiques de la pandémie). La commission n'examine pas non plus la question de l'impact financier de la pandémie ou de la prise en charge des coûts liés aux mesures de lutte contre la pandémie, ces aspects relevant prioritairement du domaine de compétences des Com-

⁷ Il s'agit par exemple d'examiner les consultations des cantons concernant les projets de mesures fédérales, les échanges relatifs au traçage des contacts ou à la vaccination, ou encore l'intervention de la Confédération, fin 2020, suite à l'absence de réaction coordonnée des cantons face à la deuxième vague de pandémie.

⁸ Principes d'action des CdG du 30.1.2015 (FF **2015** 4395).

⁹ Ce terme inclut toutes les mesures du domaine sanitaire (pharmaceutiques ou non-pharmaceutiques) prises pour lutter contre la pandémie de COVID-19.

missions des finances (CdF), de la Délégation des finances (DélFin) ou des commissions thématiques¹⁰.

Par ailleurs, la CdG-E ne se prononce pas sur l'adéquation des mesures de lutte contre la pandémie ou sur les modalités de la prise de décision à l'interne du Conseil fédéral, respectivement sur le caractère approprié de ces décisions.

Dans le cadre de son examen, la CdG-E a par ailleurs recueilli de nombreuses informations concernant la *collecte et la gestion des données sanitaires* durant la crise (systèmes de déclaration des cas, indicateurs et outils informatiques, suivi des capacités hospitalières, etc.). Cet aspect, qui a fait l'objet de nombreuses critiques, est particulièrement important pour la collaboration entre la Confédération et les cantons en cas de pandémie. Au vu de la complexité de ce sujet et dans la mesure où plusieurs évolutions sont en cours dans ce domaine¹¹, la commission a toutefois décidé qu'elle poursuivrait ses clarifications à ce propos dans un dossier séparé¹².

La CdG-E souligne enfin que diverses évaluations et travaux d'amélioration concernant la collaboration entre Confédération et cantons sont encore en cours. L'appréciation présentée ci-après reflète l'état des connaissances à la fin des investigations (juin 2023); la commission se réserve la possibilité de compléter celle-ci ultérieurement.

3 Démarches de la CdG-E

Les investigations dans ce dossier ont été menées entre mai 2020 et juin 2023 – par la sous-commission Département fédéral de l'intérieur (DFI) / Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de la CdG-E¹³. Celle-ci a établi les faits, identifié les éléments présentant une pertinence pour la haute surveillance parlementaire et approfondi ceux-ci avec certains membres du Conseil fédéral, l'administration concernée et les cantons.

La sous-commission a notamment auditionné le chef du DFI¹⁴ et le secrétaire général du département¹⁵, l'ancien directeur et la directrice actuelle de l'OFSP ainsi que divers responsables de l'office¹⁶. Elle a par ailleurs procédé à des échanges avec des représentants des cantons, à savoir la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de

¹⁰ Enfin, la commission n'approfondit pas, dans le présent rapport, les aspects de la communication publique des autorités durant la crise, des stocks de biens médicaux, de l'organisation de crise interne de la Confédération ou des bases scientifiques sur lesquelles les autorités ont fondé leurs décisions, ces sujets faisant ou ayant fait l'objet d'enquêtes séparées des CdG.

¹¹ Cf. p. ex. La gestion des données dans le domaine de la santé doit être améliorée, communiqué de presse du Conseil fédéral du 12.1.2022.

¹² Dossier «Gestion des données sanitaires». Cf. à ce sujet Rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG, chap. 4.2.4 et 4.2.5 (FF 2023 579, pp. 64–65).

¹³ La sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E se compose des conseillères et conseillers aux États Marco Chiesa (président), Elisabeth Baume-Schneider (jusqu'à fin 2022), Mathilde Crevoisier Crelier (depuis début 2023), Marianne Maret (dès juillet 2023), Matthias Michel, Othmar Reichmuth (jusqu'à juin 2023) et Heidi Z'graggen.

¹⁴ Audition du 12.10.2020.

¹⁵ Audition du 21.6.2021.

¹⁶ Auditions du 29.6.2020, du 17.8.2020, du 21.6.2021 et du 23.8.2021.

la santé (CDS) et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)¹⁷. Elle a également inclus dans son analyse les informations issues d'entretiens menés par les CdG en commission plénière avec la cheffe du DETEC et présidente de la Confédération de 2020¹⁸, le chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et président de la Confédération de 2021¹⁹, le chef du DFI²⁰ et les représentants de l'OFSP et du bureau Interface²¹, la CDS et la CdC²², ainsi que des représentantes et représentants des gouvernements de Bâle-Campagne²³ et de Berne²⁴. En outre, elle a bénéficié d'informations collectées par d'autres sous-commissions des CdG, apportant un éclairage sur certains aspects de la collaboration entre Confédération et cantons²⁵. La liste des personnes auditionnées est présentée à l'annexe 1. La CdG-E adresse ses remerciements aux acteurs concernés pour leur collaboration constructive, ainsi que pour les réponses détaillées et transparentes qui lui ont été apportées.

La sous-commission DFI/DETEC a également adressé des questions écrites au DFI, à l'OFSP et à divers représentants des cantons²⁶. Elle a pris connaissance de nombreux documents internes à l'administration et des évaluations et rapports publiés durant la période d'examen sur cette thématique (cf. chap. 5). Par ailleurs, elle a intégré dans son analyse les procès-verbaux des trois principaux organes de crise de la Confédération pour la première phase de la pandémie²⁷, ainsi que les décisions, notes de discussion et notes d'information pertinentes du Conseil fédéral.

En été 2022, la sous-commission a décidé d'élaborer un rapport afin de faire part des résultats de ses clarifications et de ses conclusions. Le projet de rapport a été soumis à consultation auprès du Conseil fédéral et des cantons en été 2023. Lors de sa séance plénière du 10 octobre 2023, la CdG-E a examiné et approuvé la version finale du rapport et transmis celui-ci au Conseil fédéral. Lors de cette même séance, elle a également décidé de publier ce rapport.

¹⁷ Entretiens du 18.2.2021 (CDS) et du 26.9.2022 (CdC et CDS).

¹⁸ Auditions du 21.4.2020 (CdG du Conseil national, ci-après CdGN) et du 29.4.2020 (CdG-E). La cheffe du DETEC a assumé la fonction de présidente de la Confédération en 2020. Dans le présent rapport, elle est mentionnée comme «présidente de la Confédération de 2020».

¹⁹ Auditions du 21.4.2020 (CdG-N) et du 29.4.2020 (CdG-E). Le chef du DEFR a assumé la fonction de président de la Confédération en 2021. Dans le présent rapport, il est mentionné alternativement comme «chef du DEFR» ou «président de la Confédération de 2021».

²⁰ Auditions du 21.4.2020 et du 28.6.2022 (CdG-N), auditions du 29.4.2020 et du 21.10.2022 (CdG-E).

²¹ Auditions du 28.6.2022 (CdG-N) et du 21.10.2022 (CdG-E).

²² Entretien du 25.1.2021 (séance commune des deux CdG).

²³ Entretien du 24.8.2020 (CdG-E).

²⁴ Entretien du 3.9.2020 (CdG-N).

²⁵ P. ex.: audition du secrétaire général de la CdC par la sous-commission Département fédéral de justice et police (DFJP) / Chancellerie fédérale (ChF) de la CdG-E du 23.8.2021.

²⁶ CdC, CDS, Association des médecins cantonaux suisses (AMCS), Association des pharmaciens cantonaux (APC).

²⁷ A savoir la taskforce Covid-19 de l'OFSP (période du 23.1.2020 au 6.7.2020), l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP; période du 24.1.2020 au 6.7.2020) et l'État-major ad hoc du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus (EMCC; période du 25.3.2020 au 18.6.2020).

Ci-après, la CdG-E présente tout d'abord une vue d'ensemble des bases légales et prescriptions pertinentes (chapitre 4), ainsi qu'un résumé des principales évaluations réalisées sur ce thème jusqu'à présent (chapitre 5). La commission détaille ensuite le résultat de ses investigations concernant la collaboration entre la Confédération et les cantons durant les trois phases de la crise (chapitres 6 et 7), avant de faire part de son appréciation du point de vue de la haute surveillance (chapitre 8). Le chapitre 9 est consacré aux conclusions.

4 **Bases légales et prescriptions pertinentes concernant la collaboration entre Confédération et cantons durant la pandémie de COVID-19**

Constitution fédérale

Les principes généraux de la collaboration entre Confédération et cantons sont fixés dans la Constitution fédérale (Cst.)²⁸. L'art. 5a Cst. exige que l'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité. L'art. 43a, al. 1, Cst. précise que la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. Les modalités de la collaboration entre Confédération et cantons sont détaillées aux art. 44 à 49 Cst.: ceux-ci prévoient notamment que Confédération et cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux (art. 44, al. 1), que les cantons participent – dans les cas prévus par la Constitution – au processus de décision sur le plan fédéral (art. 45, al. 1), que la Confédération consulte les cantons lorsque leurs intérêts sont touchés (art. 45, al. 2), que les cantons mettent en œuvre le droit fédéral (art. 46, al. 1) et que la Confédération leur laisse une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités (art. 46, al. 3). L'art. 47 souligne l'autonomie des cantons dans leur organisation. L'art. 48 règle la collaboration intercantonale et prévoit notamment la possibilité pour les cantons de conclure des conventions entre eux et de créer des institutions communes. Enfin, l'art. 49 fixe le principe de primauté du droit fédéral sur le droit cantonal et la compétence de la Confédération de veiller à ce que les cantons respectent le droit fédéral.

Bases légales relatives à l'organisation de l'administration

La loi et l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA et OLOGA)²⁹ fixent les principes généraux de la collaboration des autorités fédérales avec les cantons, respectivement les autorités cantonales. L'art. 50 LOGA définit que les relations avec les gouvernements des cantons sont du ressort du Conseil fédéral et des chefs de départements (al. 2) et prévoit que, dans le cadre de leurs compétences, les directeurs de groupement et d'office entretiennent des relations directes avec d'autres autorités ou services cantonaux (al. 3). L'art. 15a OLOGA précise que, «lorsqu'un projet de la Confédération touche à des intérêts cantonaux ou communaux

²⁸ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (RS 101).

²⁹ Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010); ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1).

essentiels, le département compétent ou la Chancellerie fédérale (ChF) y associe de manière appropriée les organes cantonaux compétents [...]» (al. 1). Tel est notamment le cas lorsque «la mise en œuvre du projet incombe en tout ou partie à des organes cantonaux ou communaux et requiert [...] des ressources humaines ou financières considérables» (al. 2).

La loi et l'ordonnance sur la consultation (LCo et OCo)³⁰ règlent les modalités des procédures de consultation ouvertes par le Conseil fédéral, un département, la ChF, une unité de l'administration fédérale ou une commission parlementaire (art. 5, al. 1 et 2, LCo). Celles-ci ont notamment pour but d'associer les cantons à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions (art. 2 LCo). Y sont notamment soumis les projets de loi, ainsi que les ordonnances et autres projets ayant une grande portée politique, financière ou sociale, ou qui touchent particulièrement les cantons (art. 3 LCo).

Les fondements de l'organisation de crise de la Confédération sont consignés dans les instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale, dont la dernière version a été adoptée par le Conseil fédéral en juin 2019³¹. Celles-ci ne font pas mention de manière explicite de la coordination avec les cantons. Elles mentionnent simplement, au sujet de l'état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral, que celui-ci coordonne ses activités avec celles des autres états-majors de crise engagés (ch. 4.2.1).

Loi et ordonnance sur les épidémies

La protection de la santé des personnes est une tâche commune de la Confédération et des cantons. En vertu de l'art. 118, al. 2, let. b, Cst., la Confédération dispose d'une compétence législative exclusive dans le domaine de la lutte contre les maladies transmissibles telles que le COVID-19. Le Parlement a fait usage de cette compétence en édictant la loi sur les épidémies (LEp)³². Cette loi, dont la dernière révision totale remonte à 2012³³, vise à garantir «le dépistage, la surveillance, la prévention des maladies transmissibles ainsi que la lutte contre celles-ci et à mieux maîtriser les flambées de maladies pouvant mettre la santé publique gravement en danger»³⁴. Elle définit la répartition des tâches entre Confédération et cantons dans le domaine de la lutte

³⁰ Loi fédérale du 18.3.2005 sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, LCo; RS **172.061**); ordonnance du 17.8.2005 sur la procédure de consultation (Ordonnance sur la consultation, OCo, RS **172.061.1**).

³¹ Instructions du 21 juin 2019 concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale (FF **2019** 4415).

³² Loi fédérale du 28.9.2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies, LEp; RS **818.101**).

³³ La précédente version de la LEp avait été adoptée par le Parlement en 1970. La LEp révisée, qui a fait l'objet d'un référendum, a été acceptée par le peuple le 22.9.2013 par 60% des voix et est entrée en vigueur le 1.1.2016.

³⁴ Message du Conseil fédéral du 3.12.2010 concernant la révision de la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (FF **2011** 291).

contre les épidémies, notamment dans le contexte d'une pandémie³⁵. La LEp est concrétisée par l'ordonnance sur les épidémies (OEp)³⁶, également entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016³⁷.

Le rôle directeur de la Confédération a été renforcé lors de la révision de la LEp en 2012. Ainsi, le Conseil fédéral a pour tâche de déterminer, avec le concours des cantons, les objectifs et stratégies dans le domaine des maladies transmissibles (art. 4 LEp), tandis que l'OFSP est chargé d'élaborer les programmes nationaux dans ce domaine (art. 5 LEp). La Confédération et les cantons sont tenus de prendre des mesures pour prévenir et limiter à temps les dangers et atteintes à la santé publique (art. 8, al. 1, LEp); dans ce cadre, l'OFSP peut ordonner aux cantons de prendre certaines mesures en prévision d'un risque spécifique pour la santé publique (art. 8, al. 2, LEp). L'art. 2 OEp règle l'élaboration des plans de pandémie au niveau fédéral et cantonal.

L'une des principales nouveautés introduites lors de la révision totale de la LEp en 2012 est le modèle dit des «trois échelons», qui prévoit une répartition différenciée des tâches et compétences entre Confédération et cantons en fonction des différentes phases d'une épidémie³⁸:

- En *situation normale*, la principale responsabilité de la mise en œuvre de la loi revient aux cantons. Les mesures pouvant être ordonnées par les cantons sont détaillées aux art. 30 à 38 LEp (mesures visant les individus³⁹) et à l'art. 40 LEp (mesures visant la population ou certains groupes de personnes⁴⁰). La Confédération dispose de compétences limitées: celles-ci concernent essentiellement le transport international de personnes et le transport de marchandises⁴¹, l'approvisionnement en produits thérapeutiques⁴², l'exploitation des systèmes de détection précoce et de surveillance⁴³, l'information publique (incluant la publication de recommandations non contrai-

³⁵ Le LEp ne contient pas de définition explicite du terme de «pandémie». L'art. 6 LEp évoque les éléments suivants pour la déclaration d'une situation particulière: risque élevé d'infection et de propagation, risque spécifique pour la santé publique, risque de graves répercussions sur l'économie ou d'autres secteurs vitaux, déclaration par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) d'une urgence sanitaire de portée internationale menaçant la santé de la population en Suisse. Selon le message du Conseil fédéral du 3.12.2010, «lorsque l'expansion [d'une épidémie] concerne le monde entier, on parle de pandémie» (FF 2011 291, p. 305).

³⁶ Ordonnance du 29.4.2015 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Ordonnance sur les épidémies, OEp; RS 818.101.1).

³⁷ Diverses prescriptions internationales, adoptées sous l'égide de l'OMS, règlent en outre la lutte contre les épidémies à l'échelon international, notamment Règlement sanitaire international du 23.5.2005 (RS 0.818.103).

³⁸ Face à la CdG-E, le DFI a précisé qu'au sens strict, le modèle des «trois échelons» n'est pas déterminé par les différentes phases d'une épidémie/pandémie, mais par la capacité des organes d'exécution ordinaires à faire face, avec leurs moyens, aux défis qui en découlent.

³⁹ Notamment: identification et traçage des contacts, quarantaine, isolement, traitement médical, interdiction totale ou partielle d'exercer sa profession ou certaines activités.

⁴⁰ Notamment: interdiction totale ou partielle de manifestations, fermeture d'écoles, d'autres institutions publiques ou des entreprises privées, interdiction ou limitation de l'entrée et de la sortie de certains bâtiments ou zones ou de certaines activités.

⁴¹ Art. 41 et 45 LEp, art. 49 et suiv. et art. 65 OEp.

⁴² Art. 44 LEp, art. 60 et suiv. OEp.

⁴³ Art. 11 et art. 60 LEp, art. 3 et art. 89 et suiv. OEp.

gnantes)⁴⁴ et le plan national de vaccination⁴⁵. Les autorités fédérales soutiennent également les cantons dans l'accomplissement de certaines tâches, comme l'identification de voyageurs internationaux⁴⁶ ou les enquêtes épidémiologiques⁴⁷. L'art. 77 LEp prévoit que la Confédération surveille l'exécution par les cantons (al. 1) et coordonne les mesures d'exécution si une exécution uniforme présente un intérêt (al. 2). À cet effet, elle peut notamment imposer aux cantons de prendre des mesures permettant une exécution uniforme de la loi, exiger des cantons qu'ils l'informent des mesures d'exécution ou donner aux cantons des directives pour l'établissement de leurs plans de pandémie (al. 3).

- En cas de *situation particulière*⁴⁸, la Confédération dispose de possibilités d'intervention plus étendues. Le Conseil fédéral peut, en vertu de l'art. 6 LEp, ordonner des mesures relevant de la compétence des cantons en temps normal (cf. plus haut). Il est néanmoins tenu de consulter les cantons au préalable.
- Enfin, lorsqu'une *situation extraordinaire* l'exige, l'art. 7 LEp prévoit que le Conseil fédéral peut «ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays». L'art. 7 LEp ne prévoit pas expressément l'obligation de consulter les cantons. Les droits généraux de participation des cantons prévus à l'art. 45 Cst. s'appliquent toutefois aussi en cas de situation extraordinaire et le Conseil fédéral est tenu, si possible, de consulter les cantons concernant les mesures qu'il prévoit d'ordonner. Les mesures pouvant être prises par le Conseil fédéral ne sont pas précisées par la loi; il peut s'agir de mesures visant des individus ou la population telles que définies par la LEp, mais également de mesures supplémentaires basées sur le droit de nécessité⁴⁹.

À l'exception des tâches explicitement assignées à la Confédération, l'exécution de la LEp reste du ressort des cantons, quelle que soit la situation (art. 75 LEp)⁵⁰.

Au niveau des structures organisationnelles, l'art. 54 LEp prévoit la création d'un *organe de coordination* (OrC LEp) composé de représentantes et représentants de la

⁴⁴ Art. 9 LEp.

⁴⁵ Art. 20 LEp, art. 32 et suiv. OEp.

⁴⁶ Art. 31, al. 2, LEp.

⁴⁷ Art. 15 LEp, art. 16 et 17 OEp.

⁴⁸ Les conditions pour déclarer la situation particulière sont précisées à l'art. 6, al. 1, LEp.

⁴⁹ À ce propos, l'art. 185, al. 3, Cst. prévoit que le Conseil fédéral est «habilité à édicter des ordonnances et prendre des décisions, en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure. Ces ordonnances doivent être limitées dans le temps.» Les modalités d'application sont précisées aux l'art. 7d et 7e de la LOGA.

⁵⁰ Message du Conseil fédéral du 3.12.2010 concernant la révision de la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (FF 2011 291, p. 318).

Confédération et des cantons⁵¹. Celui-ci a pour tâches de coordonner les mesures de préparation à des situations comportant un risque particulier pour la santé publique ainsi que les mesures visant à détecter, à prévenir ou à combattre les maladies, d'encourager une exécution uniforme de la loi, de coordonner les activités d'information et de communication et d'assister l'organe d'intervention de la Confédération en cas de situation particulière ou extraordinaire. Les modalités détaillées de son fonctionnement sont réglées aux art. 80 et suiv. OEp. L'ordonnance précise notamment que cet organe est placé sous la conduite de l'OFSP et qu'il «soutient les organes compétents de la Confédération et des cantons dans la mise en œuvre des mesures, en particulier dans la gestion des situations particulières et extraordinaires».

La LEp prévoit aussi (art. 55) que le Conseil fédéral dispose d'une *organe d'intervention* pour les événements présentant un risque particulier pour la santé publique, notamment pour faire face à une situation particulière ou extraordinaire. Celui-ci est chargé de conseiller le Conseil fédéral et d'assister la Confédération et les cantons dans la coordination des mesures.

Ordonnance sur l'État-major fédéral Protection de la population

En cas de pandémie, le rôle d'organe d'intervention prévu à l'art. 55 LEp (cf. ci-dessus) est assumé par l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP), qui – dans cette situation – est placé sous la direction de l'OFSP. Les tâches et le fonctionnement de cet organe sont définis dans une ordonnance publiée en 2018 (OEMFP)⁵². Celle-ci vise notamment à régler la «coordination et la collaboration entre la Confédération, les cantons et les tiers» en matière de préparation et de maîtrise d'événements de portée nationale concernant la protection de la population (art. 1). Selon l'ordonnance, les tâches de l'EMFP sont notamment d'assurer l'échange d'informations et la coordination avec d'autres états-majors et organes de la Confédération et des cantons, d'établir une vue d'ensemble de la situation et de coordonner l'engagement des ressources nationales et internationales (art. 4, al. 2). L'OEMFP prévoit que les cantons sont représentés dans les différents organes de l'EMFP, notamment au niveau de la conférence des directeurs⁵³ (art. 7). Parmi les membres permanents de

⁵¹ Selon l'art. 82 OEp, l'OrC LEp est composé de deux représentants de l'OFSP, de six médecins cantonaux, de deux représentants de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), du médecin en chef de l'armée, d'un représentant de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), d'un chimiste cantonal, d'un pharmacien cantonal, d'un vétérinaire cantonal, d'un représentant de la CDS et si nécessaire et au cas par cas, de spécialistes et représentants d'autres institutions concernées. Cf. également: Organe de coordination de la loi sur les épidémies (OrC LEp), www.bag.admin.ch/fr > L'OFSP > Organisation > Commissions extraparlimentaires (consulté le 19.1.2023).

⁵² Ordonnance du 2.3.2018 sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP; RS 520.17). Cette ordonnance a remplacé l'ordonnance du 20.10.2010 sur l'organisation des interventions en cas d'événement ABC et d'événement naturel (Ordonnance sur les interventions ABCN; RO 2010 5395).

⁵³ Sont représentés à la conférence des directeurs: les chefs des organisations cantonales de conduite ou les chefs d'état-major de celles-ci ainsi que les secrétaires généraux des conférences des gouvernements cantonaux. Des représentants des cantons concernés par l'événement peuvent également être invités aux séances.

l'EMFP mentionnés à l'annexe 1 de l'ordonnance figurent plusieurs représentants des cantons⁵⁴.

Plan de pandémie Influenza

Le plan de pandémie Influenza (ci-après: plan de pandémie)⁵⁵, élaboré en application de l'art. 8 LEp et de l'art. 2 OEp, décrit les stratégies et mesures pour la préparation du système de santé en vue d'une pandémie de grippe (Influenza) et doit servir de base à l'élaboration des plans d'intervention et des plans d'urgence au niveau cantonal, régional et local. Ce document est rédigé et approuvé par l'OFSP et la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP)⁵⁶; de nombreux acteurs de l'administration, des autorités cantonales et du domaine de la santé ont été associés à sa préparation⁵⁷.

Le plan de pandémie détermine les tâches de la Confédération et des cantons dans la gestion d'un tel événement. Il reprend différents principes fixés au niveau de la législation, notamment le fait que les cantons restent dans toutes les situations responsables de l'exécution des mesures. Le chapitre 3.2 («Conduite, coordination et pilotage») précise les rôles respectifs de l'OFSP et d'autres entités, telles que l'EMFP, le Service sanitaire coordonné (SSC), mais également l'OrC LEp, la CDS et les cantons. Il indique notamment que les médecins cantonaux sont chargés de coordonner les mesures médicales de lutte contre la pandémie, en collaboration avec l'OSFP⁵⁸. Le plan de pandémie mentionne également que la CDS sert de «plate-forme afin d'harmoniser les questions de fond avec la Confédération et les autres acteurs au niveau national». Le plan constate qu'il n'existe «pas de processus clairement définis pour la collaboration intercantonale, ou ceux-ci sont encore en phase de développement» et qu'il s'agit de «créer les conditions nécessaires à une collaboration intercantonale dans une

⁵⁴ Conférence des gouvernements cantonaux, Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police, Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers, Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie, Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé, ainsi que quatre organisations cantonales de conduite.

⁵⁵ Plan suisse de pandémie Influenza. Stratégies et mesures pour la préparation à une pandémie d'Influenza. 5^e édition, janvier 2018.

⁵⁶ La CFP est notamment chargée de conseiller l'administration fédérale dans la préparation à des pandémies causées par des virus de type Influenza ou d'autres virus respiratoires. Les membres de la CFP (pouvant aller jusqu'au nombre de 15) sont des experts issus des domaines de l'épidémiologie, des sciences naturelles, de la médecine, de la communication et d'autres disciplines. Elle comporte en outre des invités permanents d'autres autorités.

⁵⁷ Concrètement, les responsables du projet «Plan de pandémie» sont le responsable de la section «Gestion de crise et collaboration internationale» de l'OFSP ainsi que la présidente de la CFP. L'accompagnement du projet est assuré par la CFP ainsi que des représentants de diverses entités fédérales. De nombreux consultants sont associés à la préparation du plan, dont les médecins et pharmaciens cantonaux, plusieurs offices et unités fédéraux, ainsi que divers acteurs du domaine de la santé et des cantons (pour les informations détaillées, cf. Plan de pandémie Influenza 2018, Impressum, p. 128).

⁵⁸ Dans le cadre de la consultation relative au présent rapport, la CDS, l'AMCS et l'APC ont apporté les précisions suivantes: «Il convient de noter à ce propos que les médecins cantonaux n'assument pas de tâche de coordination globale, mais qu'ils sont chargés de cette tâche *dans leur canton*, selon le Plan de pandémie».

situation particulière et extraordinaire en renforçant la coordination au niveau fédéral et en utilisant les services appropriés de la Confédération».

En ce qui concerne l'OrC LEp, le plan de pandémie fournit les précisions suivantes: «L'OrC LEp permet surtout la concertation pour faciliter la préparation des décisions à prendre. Il n'a aucun pouvoir de décision ou d'exécution, celui-ci relevant des services compétents sur les plans fédéral et cantonal. Cet organe n'est ni un organe de crise ni un état-major de conduite. Dans les situations particulières où [l'EMFP] intervient [...], il soutient la gestion de crise dans le cadre de ses attributions.»

Le graphique suivant, issu du plan de pandémie, donne une vue d'ensemble des principales tâches (T) et compétences (C) des organes de la Confédération et des cantons dans le cadre de la lutte contre une pandémie de grippe.

Tâches et compétences en matière de lutte contre la pandémie

	Situation normale	Situation particulière	Situation extraordinaire
Conseil fédéral	T : Définition des objectifs et des stratégies pour prévenir et combattre une pandémie C : Ediction de prescriptions, ordonnance de mesures visant des individus et la population		
Chancellerie fédérale		T : Coordination nationale de l'information (CF-Départements-Chancelleries d'Etat) C : Responsabilité de la communication, application du principe «One Voice»	
État-major fédéral	T : Élaboration de scénarios, coordination de la planification préventive. Coordination de la formation et vérification de la disponibilité opérationnelle	T : Évaluation de la situation générale, propositions de mesures au CF, coordination des ressources et des mesures au niveau international / national / avec les organes de direction cantonaux C : Mandats aux laboratoires et services spécialisés de la Confédération et des EPF et aux éléments d'intervention civil et militaire	
OFSP Direction : unité de direction Santé publique	T : Préparation nationale à une pandémie, détection précoce, campagnes C : Directives / recommandations pour un niveau de préparation adéquat	T : Évaluation de la situation, mise au point de stratégies et de mesures C : Unité principale compétente. Directives aux cantons. Mandats aux unités de soutien (commissions, OrC LEp), direction technique COM Gestion de la pandémie au niveau de la santé publique	
CFP	T : Révision du plan de pandémie C : Expertise et conseil, tenue à jour du plan de pandémie	T : Évaluation des risques C : Expertise et conseil	
CFV	T : Mise au point de la politique nationale de vaccination C : Expertise, conseil, recommandations vaccinales		
OrC LEp Direction : OFSP	T : Couverture des besoins de concertation et de coordination verticale de l'OFSP avec les cantons Soutien à la collaboration Confédération-cantons, assure l'uniformité de l'application des lois, soutient le rôle directeur de la Confédération C : Expertise et conseil		
OFAE	T : Approvisionnement du pays en biens vitaux C : Promulgation de décisions	T : Bilan de l'état de l'approvisionnement et évaluation de mesures d'exploitation appropriées C : Application de la loi, déblocage de réserves obligatoires et autres mesures d'orientation de l'offre et de la demande	
SSC Direction : mandataire du Conseil fédéral pour le SSC	T : Planification préventive et interventionnelle, gestion des ressources C : Directives, recommandations pour un niveau de préparation basé sur des scénarios aux échelons fédéral et cantonal	T : Application opérationnelle des mesures décidées par la Confédération, évaluation de la situation dans le domaine sanitaire, gestion / monitoring des ressources, traçage des personnes C : Décision du CF avec pleins pouvoirs extraordin., mobilisation de l'OSANC, exécution coordonnée de mesures dans le domaine sanitaire	
ZIVI L'organe d'exécution du service civil	T: Contribution en ressources humaines pour la prise en charge et les soins C: Déploiement des civilistes		
Cantons MC, OCC, équipes de projets	T : Préparation à la pandémie	T : Application et coordination des mesures de gestion de la pandémie dans les cantons	
	C : Mise en œuvre des stratégies nationales et direction de la mise en œuvre		
CDS	T : Organe de coordination politique des directeurs cantonaux de la santé Promotion de la collaboration entre cantons C : Selon fonction dans l'État-major fédéral		

Plan de pandémie 2018: extrait de l'illustration I.3.1, p. 19.

Ordonnances COVID-19, loi COVID-19, directives de l'OFSP

Durant la pandémie de COVID-19, les bases légales relatives à la gestion des épidémies ont été complétées par plusieurs ordonnances édictées par le Conseil fédéral, qui ont eu une influence sur les tâches respectives de la Confédération et les cantons en matière de lutte contre la pandémie et qui ont été modifiées à de nombreuses reprises. On peut notamment citer à cet égard les ordonnances 1, 2 et 3 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus⁵⁹ et l'ordonnance COVID-19 situation particulière⁶⁰, qui se fondaient sur les art. 6 et 7 LEp.

Le 25 septembre 2020, les Chambres fédérales ont adopté la loi COVID-19⁶¹. Cette loi fédérale urgente⁶² à durée limitée visait à ancrer au niveau législatif une partie des ordonnances émises par le Conseil fédéral au printemps 2020 en vertu du droit de nécessité. Modifiée à plusieurs reprises depuis lors et soumise à trois référendums, cette loi a eu un impact sur les tâches respectives de la Confédération et des cantons dans plusieurs domaines, notamment la communication sur les stocks de biens médicaux (art. 3, al. 1), les réserves de capacités du système de santé (art. 3, al. 4^{bis}), le traçage des contacts et le monitoring de la pandémie (art. 3, al. 7, et art. 3b), les mesures dans le domaine des manifestations publiques (art. 11a) et différentes mesures de soutien économique (domaine culturel, cas de rigueur pour entreprises, institutions d'accueil extra-familial). À partir de l'automne 2020, l'ordonnance 3 COVID-19, notamment, s'est fondée sur la loi COVID-19, de même, par exemple, que l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques⁶³ ou l'ordonnance COVID-19 certificats⁶⁴, toutes deux édictées en 2021.

Durant la pandémie, l'OFSP a également fait usage à plusieurs reprises de sa compétence d'édicter des directives à l'intention des cantons. Celles-ci portaient par exemple

⁵⁹ Ordonnance du 28.2.2020 destinée à lutter contre le coronavirus (RS **818.101.24**), remplacée à partir du 13.3.2020 par l'ordonnance 2 du 13.3.2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (Ordonnance 2 COVID-19; RS **818.101.24**), à son tour remplacée par l'ordonnance 3 du 19.6.2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (Ordonnance 3 COVID-19; RS **818.101.24**, actuellement en vigueur).

⁶⁰ Ordonnance du 19.6.2020 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière (Ordonnance COVID-19 situation particulière; RS **818.101.26**), remplacée ensuite par les versions du 23.6.2021 et du 16.2.2022, puis finalement abrogée le 1.4.2022.

⁶¹ Loi fédérale du 25.9.2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19; RS **818.102**).

⁶² Au sens de l'art. 165, al. 1, Cst.

⁶³ Ordonnance du 26.5.2021 sur les mesures concernant les manifestations publiques d'importance supracantonale en lien avec l'épidémie de COVID-19 (Ordonnance COVID-19 manifestations publiques; RS **818.101.28**).

⁶⁴ Ordonnance du 4.6.2021 sur les certificats attestant la vaccination contre le COVID-19, la guérison du COVID-19 ou la réalisation d'un test de dépistage du COVID-19 (Ordonnance COVID-19 certificats; RS **818.102.2**).

sur la collecte des données concernant les tests⁶⁵ et les vaccinations⁶⁶ ou encore l'accès aux certificats⁶⁷.

5 Évaluations concernant la collaboration entre Confédération et cantons durant la pandémie de COVID-19

La CdG-E a inclus dans son analyse les résultats de plusieurs évaluations publiées depuis 2020 et abordant la question de la collaboration entre Confédération et cantons durant la pandémie. Les principales sont mentionnées ci-après.

- Sur mandat du Conseil fédéral, la ChF a réalisé deux *rapports d'évaluation de la gestion de la crise de l'administration fédérale*. Le premier, publié en décembre 2020, portait sur la première phase de la crise (février à août 2020)⁶⁸. Il consacrait un chapitre à la «collaboration entre la Confédération et les cantons» (chap. 2.4) et formulait à ce propos quatre maximes et une recommandation adressées au Conseil fédéral, qui les a adoptées et a chargé la ChF et le Département fédéral de justice et police (DFJP) de les mettre en œuvre. Le deuxième rapport (juin 2022) portait quant à lui sur la deuxième phase de la crise (août 2020 à octobre 2021)⁶⁹. Il contenait notamment un chapitre sur la «collaboration au sein du système fédéral suisse» (chap. 2.2), incluant une recommandation au Conseil fédéral.
- La CdC a publié deux *rapports d'évaluation portant sur la gestion de la crise du point de vue des cantons*: tout d'abord, un rapport intermédiaire en décembre 2020⁷⁰, formulant diverses constatations relatives à la collaboration avec les autorités fédérales et au fédéralisme, puis un rapport final en avril 2022⁷¹, incluant 15 recommandations adressées aux autorités fédérales et aux cantons. En octobre 2022, le Conseil fédéral a pris position sur les recommandations de la CdC.

⁶⁵ Directive de l'OFSP du 31.3.2022 à l'attention des cantons concernant la collecte des données concernant les tests ciblés et répétés.

⁶⁶ Directive de l'OFSP du 21.10.2021 à l'attention des cantons concernant le relevé et la transmission des données de monitoring sur les vaccinations contre le COVID-19 par les cantons à l'OFSP.

⁶⁷ Directive de l'OFSP du 15.10.2021 concernant l'accès à des certificats COVID établis en Suisse pour les personnes vaccinées ou guéries à l'étranger.

⁶⁸ ChF: Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (1^{re} phase / février - août 2020) du 11.12.2020 (ci-après: rapport de la ChF du 11.12.2020).

⁶⁹ ChF: Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 (2^e phase / août 2020 - octobre 2021) du 22.6.2022 (ci-après: rapport de la ChF du 22.6.2022).

⁷⁰ CdC: COVID-19: gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons, rapport intermédiaire de la CdC du 18.12.2020 (ci-après: rapport de la CdC du 18.12.2020).

⁷¹ CdC: Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19: conclusions et recommandations, rapport final de la CdC du 29.4.2022 (ci-après: rapport de la CdC du 29.4.2022).

- Au printemps 2020, l’OFSP a chargé deux bureaux d’évaluation externes ainsi que diverses universités et spécialistes de procéder à une *évaluation globale de la planification de la lutte contre la pandémie ainsi que l’adéquation et l’efficacité des mesures sanitaires liées au COVID-19*. L’évaluation, portant sur la période allant jusqu’à l’été 2021, a débouché sur un rapport publié fin avril 2022⁷². Ce rapport incluait diverses considérations relatives à la collaboration entre Confédération et cantons et formulait 5 recommandations à l’attention de l’office.
- En été 2019, l’OFSP a mandaté un bureau d’évaluation externe afin de procéder à une *analyse de la mise en œuvre de la LEp* dans onze domaines. Le rapport correspondant a été publié en août 2020⁷³; la première vague de la pandémie de COVID-19 a ainsi pu en partie être prise en compte dans les conclusions de l’évaluation, même si cette dernière ne constituait pas une analyse spécifique de cet événement. Le rapport contenait 32 recommandations, dont plusieurs portaient sur la répartition des tâches ou la collaboration entre Confédération et cantons.

Les éléments pertinents issus de ces travaux sont repris de manière détaillée dans les chap. 6 et 7 consacrés à l’analyse des différentes phases de la pandémie.

6 Présentation des faits

Ce chapitre contient une vue d’ensemble des principales structures de collaboration entre Confédération et cantons durant la pandémie (chap. 6.1). Ensuite, la commission détaille la manière dont cette collaboration a été mise en œuvre en pratique durant les trois phases de la pandémie (chap. 6.2).

⁷² Balthasar, Andreas / Essig, Stefan / von Stokar, Thomas / Vettori, Anna / von Dach, Andrea / Trageser, Judith / Trein, Philipp / Rubinelli, Sara / Zenger, Christoph / Perrotta, Maria / Weiss, Günter (2022): Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F), Luzern, Zürich, Bern (rapport uniquement disponible en allemand, résumé en français) (ci-après: rapport Interface et Infras de février 2022).

⁷³ Wüest-Rudin, David / Müller, Peter / Haldemann, Katrin (2020): Situationsanalyse Epidemien-gesetz. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit. Bern: bolz+partner consulting ag (rapport uniquement disponible en allemand, résumé en français) (ci-après: rapport bolz+partner d’août 2020).

6.1 Structures de collaboration entre Confédération et cantons durant la pandémie de COVID-19⁷⁴

Contacts au niveau du Conseil fédéral

Diverses rencontres ont eu lieu entre une délégation du Conseil fédéral et les représentants des cantons durant la pandémie⁷⁵.

La présidente de la Confédération de 2020 a indiqué aux CdG qu'elle s'était efforcée d'entretenir des contacts étroits avec les gouvernements cantonaux durant les premières semaines de la pandémie, notamment avec le canton du Tessin, afin de trouver des solutions adaptées à la situation épidémiologique variable dans les différentes régions de Suisse⁷⁶. En outre, en décembre 2020, la présidente de la Confédération et le chef du DFI ont rencontré des représentants de plusieurs cantons présentant une évolution épidémiologique préoccupante.

Par ailleurs, à diverses reprises, une délégation du Conseil fédéral a rencontré des représentants des cantons lors de sommets concernant des thématiques spécifiques. En ce qui concerne le domaine sanitaire, il convient notamment de mentionner un sommet sur la vaccination organisé en mars 2021.

Contacts au niveau du Chef du DFI et du secrétariat général du DFI

En plus des contacts entretenus au niveau du Conseil fédéral, les cheffes et chefs de départements ont tous mené, durant la pandémie, des échanges avec les gouvernements cantonaux ou les conférences cantonales spécialisées dans leurs domaines de compétences⁷⁷. La CdG-E s'est concentrée sur les contacts entretenus par le chef du DFI. Il ressort des informations fournies par le DFI que ces contacts ont eu lieu à plusieurs niveaux:

- *Contacts avec la présidence de la CDS*: le chef du DFI a procédé à un premier entretien avec la présidente de la CDS de l'époque, Mme Hanselmann, le 24 février 2020, qui s'est ensuivi d'échanges réguliers. Ces contacts étroits se sont poursuivis avec le nouveau président de la CDS à partir du 1^{er} juin 2020, M. Engelberger.
- *Contacts avec la CDS*: des échanges institutionnalisés entre le DFI et la CDS se tenaient déjà avant la pandémie dans le cadre du Dialogue «Politique nationale de la santé» (PNS). Durant la pandémie, diverses rencontres ont été

⁷⁴ La CdG-E se base notamment, pour ce chapitre, sur une vue d'ensemble qui lui a été remise par le DFI (cf. annexe 3).

⁷⁵ Ainsi, le 23 mars 2020, une délégation du Conseil fédéral a rencontré l'ensemble des présidentes et présidents des gouvernements cantonaux à Berne. À la connaissance de la CdG-E, aucune rencontre n'a toutefois réuni le collège gouvernemental dans son ensemble et les représentants des cantons. Dans son rapport de décembre 2020, la CdC mentionne que «le Conseil fédéral a réuni les présidents des gouvernements et des conférences intercantionales avant l'annonce de décisions importantes» (Rapport de la CdC du 18.12.2020, ch. 3.2).

⁷⁶ Auditions du 21.4.2020 (CdG-N) et du 29.4.2020 (CdG-E).

⁷⁷ À titre d'exemple, le chef du DEFR a indiqué à la CdG-E, en avril 2020, qu'il avait été en contact avec la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP), mais également avec des représentants de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ou encore de la CDS.

organisées avec le Dialogue PNS⁷⁸ et le comité stratégique Dialogue PNS⁷⁹. À partir d'août 2020, des rencontres mensuelles ont eu lieu entre le chef du DFI et la CDS. Entre août 2020 et mars 2021, la CDS a joué un rôle central dans la coordination des consultations relatives aux mesures fédérales de lutte contre la pandémie. Les contacts entre le DFI et la CDS ont été précisés dans le cadre d'un document stratégique commun adopté en octobre 2020⁸⁰. Par ailleurs, de nombreux échanges ont eu lieu entre le Secrétariat général du DFI (SG-DFI) et le secrétariat général de la CDS. Dès l'été 2020, le secrétaire général du DFI a présidé chaque semaine une séance du comité de pilotage COVID-19, à laquelle participait notamment, en plus des secrétaires généraux des six autres départements, le secrétaire général de la CDS. Selon le DFI, cet organe avait entre autres pour but de discuter en amont les affaires du Conseil fédéral et de détecter rapidement les besoins d'harmonisation avant la prise des décisions.

- *Contacts avec les présidences ou des représentants d'autres conférences spécialisées des cantons*: le chef du DFI s'est entretenu avec les présidences de diverses autres conférences spécialisées, notamment la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP), la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et la CdC, ainsi qu'avec les membres des comités de certaines de ces conférences⁸¹.
- *Visites dans les cantons*: le chef du DFI a procédé, entre mars 2020 et juin 2021, à vingt-cinq visites, accompagnées d'échanges avec les gouvernements cantonaux. La première d'entre elles a eu lieu dans le canton du Tessin, le 19 mars 2020.
- *Contacts bilatéraux avec certains membres des gouvernements cantonaux*: le DFI fait état de nombreux contacts téléphoniques ad hoc entre le chef du département et les membres des gouvernements cantonaux⁸². Des échanges ont également eu lieu entre le SG-DFI⁸³ et les représentants des cantons. Le DFI a indiqué que le chef de département avait «instruit ses équipes pour qu'elles répondent aux questions des gouvernements cantonaux si possible le jour même et qu'elles leur accordent un accès privilégié à son état-major».
- *Participation du DFI aux états-majors de crise*: le DFI était représenté par le secrétaire général ou d'autres collaborateurs du SG-DFI au sein de l'EMFP et de l'État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du Coronavirus (EMCC), auxquels participaient également des représentants des cantons.

⁷⁸ En présence de l'ensemble de la CDS.

⁷⁹ En présence du comité de la CDS.

⁸⁰ CDS et DFI: Gestion du COVID-19: stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire. Principes – mesures – collaboration, document commun du 22.10.2020.

⁸¹ Le département a par exemple évoqué une réunion organisée le 16 mars 2020, réunissant des représentants d'une dizaine de conférences spécialisées.

⁸² Le DFI a mentionné, à titre d'exemple, que le chef de département a mené, en un seul jour, plus de 10 entretiens téléphoniques avec le même président de gouvernement cantonal.

⁸³ Notamment secrétaire général et collaborateur personnel du chef du département.

Contacts au niveau de l'OFSP

Dès le 23 janvier 2020, les conférences téléphoniques entre l'OFSP et les médecins cantonaux, qui existaient déjà auparavant, ont été complétées par des conférences supplémentaires spécifiques au COVID-19. Ces dernières se sont poursuivies durant toute la durée de la pandémie⁸⁴.

Le même jour a été fondée la taskforce COVID-19 de l'OFSP. Cet organe, remplissant la fonction d'état-major de crise de l'office, a joué un rôle central dans la gestion de crise de la Confédération⁸⁵. Il a siégé rapidement deux, puis trois fois par semaine. Les cantons n'étaient pas représentés aux séances de la taskforce; toutefois, selon l'OFSP, de nombreux contacts avec les autorités cantonales ou avec la CDS ont eu lieu au niveau des groupes de travail de la taskforce, en fonction des thématiques⁸⁶. Les procès-verbaux de cet organe montrent que diverses questions concernant directement ou indirectement les cantons y ont été discutées.

Suite au retour à la situation particulière, en juin 2020, l'organisation de crise fédérale a été modifiée. À partir d'août 2020, la taskforce COVID-19 de l'OFSP a été placée sous la conduite d'un «comité de pilotage», présidé par le directeur de l'OFSP, qui a été chargé d'assurer la coordination, entre autres, avec les conférences cantonales. La CDS était représentée dans les séances de ce comité. La taskforce COVID-19 de l'OFSP avait pour objectif d'assurer la coopération opérationnelle entre Confédération et cantons en ce qui concerne notamment l'évaluation de la situation, la mise en œuvre des mesures et le contrôle de leur exécution, et de soutenir la coordination des mesures entre les cantons.

Les représentants de l'OFSP ont fait état de divers autres contacts avec les cantons. On peut citer notamment les contacts directs entre la direction de l'office et certains membres des gouvernements cantonaux, les échanges réguliers de l'office avec la CDS⁸⁷, les consultations menées auprès des cantons sur les projets d'ordonnances et les décisions du Conseil fédéral, divers contacts avec les médecins et les pharmaciens cantonaux ainsi que plusieurs séances et groupes de travail ad hoc (p. ex. en lien avec la réalisation de la campagne de vaccination).

⁸⁴ Dans le cadre de la consultation relative au présent rapport, la CDS, l'AMCS et l'APC ont apporté les précisions suivantes: «La structure existante des conférences téléphoniques régulières entre l'OFSP et les médecins cantonaux, qui se tenaient tous les mois ou tous les deux mois depuis la grippe pandémique de 2009, a été étendue à deux conférences téléphoniques hebdomadaires consacrées au COVID-19 durant la phase aiguë de la pandémie. Dans le courant de la deuxième phase, la rencontre a eu lieu de manière hebdomadaire, désormais sous forme de vidéoconférence. Vers la fin de la troisième phase, elle a pris un rythme bihebdomadaire».

⁸⁵ Concernant l'organisation et le fonctionnement de la Taskforce COVID-19 de l'OFSP, cf. Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de COVID-19 (janvier à juin 2020), rapport des CdG du 27.5.2022, chap. 6 (FF 2022 1801, p. 19).

⁸⁶ P. ex. groupes de travail «Mesures» et «Approvisionnement en médicaments».

⁸⁷ A ce propos, l'ancien directeur de l'OFSP a indiqué en août 2020 qu'il tenait une téléconférence hebdomadaire avec le secrétaire général de la CDS et qu'il participait à titre d'invité aux séances mensuelles de la CDS.

EMFP

La conférence des directeurs de l'EMFP s'est réunie pour trois séances d'information entre le 24 janvier et le 24 février 2020, avant que l'organe soit officiellement constitué le 2 mars 2020, sous la conduite de l'OFSP. En plus des représentants cantonaux permanents prévus dans l'ordonnance correspondante (cf. chap. 4), il a été décidé d'y associer la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS). Ultérieurement, les états-majors de conduite des 26 cantons ont également invités aux séances.

L'EMFP n'avait pas de compétences décisionnelles propres et n'a pas fait usage de sa compétence de formuler des propositions à l'intention du Conseil fédéral⁸⁸. Cet organe a essentiellement joué un rôle de coordination et d'échange d'information durant la crise; les questions abordées concernaient généralement des aspects opérationnels des unités fédérales. Certains éléments spécifiques relatifs aux situations cantonales y ont toutefois aussi été thématiques.

Suite au retour à la situation particulière, à l'été 2020, l'EMFP a continué d'assumer essentiellement une fonction de coordination.

EMCC

L'EMCC a été constitué par le Conseil fédéral fin mars 2020, suite à la déclaration de la situation extraordinaire, en tant qu'état-major de crise ad hoc. Placé sous la direction de l'ancien Secrétaire général du DFI, il réunissait une représentante ou un représentant de chaque département et de la ChF. Les cantons y étaient représentés par le biais du secrétaire général de la CdC. L'EMCC a siégé une fois par semaine jusqu'à mi-juin 2020⁸⁹. Conformément aux instructions du Conseil fédéral pour la gestion des crises dans l'administration fédérale⁹⁰, il avait notamment pour tâches de suivre et apprécier la situation pour le compte du Conseil fédéral, de coordonner et piloter la gestion des crises et de coordonner ses activités avec les autres états-majors de crise engagés. Au final toutefois, cet organe s'est essentiellement cantonné à un rôle d'échange d'informations. Les discussions au sein de l'EMCC ont relativement peu porté sur des questions directement liées aux cantons. Sa principale plus-value a été de permettre l'intégration des milieux scientifiques et économiques ainsi que de la société civile dans l'organisation de crise fédérale⁹¹.

Organe de coordination LEp (OrC LEp)

Cet organe, prévu à l'art. 54 LEp et chargé d'assurer la coordination entre les cantons et la Confédération dans le domaine de la lutte contre les maladies transmissibles, est

⁸⁸ Concernant l'organisation et le fonctionnement de l'EMFP, cf. Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de COVID-19 (janvier à juin 2020), rapport des CdG du 27.5.2022, chap. 7 (FF 2022 1801, p. 65).

⁸⁹ Dans le cadre de la consultation relative au projet de rapport, le DFI a fait valoir que «au début, l'EMCC se réunissait jusqu'à trois fois par semaine, de sorte que l'implication des cantons via le secrétaire général de la CdC était précoce et tout à fait complète.

⁹⁰ Instructions du Conseil fédéral du 21.6.2019 concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale, ch. 4.2.1.

⁹¹ Concernant l'organisation et le fonctionnement de l'EMCC, cf. Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de COVID-19 (janvier à juin 2020), rapport des CdG du 27.5.2022, chap. 8 (FF 2022 1801, p. 79).

composé d'une quinzaine de représentants de la Confédération et des cantons (cf. chap. 4). Selon les indications de l'OFSP, l'OrC LEp s'était réuni deux à quatre fois par an avant la pandémie et a continué à siéger à un rythme similaire entre 2020 et 2022. En lien avec la crise du COVID-19, il n'a pas assumé de fonction d'état-major ou d'organe de mise en œuvre, mais uniquement un rôle ponctuel de coordination.

6.2 **Mise en œuvre de la collaboration entre Confédération et cantons durant la pandémie de COVID-19**

Ci-après, la CdG-E présente la manière dont la collaboration entre Confédération et cantons s'est déroulée, dans les faits, durant les trois phases de la pandémie⁹². Les passages encadrés en gris présentent, pour les différentes phases de la pandémie, les principales mesures réglementaires de la Confédération ayant eu un impact sur la répartition des tâches entre Confédération et cantons.

De l'avis de la CdG-E, cette chronologie détaillée se justifie à plusieurs égards. Il est important pour la commission de tenir compte, dans son analyse de la collaboration entre Confédération et cantons, de la complexité de la crise du COVID-19 et du contexte des différentes phases de la pandémie. Or, aucune évaluation publiée jusqu'ici n'a présenté une chronologie complète des faits concernant la collaboration entre la Confédération et les cantons entre début 2020 et fin 2022. De par leur droit à l'information étendu, les CdG sont le seul organe en mesure d'établir une telle chronologie globale.

6.2.1 **Première phase de la pandémie (janvier à juin 2020)**

Janvier à fin février 2020: mesures clé de la Confédération

Jusqu'au 28 février 2020, aucune décision spécifique concernant la répartition des tâches entre cantons et Confédération n'est prise par le Conseil fédéral.

Le 23 janvier 2020, l'OFSP institue une conférence téléphonique avec les médecins cantonaux consacrée au nouveau coronavirus, qui se poursuivra durant toute la pandémie⁹³. Le même jour se tient la première séance de la taskforce COVID-19 de l'OFSP; celle-ci n'inclut pas de représentants cantonaux.

⁹² Cette description se base sur les auditions menées par les CdG, les procès-verbaux des principaux organes de crise (pour la période de fin janvier à début juillet 2020), les principales notes de discussion et d'information adressées au Conseil fédéral (non publiées), les décisions les plus importantes du Conseil fédéral, ainsi que différents rapports et documents publics.

⁹³ Cette conférence téléphonique se tient selon un rythme bihebdomadaire.

Dans ses premières notes d'information adressées au Conseil fédéral concernant le COVID-19⁹⁴, le DFI informe sur la situation sanitaire dans les cantons. Les échanges entre les autorités fédérales et cantonales portent dans un premier temps sur la mise en place d'un processus de traçage et de gestion des cas suspects⁹⁵ ainsi que sur la tenue de divers grands événements prévus au cours des semaines suivantes⁹⁶. L'OFSP transmet diverses recommandations et modèles de documents aux cantons, hôpitaux et médecins.

La Confédération fait usage, dès février 2020, de sa compétence d'information et de recommandation prévue dans la LEp, en mettant sur pied une campagne de sensibilisation nationale sur les mesures d'hygiène⁹⁷.

Les échanges avec les cantons s'intensifient nettement aux alentours du 24-25 février 2020, suite à la dégradation de la situation en Italie. Le 24 février, le chef du DFI procède à un premier entretien avec la présidente de la CDS de l'époque. Le lendemain, un premier cas est confirmé au Tessin.

Une séance extraordinaire du Conseil fédéral est convoquée le 28 février 2020, sur la base des signalements de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'évolution de la situation en Italie. Selon l'ancien secrétaire général du DFI, le Conseil fédéral se rend alors compte, en l'espace de quelques heures, de la nécessité de prendre rapidement des mesures à l'échelon national concernant les grandes manifestations, en raison des incertitudes exprimées par différents cantons⁹⁸. Les informations de la CdG-E montrent que le DFI et l'OFSP ont mené une consultation informelle des cantons avant cette décision, lors de laquelle plusieurs cantons ont émis le souhait d'une réglementation nationale⁹⁹. Le chef du DFI a souligné face à la commission que le Conseil fédéral avait dû réagir dans un délai extrêmement court. Il a indiqué n'avoir pas entendu de réactions négatives des cantons face à cette décision; de son point de vue, ceux-ci étaient plutôt reconnaissants de ne pas avoir à ordonner une interdiction eux-mêmes¹⁰⁰.

94 Notes d'information du DFI au Conseil fédéral du 28.1.2020, du 11.2.2020 et du 18.2.2020.

95 Le Centre national de référence pour les infections virales émergentes (CRIVE) des Hôpitaux universitaires de Genève joue à ce propos un rôle important.

96 Notamment: salon de l'horlogerie Baselworld, salon de l'automobile de Genève, sommet ministériel mondial sur la sécurité des patients à Montreux, etc.

97 Notamment: Nouveau coronavirus: campagne d'information de l'OFSP intitulée «Voici comment nous protéger», communiqué de presse de l'OFSP du 27.2.2020.

98 Audition du 29.4.2020 (CdG-E). En vue de la séance du 28.2.2020, l'OFSP établit une liste des manifestations potentiellement concernées sur la base des informations transmises par les cantons.

99 Selon le DFI, la CDS a transmis son avis sur le projet d'ordonnance à l'OFSP le 27.2.2020. Le département a reconnu qu'il ne s'agissait toutefois pas

là d'une consultation formelle au sens de la législation sur les consultations.

100 Audition du 21.4.2020 (CdG-N).

Fin février à mi-mars 2020: mesures clé de la Confédération

Le Conseil fédéral déclare le 28 février 2020 la situation particulière au sens de l'art. 6 LEP¹⁰¹. Sur cette base, il peut ordonner des mesures visant des individus ou la population. Il adopte l'ordonnance COVID-19¹⁰², qui interdit les manifestations de plus de 1000 personnes. L'ordonnance précise que l'exécution et le contrôle de l'exécution sont de la responsabilité des cantons (art. 3 et 4).

Le 13 mars 2020, le Conseil fédéral adopte l'ordonnance 2 COVID-19 et décide de plusieurs mesures supplémentaires de lutte contre la pandémie ayant un impact sur les cantons¹⁰³. Ceux-ci sont autorisés à accorder des dérogations exceptionnelles aux interdictions dans certains cas (art. 7). La responsabilité d'exécution et de contrôle des cantons est précisée (art. 8 et 9). L'ordonnance prévoit en outre une obligation pour les cantons de communiquer régulièrement différentes données (art. 10)¹⁰⁴.

Le 2 mars 2020, l'EMFP est officiellement constitué, sous la conduite de l'OFSP; il inclut divers représentants des cantons¹⁰⁵.

Suite à la décision du 28 février 2020, l'OFSP élabore en collaboration avec les cantons des critères d'application uniformes concernant les manifestations de moins de 1000 personnes, pour faire face à une situation très hétérogène. Ceux-ci sont adoptés lors d'une séance avec la CDS le 4 mars¹⁰⁶. Le lendemain, un premier décès lié au COVID-19 est annoncé, dans le canton de Vaud¹⁰⁷.

Le 6 mars 2020, le Conseil fédéral décide de mettre un service d'appui de l'armée de 800 recrues à la disposition des cantons qui en ont besoin, notamment pour soutenir les établissements hospitaliers civils¹⁰⁸. Cette décision fait suite à une demande du canton du Tessin, soutenue par la CDS¹⁰⁹.

Durant la première moitié de mars, les cantons prennent diverses mesures de lutte contre la pandémie dans leur domaine de compétences (p. ex. isolement, quarantaine,

¹⁰¹ Coronavirus: le Conseil fédéral interdit les grandes manifestations, communiqué de presse du Conseil fédéral du 28.2.2020.

¹⁰² Ordonnance du 28.2.2020 destinée à lutter contre le coronavirus (RS **818.101.24**).

¹⁰³ Notamment: interdiction des manifestations de plus de 100 personnes, limitations pour les restaurants, bars et discothèques, fermeture des écoles. Cf. Le Conseil fédéral renforce les mesures contre le coronavirus pour protéger la santé de la population et soutient les secteurs touchés, communiqué de presse du Conseil fédéral du 13.3.2020.

¹⁰⁴ La liste des données à communiquer sera complétée au cours des semaines suivantes.

¹⁰⁵ L'EMFP avait déjà tenu trois séances informelles depuis fin janvier 2020, cf. chap. 6.1.

¹⁰⁶ Nouveau coronavirus: Critères d'application de l'interdiction de manifestations, communiqué de presse de la CDS du 5.3.2020. Selon la CDS, cette séance est également consacrée à un échange entre la DFI et la CDS au sujet de la situation particulière.

¹⁰⁷ Toujours le 5 mars, le DEFR organise une table ronde sur la question des conséquences économiques de la crise, avec entre autres plusieurs représentants des cantons.

¹⁰⁸ Coronavirus: mieux protéger les personnes vulnérables et évaluer l'impact économique, communiqué de presse du Conseil fédéral du 6.3.2020.

¹⁰⁹ Lettre du canton du Tessin au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) du 4.3.2020, lettre de la CDS au DFI du 5.3.2020.

traçage des contacts, limitation des visites dans les EMS). Les mesures les plus strictes sont prises par le canton du Tessin¹¹⁰.

Les cantons arrivent rapidement à la limite de leurs capacités concernant le traçage des contacts. Des manquements sont constatés dans le système de déclaration des maladies transmissibles, et les données fournies par les cantons sont souvent incomplètes ou de qualité insuffisante. Selon les indications du DFI, il manque aussi des données sur le taux d'occupation des lits d'hôpitaux, ce qui mène le Conseil fédéral à ajouter dans l'ordonnance COVID-19, le 13 mars, une disposition concernant l'obligation de signalement. En outre, il est assez rapidement décidé de renoncer au signalement des cas négatifs et de se limiter aux cas confirmés, puis aux cas cliniques les plus graves.

Le 11 mars, le Conseil fédéral procède à une brève consultation des cantons en vue des mesures de lutte contre la pandémie prévues pour sa séance du 13 mars 2020, par le biais de la CDS. Les avis des cantons lui sont remis sous une forme non consolidée; ceux-ci font globalement part de leur approbation. Le 12 mars, le chef du DFI procède à un échange à ce sujet avec le comité directeur de la CDS.

La décision de fermeture des écoles du 13 mars 2020 est élaborée suite à divers échanges avec les cantons. Le chef du DEFR et le chef du DFI ont indiqué à la CdG-E que le Conseil fédéral n'envisageait initialement pas de procéder à une telle fermeture¹¹¹. Néanmoins, le chef du DFI a expliqué que les cantons avaient réagi de manière très hétérogène¹¹² et que le Conseil fédéral, constatant que les pays voisins avaient également pris une telle mesure, n'avait alors pas eu d'autre possibilité que de prendre ses responsabilités et décider d'une fermeture uniforme, afin d'éviter une «situation de chaos»¹¹³. Dans un communiqué publié le 13 mars, la CDS salue les décisions du Conseil fédéral¹¹⁴.

Face à des divergences d'interprétation concernant les mesures de lutte contre la pandémie décidées le 13 mars 2020, l'OFSP intervient auprès des cantons pour préciser certains points (notamment concernant l'ouverture des stations de ski)¹¹⁵.

Au vu de l'augmentation des cas, le Conseil fédéral informe les cantons de sa volonté de déclarer la situation extraordinaire au sens de l'art. 7 LEp lors de sa séance du

110 Notamment: fermeture des établissements de loisirs, interdiction des visites dans les hôpitaux et les établissements médico-sociaux (EMS) et interdiction des manifestations de plus de 150 personnes. Le 12 mars, les autorités tessinoises déclarent l'état d'urgence.

111 Auditions du 21.4.2020 (CdG-N), du 29.4.2020 (CdG-E), du 28.6.2022 (CdG-N) et du 21.10.2022 (CdG-E). Les informations de la CdG-E montrent que la question d'une éventuelle fermeture des écoles avait été discutée dès le 4.3.2020 entre l'OFSP et la CDIP.

112 «In den Kantonen herrschte plötzlich eine grosse Unsicherheit; ein Drittel hat die Schulen geschlossen, ein Drittel war auf dem Weg dazu, ein Drittel sah davon ab. Wo die Kantone davon absahen, haben dann aber die Gemeinden begonnen, die Schulen zu schliessen. Und wo sie es nicht taten, hat die Hälfte der Eltern die Kinder nicht mehr zur Schule geschickt.» (chef du DFI).

113 Auditions du 28.6.2022 (CdG-N) et du 21.10.2022 (CdG-E).

114 Nouveau coronavirus: Les directrices et directeurs cantonaux de la santé adhèrent à la décision du Conseil fédéral, communiqué de presse de la CDS du 13.3.2020.

115 Mesures contre le coronavirus: l'interdiction vaut aussi pour les stations de ski, communiqué de presse de l'OFSP du 14.3.2020.

16 mars 2020¹¹⁶. Selon le chef du DFI et le chef du DEFR, les cantons ont exprimé leur soutien à cette décision devant permettre l'adoption de mesures uniformes à l'échelon national¹¹⁷.

Mi-mars à début avril 2020: mesures clé de la Confédération

Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral déclare la situation extraordinaire au sens de l'art. 7 LEp et décide d'une série de mesures supplémentaires de lutte contre la pandémie¹¹⁸. L'ordonnance 2 COVID-19 prévoit que les cantons «peuvent obliger les hôpitaux et cliniques privés à mettre leurs capacités à disposition pour accueillir des patients» et que «les établissements de santé [...] doivent renoncer à tous les traitements et interventions médicaux non urgents» (art. 10a). La possibilité de dérogations cantonales aux mesures de lutte contre la pandémie (art. 7) est maintenue. L'ordonnance précise par ailleurs que «sauf disposition contraire [...], les cantons conservent leurs compétences» (art. 1a).

Un nouveau renforcement des mesures de lutte contre la pandémie a lieu le 20 mars 2020¹¹⁹.

Le 27 mars, suite à l'adoption par le canton du Tessin d'un décret allant au-delà des mesures fédérales¹²⁰, le Conseil fédéral décide d'adopter avec effet rétroactif une clause d'exception permettant aux cantons d'ordonner des mesures supplémentaires dans certaines branches de l'économie, pour une durée limitée et à certaines conditions (art. 7e de l'ordonnance 2 COVID-19)¹²¹. À la même date, il décide de suspendre les dispositions de la loi fédérale sur le travail (LTr)¹²² relatives au temps de travail et de repos dans certains services hospitaliers (art. 10a, al. 5).

Le 3 avril 2020, le Conseil fédéral décide d'accorder davantage de compétences à la Confédération pour l'approvisionnement en biens médicaux importants et

¹¹⁶ Selon les indications de la CDS, des échanges à ce sujet ont notamment lieu entre le chef du DFI, la présidente de la Confédération de 2020 et la présidente de la CDS.

¹¹⁷ Auditions du 29.4.2020 (CdG-E).

¹¹⁸ Notamment: indirection de toutes les manifestations publiques ou privées, fermeture des magasins non essentiels, des restaurants, des bars et des établissements de divertissement et de loisirs, introduction de contrôles aux frontières. Cf. Coronavirus: le Conseil fédéral qualifie la situation de «situation extraordinaire» et renforce les mesures, communiqué de presse du Conseil fédéral du 16.3.2020.

¹¹⁹ Notamment: interdiction des rassemblements de plus de 5 personnes, mesures de prévention sur les chantiers et dans l'industrie. Cf. Coronavirus: le Conseil fédéral interdit les rassemblements de plus de cinq personnes, communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.3.2020.

¹²⁰ Celui-ci concernait en particulier la fermeture d'entreprises et de chantiers.

¹²¹ Coronavirus: dans des cas exceptionnels, les cantons peuvent ordonner des mesures supplémentaires pour une durée limitée, communiqué de presse du Conseil fédéral du 27.3.2020. Concrètement, seul le Tessin fera usage de cette clause, qui sera prolongée à plusieurs reprises par le Conseil fédéral, jusqu'au 3.5.2020.

¹²² Loi fédérale du 13.3.1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail, LTr; RS **822.11**).

d'apporter un soutien fédéral aux cantons dans ce domaine, par le biais d'une gestion centralisée (art. 4d à 4o de l'ordonnance 2 COVID-19)¹²³.

Selon le chef du DFI, le Conseil fédéral lance les travaux en vue de la sortie de la situation extraordinaire le jour même où celle-ci est déclarée¹²⁴. Les clarifications de la CdG-E montrent que cette question est discutée à partir de fin mars entre l'OFSP et la CdC et évoquée ponctuellement au sein des organes de crise fédéraux.

Dans les premiers jours de la situation extraordinaire, l'EMFP se consacre essentiellement aux questions liées à l'approvisionnement en matériel médical et aux prestations de soutien de l'armée envers les cantons. Les problèmes liés à la transmission des données cantonales y sont aussi abordés, tout comme la prise en charge par certains cantons de patients issus de l'étranger. La taskforce COVID-19 de l'OFSP, quant à elle, aborde à de nombreuses reprises les problèmes liés aux signalements des cas par les cantons et à la digitalisation des systèmes d'annonce.

Certaines mesures supplémentaires de lutte contre la pandémie sont envisagées à l'échelon national, mais ne seront finalement pas retenues par le Conseil fédéral; c'est par exemple le cas de l'interdiction des visites dans les établissements médico-sociaux (EMS) et les hôpitaux¹²⁵.

Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral décide de créer un état-major de crise ad hoc, dans laquelle une représentation des cantons est prévue (EMCC, cf. chap. 6.1). Celui-ci entre en fonction le 25 mars. À l'époque, le DFI indique que cet organe doit notamment permettre aux cantons, par l'intermédiaire de la CdC, d'être tenus informés des mesures envisagées par la Confédération.

Après avoir élevé le plafond du service d'appui de l'armée à 8 000 hommes le 16 mars, le Conseil fédéral décide de la mise à disposition d'un contingent de protection civile pour soutenir les cantons le 27 mars.

¹²³ Coronavirus : le Conseil fédéral réglemente l'approvisionnement en biens médicaux importants, communiqué de presse du Conseil fédéral du 3.4.2020.

¹²⁴ Audition du 21.10.2022 (CdG-E).

¹²⁵ Cette mesure était évoquée dans une proposition du DFI au Conseil fédéral du 17.3.2020.

Début avril à mi-juin 2020: mesures clé de la Confédération

Le 8 avril 2020, le Conseil fédéral annonce sa volonté de procéder à des assouplissements de manière échelonnée à partir de fin avril¹²⁶. Le 16 avril 2020, il annonce les premiers assouplissements pour le 27 avril¹²⁷. Dans ce cadre, l'interdiction des interventions médicales non urgentes est levée¹²⁸.

Le 29 avril 2020, une nouvelle série d'assouplissements est annoncée pour le 11 mai¹²⁹. Le 20 mai, le Conseil fédéral décide d'appliquer à nouveau les dispositions de la LTr dans le domaine hospitalier. Il adopte aussi le message sur la modification de la LEp comprenant un projet de base légale pour le développement d'une application de traçage de proximité¹³⁰. Le 27 mai, il annonce une nouvelle série d'assouplissements pour le 6 juin¹³¹ et sa décision de mettre un terme à la situation extraordinaire le 19 juin.

Dès début avril 2020, la thématique des assouplissements est abordée de manière régulière au sein des différents organes de crise. Les premiers contacts avec les cantons à ce sujet ont lieu au même moment. Le 8 avril, le Conseil fédéral charge formellement le DFI d'auditionner les autorités cantonales sur cette question¹³².

Le 15 avril 2020, une séance de coordination a lieu entre le DFI et les représentants de sept conférences cantonales. Le chef du département informe les cantons des étapes et critères prévus pour les assouplissements. Les représentants des cantons, de leur

¹²⁶ Coronavirus: le Conseil fédéral prolonge les mesures d'une semaine et décide un assouplissement échelonné, communiqué de presse du Conseil fédéral du 8.4.2020.

¹²⁷ Notamment: reprise de l'intégralité des activités médicales, salons de coiffure, magasins de bricolage et jardineries, assouplissement des règles relatives aux funérailles. Cf. Le Conseil fédéral assouplit progressivement les mesures de protection contre le nouveau coronavirus, communiqué de presse du Conseil fédéral du 16.4.2020.

¹²⁸ Désormais, l'art. 10a de l'ordonnance 2 COVID-19 prévoit que les cantons sont tenus de s'assurer «que le domaine stationnaire des hôpitaux et cliniques dispose de capacités suffisantes». Ils gardent toutefois la *possibilité* d'obliger ces institutions «à mettre à disposition leurs capacités [...] ou à les libérer sur demande et à limiter ou suspendre les examens et traitements non urgents».

¹²⁹ Notamment: réouverture des magasins, restaurants, marchés et musées, ainsi que des écoles primaires et secondaires, reprise partielle de l'activité des gymnases et hautes écoles, reprise des entraînements sportifs. Cf. Coronavirus: le Conseil fédéral assouplit encore les mesures à partir du 11 mai 2020, communiqué de presse du Conseil fédéral du 29.4.2020.

¹³⁰ Coronavirus: reprise des célébrations religieuses et adoption d'une base légale pour l'application de traçage, communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.5.2020.

¹³¹ Notamment: autorisation des manifestations jusqu'à 300 personnes et des rassemblements privés spontanés jusqu'à 30 personnes, réouverture des installations de loisirs et de divertissement, réouverture des hautes écoles. Cf. Coronavirus: le Conseil fédéral décide un large assouplissement pour le 6 juin, communiqué de presse du Conseil fédéral du 27.5.2020.

¹³² Le DFI souligne, dans une note de discussion du 7.4.2020, l'importance d'établir une procédure coordonnée à l'échelon national et de tenir compte de l'expertise des cantons.

côté, font part de leurs attentes concernant divers aspects¹³³. Le DFI arrive à la conclusion que les cantons soutiennent la proposition d'assouplissement progressif et le calendrier proposé¹³⁴.

Les décisions du Conseil fédéral concernant les étapes d'assouplissement (16 avril, 29 avril, 27 mai) ne font pas l'objet de consultations systématiques des cantons, mais plutôt de contacts ponctuels. Ainsi, la décision du 16 avril 2020 de maintenir la possibilité pour les cantons d'interdire certaines interventions médicales non urgentes (cf. note de bas de page 128) fait suite à une demande des médecins cantonaux à l'OFSP¹³⁵. Pour la décision du 29 avril 2020 de prolonger l'interdiction des grandes manifestations, une brève enquête concernant les événements prévus pour l'été est menée auprès des cantons. Les concepts de protection en vue de la réouverture des écoles sont élaborés en collaboration avec la CDIP. En vue des décisions du 27 mai, l'OFSP mène des sondages et discussions auprès des cantons concernant diverses mesures (p. ex. rassemblements politiques, manifestations, mesures de soutien aux zoos et jardins botaniques). Le 26 mai 2020 au soir, une rencontre est organisée entre le chef du DFI et les présidentes et présidents des conférences cantonales.

En parallèle des assouplissements, la mise en place des mesures de *containment* dans les cantons (stratégie de tests, traçage des contacts, mesures d'isolement et de quarantaine) est au centre des échanges entre Confédération et cantons entre mi-avril et mi-mai¹³⁶. Le 16 avril, le Conseil fédéral charge le DFI d'établir avec les cantons des concepts concernant ces aspects et l'OFSP de mettre en place un système de monitoring de la pandémie à l'échelon des cantons (tests réalisés, cas confirmés, décès).

L'un des enjeux de cette période concerne l'augmentation des capacités cantonales pour la reprise du traçage des contacts¹³⁷. Le 21 avril, l'OFSP souligne face aux médecins cantonaux et à la CDS l'importance de planifier les ressources adéquates. Le 29 avril, le Conseil fédéral annonce que, «à partir du 11 mai, les cantons devront recommencer à tracer la totalité des chaînes de transmission des nouvelles infections»¹³⁸. Au sein de la taskforce COVID-19 de l'OFSP, l'option d'un soutien technique de la Confédération au traçage des contacts est évoquée dès la fin avril. Courant

¹³³ Notamment la reprise des traitements stationnaires dans les hôpitaux, l'élaboration des concepts de protection ou la réouverture anticipée de certains établissements. Ils communiquent également leur souhait d'être associés étroitement à l'élaboration de la mise en œuvre et d'être informés suffisamment tôt sur les mesures d'assouplissement.

¹³⁴ Note de discussion du DFI au Conseil fédéral du 15.4.2020 («Weiteres Vorgehen bei der Bekämpfung der COVID-19-Epidemie in der Schweiz: Umsetzung der Transformationsstrategie und Vorschlag zur Lockerung der Massnahmen»).

¹³⁵ Note de discussion du DFI au Conseil fédéral du 15.4.2020 («Weiteres Vorgehen bei der Bekämpfung der COVID-19-Epidemie in der Schweiz: Umsetzung der Transformationsstrategie und Vorschlag zur Lockerung der Massnahmen»).

¹³⁶ Les mesures de *containment* désignent les mesures visant à limiter la propagation du COVID-19 (p. ex. la fermeture des écoles, le traçage des contacts, les mesures d'isolement et de quarantaine, mais aussi les campagnes d'information, etc.). Ces mesures ont été mises en œuvre de manière différenciée entre les cantons au vu de leur autonomie politique.

¹³⁷ Note de discussion du DFI au Conseil fédéral du 28.4.2020 («Weiteres Vorgehen bei der Bekämpfung der COVID-19-Epidemie in der Schweiz: Containment phase und nationales Monitoring»).

¹³⁸ Coronavirus: le Conseil fédéral assouplit encore les mesures à partir du 11 mai 2020, communiqué de presse du Conseil fédéral du 29.4.2020.

mai, l'OFSP œuvre au développement d'une application de traçage de proximité¹³⁹. Des directives et recommandations sur le traçage des contacts sont établies par l'office à l'intention des cantons. Ces aspects sont également abordés à plusieurs reprises au sein de l'EMCC.

À partir du mois de mai, les discussions avec les cantons évoquent le retour à la situation particulière et la gestion d'une éventuelle deuxième vague¹⁴⁰. Le 7 mai, deux notes d'information adressées au Conseil fédéral soulignent le rôle central joué par les cantons face à une éventuelle remontée des cas et la nécessité d'associer étroitement les cantons aux prochaines étapes¹⁴¹. Le DFI annonce qu'il prévoit de mettre sur pied un monitoring de la mise en œuvre des mesures d'assouplissement par les cantons¹⁴². À ce moment, plusieurs cantons demandent expressément de mettre fin à la situation extraordinaire, avançant leur désir de reprendre la responsabilité pour la gestion de la crise.

Au sein de l'EMCC, la question de la répartition des compétences entre Confédération et cantons en période de situation particulière est notamment évoquée lors d'un workshop le 20 mai 2020, en présence du secrétaire général de la CDS. Ce dernier se montre confiant quant aux capacités des cantons de mettre en œuvre les mesures de *containment*. Les participants soulignent l'importance de définir des valeurs seuil pour la prise de mesures de lutte contre la pandémie et d'encourager un dialogue étroit entre Confédération et cantons.

Le 26 mai 2020¹⁴³, le DFI livre au Conseil fédéral une première analyse juridique de la répartition des compétences entre Confédération et cantons en vue du retour à la situation particulière. Le 4 juin, le département informe le Conseil fédéral de l'état de mise en œuvre du traçage des contacts dans les cantons et constate qu'il est encore difficile d'établir une vue d'ensemble¹⁴⁴.

Le 1^{er} juin, Lukas Engelberger prend la présidence de la CDS, à la suite de Heidi Hanselmann¹⁴⁵. À la même période, le secrétariat général de la CDS élabore, en collaboration avec l'Association des médecins cantonaux de Suisse (AMCS), un projet

¹³⁹ Le projet pilote est lancé le 13.5.2020 et le message au Parlement concernant l'adaptation de la LEp est adopté par le Conseil fédéral le 20.5.2020.

¹⁴⁰ Le Conseil fédéral a chargé le DFI et le DFJP, le 29.4.2020, d'examiner les options relatives à une sortie de la situation extraordinaire.

¹⁴¹ Note d'information du DFI au Conseil fédéral du 7.5.2020 («Möglicher Wiederanstieg der Fallzahlen von COVID-19 während der Transition [Lockerungsphase]»), note d'information du DFI au Conseil fédéral du 7.5.2020 («État-major de crise du Conseil fédéral corona: bilan intermédiaire et perspectives»).

¹⁴² Les premiers résultats de ce monitoring ont été présentés à la CdG-E en août 2020.

¹⁴³ Note de discussion du DFI au Conseil fédéral du 26.5.2020 («Ausstieg aus der ausserordentlichen Lage gemäss Artikel 7 Epidemien-gesetz»).

¹⁴⁴ Note d'information du DFI au Conseil fédéral du 4.6.2020 («Aktueller Umsetzungsstand des Contact Tracing (CT) in den Kantonen und im Fürstentum Liechtenstein»). Le DFI constate que les cantons ont suivi la demande d'assurer le traçage des contacts et qu'ils ont libéré des ressources supplémentaires à cet effet, mais qu'il est encore difficile d'établir une vue d'ensemble des pratiques en la matière. Le département relève que les cantons n'utilisent pas tous les mêmes systèmes informatiques pour le traçage des contacts. Il informe que l'OFSP mène des discussions en vue de l'achat centralisé d'un programme déjà utilisé par une majorité de cantons (SORMAS, cf. chap. 7.3.3).

¹⁴⁵ Lukas Engelberger a été élu à la présidence de la CDS le 14.5.2020.

de document intitulé «Riposte en cas de recrudescence du COVID-19» (également nommé «rebound paper 1»). La taskforce COVID-19 de l'OFSP en est informée le 11 juin. Le document est soumis au comité de la CDS le 25 juin¹⁴⁶. Il servira de base au document stratégique commun du DFI et de la CDS, adopté fin octobre 2020 (cf. plus bas).

6.2.2 Deuxième phase de la pandémie (juin 2020 à mai 2021)

Mi-juin à début juillet 2020: mesures clé de la Confédération

Le 19 juin 2020, le Conseil fédéral acte le retour à la situation particulière. L'ordonnance 2 COVID-19 est remplacée par l'ordonnance 3 COVID-19 et l'ordonnance COVID-19 situation particulière¹⁴⁷. Les deux ordonnances précisent que, «sauf disposition contraire, les cantons demeurent compétents».

La majorité des mesures de lutte contre la pandémie sont levées¹⁴⁸, à l'exception de l'interdiction des grandes manifestations, de l'élaboration et de la mise en œuvre de plans de protection dans tous les établissements accessibles au public et dans les manifestations ainsi que de l'obligation de collecter les coordonnées des personnes présentes dans certains cas; la responsabilité primaire concernant la prise de mesures de lutte contre la pandémie revient aux cantons. La possibilité de dérogations cantonales aux mesures fédérales est maintenue (art. 7 ordonnance COVID-19 situation particulière). Les cantons sont autorisés à prendre des mesures plus strictes si le nombre d'infections est élevé localement (art. 8 ordonnance COVID-19 situation particulière). Ils sont également tenus de communiquer à la Confédération différentes informations concernant les capacités hospitalières et les biens médicaux.

Le 2 juillet 2020, au vu d'une recrudescence des cas, le Conseil fédéral décide de rendre le port du masque obligatoire dans les transports publics dans toute la Suisse à partir du 6 juillet¹⁴⁹. Le 2 juillet également, le Conseil fédéral édicte l'ordonnance COVID-19 mesures dans le domaine du transport international de

¹⁴⁶ À la connaissance de la CdG-E, ce document n'a pas été publié.

¹⁴⁷ Ordonnance du 19.6.2020 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière (Ordonnance COVID-19 situation particulière; RS 818.101.26).

¹⁴⁸ Coronavirus: retour à la quasi-normalité et simplification des règles de protection de la population, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.6.2020.

¹⁴⁹ Coronavirus: masque obligatoire dans les transports publics, quarantaine pour les personnes provenant des régions à risque et levée de certaines restrictions d'entrée à compter du 20 juillet, communiqué de presse du Conseil fédéral du 1.7.2020. Le Conseil fédéral a pris cette décision lors de sa séance du 1.7.2020, la modification d'ordonnance est néanmoins datée du 2.7.2020, selon le Recueil officiel.

voyageurs¹⁵⁰, afin d'empêcher la propagation transfrontière du coronavirus SARS-CoV-2 (obligation de quarantaine).

Le 19 juin 2020, le Conseil fédéral aborde la préparation à une éventuelle deuxième vague. Il indique dans un communiqué de presse que «dorénavant, ce sont les cantons qui auront en priorité la compétence d'agir en cas de nouvelle augmentation des cas de COVID-19» et que «les cantons qui constateront une telle hausse devront prendre les mesures qui s'imposent»¹⁵¹. Il charge le DFI et l'Office fédéral de la justice (OFJ) de clarifier jusqu'à fin juin 2020 les questions relatives à la répartition des compétences entre Confédération et cantons dans le contexte de la situation particulière¹⁵². Le DFI est également chargé de concrétiser, jusqu'à fin juillet, les différentes mesures de lutte contre la pandémie possibles en cas de deuxième vague. Divers autres mandats sont confiés aux départements en vue d'une éventuelle recrudescence des cas¹⁵³. Dans une note de discussion concernant les prochaines étapes d'assouplissement, le DFI souligne l'importance que les cantons soient en mesure de garantir le traçage des contacts¹⁵⁴. Le même jour, l'OFSP publie un document intitulé «Stratégie de préparation et de gestion en cas de reprise de l'épidémie de COVID-19 en Suisse»¹⁵⁵, qui présente notamment la liste des mesures de base pouvant être prises par les cantons, ainsi que les mesures supplémentaires d'atténuation des risques aux niveaux cantonal et régional. Ce document précise que les cantons avaient compétence pour édicter et mettre en œuvre ces mesures et que le rôle de la Confédération restera subsidiaire, «pour autant que l'évolution de l'épidémie le permette».

Toujours le 19 juin 2020, l'EMCC est dissous et une nouvelle organisation de crise est esquissée, dans laquelle la taskforce COVID-19 de l'OFSP joue un rôle central. Les cantons sont associés à cette structure à travers les groupes de travail de la taskforce et l'EMFP. La coordination générale entre la Confédération et les cantons est confiée au DFI.

¹⁵⁰ Ordonnance du 2.7.2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) dans le domaine du transport international de voyageurs (Ordonnance COVID-19 mesures dans le domaine du transport international de voyageurs; RS 818.101.27).

¹⁵¹ Coronavirus: retour à la quasi-normalité et simplification des règles de protection de la population, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.6.2020.

¹⁵² Dans une note de discussion transmise le 18.6.2020 au Conseil fédéral («Vorbereitung und Bewältigung eines Wiederanstiegs der Covid-19-Fälle in der Schweiz»), le DFI présente les différentes mesures possibles en cas de recrudescence des cas (mesures de base, mesures cantonales, mesures nationales). Le département indique que la principale responsabilité pour la prise de mesures en situation particulière revient aux cantons et que la Confédération joue essentiellement un rôle de soutien. Il précise toutefois que la Confédération a toujours la possibilité de prendre des mesures (selon les art. 31 à 38 et 40 LEP) après avoir auditionné les cantons.

¹⁵³ Concernant les aspects économiques, les systèmes d'information et le traçage des contacts, l'approvisionnement en biens médicaux, l'utilisation des installations de soins intensifs ou encore le soutien de la protection civile.

¹⁵⁴ Note de discussion du DFI au Conseil fédéral du 18.6.2020 («Eckwerte für weitere Lockerungsschritte: Versammlungen und Veranstaltungen, Distanzregelung, Baustellen»).

¹⁵⁵ OFSP: Stratégie de préparation et de gestion en cas de reprise de l'épidémie de COVID-19 en Suisse, document du 19.6.2020.

Durant la deuxième moitié de juin, les procès-verbaux de la taskforce COVID-19 de l'OFSP font état de divers problèmes relatifs à la transmission des données issues du traçage cantonal des contacts et au manque de discipline concernant la transmission de certaines données épidémiologiques.

Le 29 juin 2020, la collaboration lors de la situation particulière est discutée lors d'une rencontre entre le chef du DFI et les cantons. Le communiqué de presse du DFI¹⁵⁶ précise qu'il «incombe principalement aux cantons de prévenir et de gérer une recrudescence d'infections» et que «ceux qui constatent une augmentation des cas doivent prendre les mesures appropriées pour gérer les flambées locales, en accord avec les autres cantons». Il est spécifié que la Confédération «soutient les cantons en assumant une fonction de coordination» et que «le Conseil fédéral a toujours la possibilité de prendre des mesures mais après avoir entendu les cantons». Il est en outre annoncé que le DFI rencontrera régulièrement la CDS, la CdC et l'AMCS.

Le 30 juin 2020, le DFI présente au Conseil fédéral les résultats de l'analyse menée avec l'OFJ concernant la répartition des tâches entre Confédération et cantons¹⁵⁷. Il arrive à la conclusion que les cantons peuvent agir dans les domaines où la Confédération ne fait pas usage de ses compétences de manière exhaustive et cite différentes mesures pouvant être prises par les cantons¹⁵⁸.

Toujours le 30 juin, le DFI signale au Conseil fédéral une hausse des cas depuis mi-juin et fait état d'un «clair revirement de tendance»¹⁵⁹. Le département évoque diverses mesures possibles pour faire face à cette évolution¹⁶⁰. L'introduction du port du masque obligatoire dans les transports publics, décidée le 1^{er} juillet, est soutenue par la CDS et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des transports (CTP) dans un communiqué¹⁶¹.

¹⁵⁶ Coronavirus: le conseiller fédéral Alain Berset et les cantons discutent de la collaboration en situation particulière, communiqué de presse du DFI du 29.6.2020.

¹⁵⁷ Note d'information du DFI au Conseil fédéral du 30.6.2020 («Abgrenzungsfragen zu den Zuständigkeiten von Bund und Kantonen bei der Bekämpfung der Covid-19-Epidemie»). Cette analyse fait suite au mandat donné le 19.6.2020, cf. plus haut.

¹⁵⁸ Notamment: fermeture d'écoles, port du masque obligatoire notamment dans les transports publics, interdictions de sortie, limitation des participants à des manifestations.

¹⁵⁹ Note de discussion du DFI au Conseil fédéral du 30.6.2020 («Verschärfung der Basis-massnahmen anlässlich des erneuten Wiederanstiegs der COVID-19 Fallzahlen»).

¹⁶⁰ Notamment: port du masque dans les transports publics ou de manière plus élargie, introduction d'une quarantaine de 10 jours pour le retour des régions à risque.

¹⁶¹ Obligation du port du masque dans les transports publics: une mesure au niveau national se justifie, communiqué de presse de la CDS et de la CTP du 1.7.2020.

Début juillet à mi-octobre 2020: mesures clé de la Confédération

Le 12 août 2020, le Conseil fédéral décide d'autoriser à nouveau les manifestations de plus de 1000 personnes à compter du 1^{er} octobre 2020¹⁶². Le 2 septembre 2020, il fixe les conditions pour l'octroi des autorisations par les cantons¹⁶³.

Toujours le 12 août 2020, le Conseil fédéral adresse au Parlement le message relatif à la loi COVID-19, qui règle les compétences particulières du Conseil fédéral visant à lutter contre la pandémie. Le 25 septembre 2020, les Chambres fédérales adoptent la version finale de la loi; elle entre en vigueur, pour sa majeure partie, le lendemain. Elle prévoit notamment que le Conseil fédéral «associe les cantons [...] à l'élaboration des mesures qui touchent leurs compétences» (art. 1, al. 3) et accorde au Conseil fédéral la possibilité d'autoriser les cantons à interdire ou restreindre les examens et traitement médicaux non-urgents (art. 3, al. 4, let. a).

Les documents analysés par la CdG-E montrent que l'OFSP travaille, durant la pause de l'été 2020, sur des propositions concernant un renforcement des mesures de lutte contre la pandémie en cas d'aggravation de la situation épidémiologique¹⁶⁴. L'option de soumettre une proposition au Conseil fédéral portant sur un renforcement des mesures est discutée entre l'OFSP et le Secrétariat général du DFI (SG-DFI) dans le courant du mois d'août, mais n'est pas concrétisée. Les mesures envisagées par l'OFSP seront finalement reprises dans le document stratégique commun du DFI et de la CDS, adopté fin octobre (cf. plus bas).

Dès juillet, les cantons font usage de leurs nouvelles compétences et décident de mesures différenciées d'une région à l'autre¹⁶⁵. Fin juillet, la CDS tire un premier bilan positif après six semaines de situation particulière, tout en soulignant que la prudence reste de mise¹⁶⁶. Le 4 août, face à une augmentation des cas jugée «préoccupante», elle conseille aux cantons de prendre des mesures supplémentaires et de se cordonner entre eux¹⁶⁷.

À partir d'août 2020, la taskforce COVID-19 de l'OFSP est placée sous la conduite d'un «comité de pilotage», présidé par le secrétaire général du DFI, qui est notamment

¹⁶² Coronavirus: les grandes manifestations à nouveau autorisées dès octobre à des conditions strictes et sous réserve d'autorisation, communiqué de presse du Conseil fédéral du 12.8.2020.

¹⁶³ Coronavirus: les grandes manifestations à nouveau possibles à de strictes conditions, communiqué de presse du Conseil fédéral du 2.9.2020.

¹⁶⁴ Ces démarches font suite au mandat du Conseil fédéral du 19.6.2020 (cf. plus haut).

¹⁶⁵ Notamment: limitations du nombre de personnes lors de manifestations, directives imposées aux établissements de nuit ou obligation de porter un masque dans certains domaines.

¹⁶⁶ Après six semaines de «situation particulière»: les directrices et directeurs de la santé incitent à la prudence, communiqué de presse de la CDS du 30.7.2020.

¹⁶⁷ Coronavirus: Cantons appelés à prendre d'autres mesures en fonction de la situation, communiqué de presse de la CDS du 4.8.2020.

chargé d'assurer la coordination avec les conférences cantonales¹⁶⁸. Lors d'une audition mi-août¹⁶⁹, le directeur de l'OFSP de l'époque indique à la CdG-E qu'il entretient des contacts quasi quotidiens avec les représentants des gouvernements cantonaux, qu'il participe aux séances mensuelles de la CDS et qu'il tient une téléconférence hebdomadaire avec le secrétariat général de la CDS. Selon la CdC¹⁷⁰, les échanges politiques entre Confédération et cantons se sont «multipliés et institutionnalisés» après la pause estivale.

Le 5 août 2020, le DFI transmet au Conseil fédéral une proposition de révision d'ordonnance concernant l'autorisation des grands événements¹⁷¹. Lors la consultation à ce sujet, les cantons se prononcent largement en faveur d'une prolongation de l'interdiction, alors qu'une majorité des entités fédérales soutiennent la levée de celle-ci. Le 12 août, le Conseil fédéral décide de suspendre l'interdiction dès le 1^{er} octobre, sous réserve de l'évolution de la situation épidémiologique. Il charge le DFI de définir, avec les cantons, des critères d'autorisation uniformes applicables à toutes les grandes manifestations¹⁷².

Le même jour, le DFI présente au Conseil fédéral un concept de coordination nationale des unités de soins intensifs¹⁷³. Ce concept, élaboré en collaboration avec le SSC et la CDS, vise à garantir une utilisation équilibrée des capacités de soins intensifs à l'échelon national, sur la base des enseignements de la première vague de pandémie¹⁷⁴.

Une consultation des cantons¹⁷⁵ concernant les critères d'autorisation des grandes manifestations est organisée fin août, sous la coordination de la CDS. Le 20 août, suite à

168 Selon les indications du DFI, le «comité de pilotage» se compose des secrétaires généraux des départements, du vice-chancelier et porte-parole du Conseil fédéral ainsi que de la directrice de l'OFSP et du secrétariat général de la CDS. Les futures affaires du Conseil fédéral font notamment l'objet d'une discussion préalable dans cet organe. Par ailleurs, tant la Swiss National COVID-19 Science Task Force que l'OFSP y expliquent la situation épidémiologique actuelle. Les secrétariats d'autres conférences spécialisées des directrices et des directeurs cantonaux sont conviés de manière sélective aux séances. En outre, les représentants des partenaires sociaux sont invités aux réunions du comité de pilotage élargi (cf. aussi chap. 6.1).

169 Audition du 17.8.2020.

170 Rapport de la CdC du 18.12.2020.

171 Proposition du DFI au Conseil fédéral du 5.8.2020 («Änderung der Covid-19-Verordnung besondere Lage: Grossveranstaltungen und Maskenpflicht in Flugzeugen»). Cette proposition évoque de manière transparente l'évolution préoccupante de la situation épidémiologique; une description de la situation y est annexée. Le DFI souligne que l'autorisation de grandes manifestations doit se faire de manière très prudente et nécessitera un renforcement des capacités de traçage des contacts dans les cantons.

172 Coronavirus: les grandes manifestations à nouveau autorisées dès octobre à des conditions strictes et sous réserve d'autorisation, communiqué de presse du Conseil fédéral du 12.8.2020.

173 Note d'information du DFI au Conseil fédéral du 11.8.2020 («Konzept zur nationalen Koordination der Intensivstationen»).

174 Il prévoit notamment l'établissement d'une unité de coordination nationale en collaboration avec la Rega, ainsi qu'une unité de pilotage incluant des représentants de la CDS et d'autres acteurs de la santé.

175 La CDS et cinq autres conférences cantonales sont consultées.

une rencontre entre le chef du DFI et la CDS¹⁷⁶, le département indique que «la situation reste sous contrôle et que le traçage des contacts par les cantons fonctionne».

À plusieurs reprises entre fin août et début octobre¹⁷⁷, le DFI présente au Conseil fédéral une vue d'ensemble des mesures de lutte contre la pandémie prises par les différents cantons¹⁷⁸. L'évolution des cas est alors inégale selon les régions du pays: les cantons romands sont les plus touchés et prennent diverses mesures restrictives. Entre fin septembre et début octobre, la CDS réitère ses recommandations envers les cantons (cf. note de bas de page 167).

Le 7 septembre 2020, dans le cadre d'une rencontre de coordination, le DFI et la CDS s'accordent sur le fait que la stratégie pour la gestion de crise doit être coordonnée. Le 6 octobre, le DFI informe le Conseil fédéral que la CDS et le département ont décidé d'élaborer un document stratégique commun concernant la répartition des compétences entre Confédération et cantons¹⁷⁹. Le département précise que le projet est en cours de consultation auprès de la CDS.

Mi-octobre à fin décembre 2020: mesures clé de la Confédération

Face à une hausse rapide des cas, le Conseil fédéral décide, le 18 octobre 2020, d'ordonner une série de mesures de lutte contre la pandémie à l'échelle nationale¹⁸⁰.

Le 28 octobre 2020, le Conseil fédéral adopte de nouvelles mesures visant à réduire les contacts interpersonnels, valables dans tout le pays¹⁸¹. Face à l'absence d'action coordonnée de la part des cantons et à une poursuite de la dégradation de

¹⁷⁶ Coronavirus: la Confédération et les cantons discutent des critères d'autorisation des grandes manifestations, communiqué de presse du DFI du 20.8.2020.

¹⁷⁷ Note d'information du DFI au Conseil fédéral du 18.8.2020 («Von Wattenwyl-Gespräche vom 28. August 2020, Covid-19: Aktuelle Situation und Herausforderungen»), note d'information du DFI au Conseil fédéral du 16.9.2020 («Covid-19: Situation in der Schweiz, den umliegenden Ländern und international»), note d'information du DFI au Conseil fédéral du 6.10.2020 («Covid-19: Situation in der Schweiz, den umliegenden Ländern und international»).

¹⁷⁸ Celles-ci concernent essentiellement les restaurants et boîtes de nuit, le port du masque, les manifestations publiques et les rassemblements.

¹⁷⁹ Note d'information du DFI au Conseil fédéral du 6.10.2020 («Covid-19 Situation in der Schweiz, den umliegenden Ländern und international»).

¹⁸⁰ Notamment: interdiction des rassemblements spontanés de plus de 15 personnes, port du masque obligatoire dans les espaces clos accessibles au public, réglementation des manifestations de plus de 15 personnes, consommation assis dans les bars et restaurants. Cf. Coronavirus: restrictions pour les manifestations privées, interdiction des rassemblements publics de plus de 15 personnes, obligation du port du masque étendue et télétravail recommandé, communiqué de presse du Conseil fédéral du 18.10.2020.

¹⁸¹ Notamment: fermeture des boîtes de nuit, fermeture des bars et restaurants à 23 h, interdiction des activités sportives et culturelles non professionnelles de plus de 15 personnes et des manifestations de plus de 50 personnes, extension du port du masque. Cf. Coronavirus: nouvelles mesures visant à endiguer l'épidémie, introduction des tests rapides, nouvelle réglementation des quarantaines liées aux voyages, communiqué de presse du Conseil fédéral du 28.10.2020.

la situation, il décide ensuite de renforcements supplémentaires le 4 décembre¹⁸², le 11 décembre¹⁸³ et le 18 décembre¹⁸⁴.

Par ailleurs, le 4 décembre 2020, le Conseil fédéral fixe au niveau de l'ordonnance différents critères visant à déterminer si un canton doit prendre des mesures supplémentaires de lutte contre la pandémie¹⁸⁵. Le 11 décembre 2020, il ajoute dans l'ordonnance une clause d'exception permettant aux cantons présentant une évolution épidémiologique favorable de repousser l'heure de fermeture de certains établissements¹⁸⁶.

Face à une nette augmentation des cas entre fin septembre et début octobre, le DFI fait part au Conseil fédéral, le 13 octobre 2020¹⁸⁷, de son inquiétude concernant les capacités des cantons à continuer à assurer le traçage des contacts et constate que certains cantons tardent à prendre des mesures. Il annonce qu'il procédera à des échanges avec la CDS et les cantons et qu'il se prépare également à soumettre au Conseil fédéral des mesures à l'échelon national.

Le 16 octobre, lors d'une séance extraordinaire avec le chef du DFI, le comité directeur de la CDS demande que des mesures soient prises au niveau de toute la Suisse¹⁸⁸. Le même jour, le DFI transmet au Conseil fédéral – «en accord avec le comité de la CDS» – une proposition pour diverses mesures au niveau national, qui sont adoptées deux jours plus tard¹⁸⁹.

Le 22 octobre 2020, le DFI et la CDS adoptent un document stratégique pour la politique sanitaire de gestion du COVID-19¹⁹⁰. Celui-ci énumère divers principes communs de gestion de la pandémie, dont la volonté de «continuer de travailler en étroite collaboration et dans un esprit de confiance mutuelle». Il souligne que «les cantons

¹⁸² Notamment: durcissement des règles applicables aux magasins, nouvelles règles concernant les restaurants, restrictions de capacité pour les installations de transport dans les domaines skiables. Cf. Coronavirus: le Conseil fédéral exhorte les cantons dont la situation épidémiologique se détériore à agir rapidement et décide de mesures supplémentaires, communiqué de presse du Conseil fédéral du 4.12.2020.

¹⁸³ Notamment: heures d'ouverture réduites pour les restaurants et bars, magasins et marchés, interdiction des manifestations publiques (à quelques exceptions près) et des activités sportives et culturelles de plus de 5 personnes. Cf. Coronavirus: fermeture à 19 h, le dimanche et les jours fériés, communiqué de presse du Conseil fédéral du 11.12.2020.

¹⁸⁴ Notamment: fermeture des restaurants, établissements culturels et sportifs et des lieux de loisirs, réduction de la capacité d'accueil des commerces. Cf. Coronavirus: le Conseil fédéral renforce les mesures nationales et ferme les restaurants, les établissements culturels et sportifs ainsi que les lieux de loisirs, communiqué de presse du Conseil fédéral du 18.12.2020.

¹⁸⁵ Art. 8 de l'ordonnance COVID-19 situation particulière du 19.6.2020.

¹⁸⁶ Art. 7, al. 2 à 4, de l'ordonnance COVID-19 situation particulière du 19.6.2020.

¹⁸⁷ Note d'information du DFI au Conseil fédéral du 13.10.2020 («Covid-19: Situation in der Schweiz und Europa sowie weiteres Vorgehen»).

¹⁸⁸ Le Comité directeur de la CDS appelle des mesures immédiates, communiqué de presse de la CDS du 16.10.2020.

¹⁸⁹ Proposition du DFI au Conseil fédéral du 16.10.2022 («Änderung der Covid-19-Verordnung besondere Lage: Erweiterung der Basismassnahmen des Bundes»).

¹⁹⁰ CDS et DFI: Gestion du COVID-19: stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire. Principes – mesures – collaboration, document commun du 22.10.2020.

sont les mieux à même de prendre des mesures ciblées et adaptées à leurs situations respectives» et que «dans toute la mesure du possible, les mesures cantonales doivent être harmonisées au niveau régional». Le document définit trois niveaux d'évolution épidémiologiques et les mesures correspondantes au niveau cantonal et fédéral. Il détermine également les canaux et processus de coordination entre Confédération et cantons dans le cadre de différents scénarios. Il prévoit notamment que, si la Confédération prévoit d'ordonner des mesures à l'échelle nationale, la CDS se charge de la procédure de consultation, en incluant les autres conférences cantonales. Selon le DFI, la CdC a, à l'époque, également pris connaissance de ce document et l'a soutenu.

Toujours le 22 octobre, la CDS demande au DFI que des mesures nationales supplémentaires soient prises. Le DFI constate que, tandis que certains cantons ont adopté des mesures strictes, d'autres n'ont pas encore agi de manière suffisante¹⁹¹. Une consultation concernant des mesures renforcées est organisée auprès de la CDS et des secrétariats de quatre autres conférences cantonales. Le Conseil fédéral les adopte le 28 octobre et la CDS fait part de son approbation¹⁹².

Suite à la demande de plusieurs cantons fin octobre, le Conseil fédéral décide le 4 novembre 2020 de mettre à nouveau à disposition un contingent de militaires en appui du secteur de la santé publique¹⁹³. Le 18 novembre, il convoque la protection civile pour appuyer les cantons, notamment au niveau du traçage des contacts¹⁹⁴.

Dans une note d'information du 10 novembre¹⁹⁵, le DFI juge que la collaboration avec les cantons est «bonne et constructive» et indique que des échanges très réguliers ont lieu entre le département et la CDS. En parallèle¹⁹⁶, il signale une relative stabilisation de la situation dans plusieurs cantons.

Début décembre, constatant que la situation se détériore à nouveau dans certaines régions, en particulier en Suisse alémanique, le Conseil fédéral «exhorte» les cantons concernés à «agir rapidement [...] en prenant des mesures plus strictes»¹⁹⁷. Il adopte diverses mesures de lutte contre la pandémie, notamment concernant les domaines skiables¹⁹⁸, et indique qu'il procédera à un nouveau point de situation lors d'une

¹⁹¹ Proposition du DFI au Conseil fédéral du 27.10.2020 («Änderung der Covid-19-Verordnung besondere Lage: Zusätzliche Massnahmen gegenüber Personen und betreffend öffentlich zugängliche Einrichtungen und Betriebe sowie Veranstaltungen»).

¹⁹² La CDS approuve l'extension des mesures au niveau fédéral, communiqué de presse de la CDS du 28.10.2020.

¹⁹³ Coronavirus: le Conseil fédéral décide que l'armée pourra à nouveau être engagée en appui du secteur de la santé publique, communiqué de presse du Conseil fédéral du 4.11.2020. Le message correspondant est transmis au Parlement le 18.11.2020.

¹⁹⁴ Deuxième convocation de la protection civile par le Conseil fédéral pour lutter contre le coronavirus, communiqué de presse du Conseil fédéral du 18.11.2020.

¹⁹⁵ Note d'information du DFI au Conseil fédéral du 10.11.2020 («Von Wattenwyl-Gespräche vom 13. November 2020, Covid-19: Aktuelle Situation und weiteres Vorgehen, Zusammenarbeit mit Kantonen»).

¹⁹⁶ Notes d'information du DFI au Conseil fédéral du 10.11.2020 et du 17.11.2020 («Covid-19: Situation in der Schweiz und Wirkung der Massnahmen»).

¹⁹⁷ Coronavirus: le Conseil fédéral exhorte les cantons dont la situation épidémiologique se détériore à agir rapidement et décide de mesures supplémentaires, communiqué de presse du Conseil fédéral du 4.12.2020.

¹⁹⁸ Celles-ci ont fait l'objet d'une consultation préalable des cantons, qui les ont majoritairement approuvées.

séance extraordinaire le 8 décembre. La CDS communique son soutien aux décisions prises¹⁹⁹. Les jours qui suivent, plusieurs cantons prennent ou annoncent de nouvelles mesures.

À la suite de la séance du 4 décembre 2020, le chef du DFI et la présidente de la Confédération de 2020 engagent le dialogue avec plusieurs cantons présentant une évolution épidémiologique préoccupante²⁰⁰. Il en ressort que ceux-ci «partagent l'inquiétude du Conseil fédéral et jugent la situation problématique»²⁰¹, mais également que plusieurs cantons font preuve de réserve dans la prise de mesures et que la coordination intercantonale représente un défi²⁰². Au vu de la dégradation de la situation, le DFI estime qu'il est «temps que la Confédération reprenne un rôle de conduite»²⁰³. Le 8 décembre, suite à sa séance extraordinaire, le Conseil fédéral annonce qu'il statuera trois jours plus tard sur une uniformisation et un renforcement des mesures²⁰⁴. Une brève consultation des cantons est effectuée dans la foulée. Il en ressort que «les cantons partagent globalement l'analyse de la situation épidémiologique et qu'une majorité d'entre eux salue la volonté d'uniformisation», mais aussi qu'une grande majorité des cantons désapprouvent les propositions concrètes du Conseil fédéral et forment en conséquence diverses demandes de modifications²⁰⁵. Par voie de communiqué²⁰⁶, la CDS juge «compréhensible que la façon d'agir du Conseil fédéral ait été mal perçue notamment en Suisse romande où le nombre de cas avait finalement baissé grâce aux efforts importants déployés». La CDS reconnaît toutefois que le nombre de cas est trop élevé et approuve le durcissement des mesures décidé par le Conseil fédéral le 11 décembre.

Toujours le 11 décembre, le Conseil fédéral prend connaissance de la première évaluation de la gestion de crise fédérale menée par la ChF (cf. chap. 5). Celle-ci formule 4 maximes et une recommandation concernant la collaboration avec les cantons. Le Conseil fédéral charge la ChF et le DFJP d'approfondir le sujet avec la Conférence suisse des Chanceliers d'État et la CDS. Il précise que, sur cette base, «les tâches, compétences et responsabilités de la Confédération et des cantons en cas de crise, les

¹⁹⁹ Une responsabilité de taille pour les exploitants de domaines skiables, communiqué de presse de la CDS du 4.12.2020.

²⁰⁰ Des échanges avec 7 cantons se tiennent les 5 et 7.12.2020. Selon les indications du DFI, ces contacts découlaient d'un mandat du Conseil fédéral, qui estimait que ces cantons, en raison d'une plus forte hausse du nombre de cas, devaient prendre des mesures supplémentaires pour endiguer la surcharge attendue dans les hôpitaux.

²⁰¹ Note de discussion du DFI au Conseil fédéral du 7.12.2020 («Covid-19: Epidemiologische Lage in den Deutschschweizer Kantonen und weiteres Vorgehen»).

²⁰² Le DFI a souligné face à la CdG-E que cette phase était caractérisée par des attitudes contradictoires: «Certains cantons exigeaient des mesures fédérales sans pour autant vouloir en prendre sur leur territoire. Les mesures que proposait la Confédération faisaient souvent l'objet de critiques publiques. Plusieurs directeurs cantonaux de la santé demandaient des mesures supplémentaires pour lutter contre la charge hospitalière élevée, alors que leurs gouvernements respectifs refusaient les mesures de la Confédération lors de la consultation subséquente».

²⁰³ Note de discussion du DFI au Conseil fédéral du 7.12.2020 («Covid-19: Epidemiologische Lage in den Deutschschweizer Kantonen und weiteres Vorgehen»).

²⁰⁴ Coronavirus: vu la dégradation de la situation, le Conseil fédéral prépare de nouvelles mesures, communiqué de presse du Conseil fédéral du 8.12.2020.

²⁰⁵ Coronavirus: fermeture à 19 h, le dimanche et les jours fériés, communiqué de presse du Conseil fédéral du 11.12.2020.

²⁰⁶ Conjuguer les efforts avant les fêtes, communiqué de presse de la CDS du 11.12.2020.

processus et les points de contacts qui doivent encore être clarifiés seront précisés d'un commun accord».

Constatant que le nombre de contaminations continue de progresser à l'approche des fêtes, le Conseil fédéral adopte le 18 décembre 2020 un nouveau train de mesures nationales, après avoir consulté les cantons. La CDS indique dans un communiqué que «la majorité des cantons s'est prononcée en faveur d'un durcissement rapide des mesures»²⁰⁷. Le 30 décembre, après une nouvelle évaluation de la situation sanitaire – en lien notamment avec l'apparition de deux nouveaux variants du COVID-19 issus de Grande-Bretagne et d'Afrique du Sud – le Conseil fédéral renonce à renforcer le dispositif de mesures. À la fin du mois de décembre, les cantons suivent des stratégies parfois divergentes concernant les mesures de lutte contre la pandémie, par exemple en lien avec les fermetures de restaurants²⁰⁸.

Face à la CdG-E, le DFI a souligné que la phase de consultations répétées durant l'automne/hiver 2020 avait été «caractérisée par de fréquentes indiscretions ainsi que par l'habitude prise par certains cantons de publier leurs réponses ou d'en avertir les médias», ce qui a forcé le département à adapter à plusieurs reprises sa pratique en la matière²⁰⁹. Selon le DFI, cette évolution a «joué un grand rôle sur les rapports de confiance et la collaboration» (cf. chap. 7.3.1). Le DFI a par ailleurs souligné que, durant cette phase, «les situations épidémiologiques différentes dans les cantons et, partant, les positions divergentes de ces derniers ont placé le Conseil fédéral devant des défis extrêmement importants» (cf. note de bas de page 202 et chap. 7.2 / 7.3).

Début janvier à mi-mai 2021: mesures clé de la Confédération

Par sa décision du 6 janvier 2021, le Conseil fédéral supprime la «clause d'exception» permettant à certains cantons, en cas de situation épidémiologique favorable, d'ouvrir les restaurants, d'autoriser les manifestations et de déroger aux heures de fermeture imposées aux établissements et aux entreprises accessibles au public. Après l'annonce faite le même jour²¹⁰, le Conseil fédéral décide le 13 janvier de prolonger jusqu'à fin février les mesures de lutte contre le COVID-19 et de les

²⁰⁷ La majorité des cantons adhère au durcissement des mesures, communiqué de presse de la CDS du 18.12.2020.

²⁰⁸ Ainsi, plusieurs cantons romands décident d'une fermeture complète des restaurants, tandis que certains cantons alémaniques envisagent des réouvertures. Dans le cadre de la consultation relative au présent rapport, la CDS, l'AMCS et l'APC ont fait valoir que «le mix de mesures n'a jamais été totalement uniforme durant toute la gestion de la pandémie, en raison des différentes possibilités politiques, dues entre autres à la gravité variable de l'infection».

²⁰⁹ Le DFI a tout d'abord décidé d'impliquer le Conseil fédéral avant chaque consultation des cantons. Le Conseil fédéral a ensuite choisi de publier lui-même le contenu des consultations (initialement confidentielles) sur Internet et d'en parler lors de ses conférences de presse. Selon le DFI, «cette nouvelle pratique a réduit à la fois l'influence des cantons et la marge de manœuvre du Conseil fédéral».

²¹⁰ Coronavirus: restaurants, établissements culturels, installations de sport et de loisirs restent fermés jusqu'à fin février, communiqué de presse du Conseil fédéral du 6.1.2021.

renforcer²¹¹. Par sa décision du 27 janvier 2021, le Conseil fédéral introduit dans l'ordonnance des prescriptions concernant la quarantaine-contact et l'isolement²¹².

Suite à une baisse du nombre d'infections, le Conseil fédéral décide le 24 février 2021 d'un «premier assouplissement prudent» à partir du 1^{er} mars²¹³. Celui-ci est notamment accompagné par la décision de prise en charge par la Confédération du coût de tous les dépistages. Le 19 mars, suite à une remontée des cas, le Conseil fédéral renonce en grande partie à procéder à des assouplissements supplémentaires²¹⁴. De nouvelles réouvertures sont ensuite annoncées le 14 avril et entrent en vigueur le 19 avril²¹⁵.

Lors de la session de printemps 2021, le Parlement procède à différentes modifications de la loi COVID-19. L'art. 1, al. 3, précise désormais que les «gouvernements cantonaux» (et non plus «les cantons») doivent être associés à l'élaboration des mesures. Le Parlement adopte également l'art. 3b, qui prévoit que «la Confédération assure [...] l'existence d'un système de traçage des contacts qui fonctionne dans toute la Suisse», l'art. 6a, qui porte sur l'introduction d'un certificat sanitaire et l'art. 8a, qui charge le Conseil fédéral d'accorder des «allègements aux cantons qui affichent une situation épidémiologique stable ou en amélioration et qui appliquent une stratégie de dépistage ou toute autre mesure appropriée pour gérer l'épidémie [...]».

Le 21 avril 2021, le Conseil fédéral présente sa stratégie pour les mois à venir et met en consultation le modèle dit des «trois phases»²¹⁶, mettant en lien la levée des mesures de lutte contre la pandémie avec le déroulement de la campagne de vaccination, assorti de différentes valeurs indicatives²¹⁷. Il adopte ce modèle le

²¹¹ Notamment: télétravail obligatoire, fermeture des magasins non essentiels, limitation des rassemblements publics et manifestations privées à 5 personnes. Cf. Coronavirus: le Conseil fédéral prolonge et renforce les mesures, communiqué de presse du Conseil fédéral du 13.1.2021.

²¹² Coronavirus: la Confédération prend en charge le coût du dépistage des personnes non symptomatiques et adapte les règles relatives à la quarantaine. Ces dispositions entrent en vigueur le 8.2.2021.

²¹³ Notamment: réouverture des magasins, musées et installations de sports et loisirs en extérieur, autorisation des rencontres privées jusqu'à 15 personnes en extérieur. Cf. Coronavirus: le Conseil fédéral décide de premiers assouplissements prudents à partir du 1^{er} mars, communiqué de presse du Conseil fédéral du 24.2.2021.

²¹⁴ Coronavirus: assouplissement dès le 22 mars pour les rencontres dans le cercle privé et report des autres mesures en raison de la hausse du nombre de cas, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.3.2021.

²¹⁵ Notamment: possibilité de réaliser des manifestations limitées avec du public ainsi que des activités sportives et culturelles y compris à l'intérieur, ouverture des terrasses de restaurants. Cf. Coronavirus: prochaine étape d'assouplissement le 19 avril, communiqué de presse du Conseil fédéral du 14.4.2021.

²¹⁶ Phase de protection, phase de stabilisation, phase de normalisation.

²¹⁷ Coronavirus: le Conseil fédéral présente les prochaines étapes avec le modèle des trois phases, communiqué de presse du Conseil fédéral du 21.4.2021.

12 mai 2021 et met à la même occasion différents assouplissements en consultation pour fin mai²¹⁸.

À partir de début janvier 2021, le Conseil fédéral associe les cantons à la prise de décision concernant les mesures de lutte contre la pandémie selon un schéma récurrent: dans un premier temps, les renforcements ou les assouplissements envisagés sont annoncés publiquement et envoyés en consultation auprès des cantons (généralement avec un délai d'une semaine); dans un deuxième temps, le Conseil fédéral prend connaissance des résultats de la consultation et se prononce. C'est notamment le cas pour les mesures décidées le 13 janvier, le 24 février, le 19 mars et le 12 mai 2021.

Globalement, les cantons – à travers la CDS – se montrent plutôt favorables aux mesures proposées par le Conseil fédéral, notamment pour la levée de la clause d'exception et le renforcement des mesures en janvier 2021²¹⁹ et les premiers assouplissements en février 2021²²⁰. Certaines demandes des cantons issues de la consultation sont intégrées dans les décisions du Conseil fédéral²²¹.

Entre fin décembre 2020 et février 2021, la question des mesures possibles au niveau des écoles obligatoires est régulièrement discutée entre le DFI et la CDIP²²². Fin janvier, le DFI et la CDIP élaborent des scénarios pour d'éventuelles mesures complémentaires à l'école secondaire²²³.

La mise en place de la stratégie de vaccination est également au centre des échanges entre la Confédération et les cantons durant cette période. Le 25 mars 2021, un sommet sur la vaccination est organisé en présence notamment du Président de la Confédération, du chef du DFI, des membres de la CDS et du président de la CdC²²⁴. Un autre échange à ce sujet a lieu entre le chef du DFI et la CDS le 15 avril²²⁵. Le 31 mars, à la demande des cantons, le Conseil fédéral décide de prolonger le déploiement de la protection civile, en particulier pour le soutien à la vaccination²²⁶.

²¹⁸ Coronavirus: le Conseil fédéral adopte la stratégie pour les prochains mois et lance la consultation pour le quatrième assouplissement, communiqué de presse du Conseil fédéral du 12.5.2021.

²¹⁹ La fin du régime d'exception dans les cantons est compréhensible, communiqué de presse de la CDS du 6.1.2021; Durcissement des mesures compréhensible au vu de la situation épidémiologique, communiqué de presse de la CDS du 13.1.2021.

²²⁰ Coronavirus: Les cantons soutiennent un déconfinement prudent et progressif, communiqué de presse de la CDS du 24.2.2021.

²²¹ P. ex. les règles concernant les dispenses de l'obligation de porter un masque le 13.1.2021 ou certaines mesures d'assouplissement le 24.2.2021.

²²² Celles-ci portent sur une éventuelle prolongation des vacances d'hiver, puis sur une possible interdiction de l'enseignement présentiel.

²²³ Coronavirus: le Conseil fédéral analyse la situation épidémiologique actuelle, communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.1.2021.

²²⁴ Coronavirus: rencontre entre la Confédération, les cantons, les fabricants de vaccins et la communauté scientifique à propos de la campagne de vaccination, communiqué de presse de la CDS du 25.3.2020.

²²⁵ Coronavirus: la campagne de vaccination au centre des échanges entre le conseiller fédéral Alain Berset et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé, communiqué de presse de la CDS du 15.4.2021.

²²⁶ Coronavirus: le Conseil fédéral prolonge le déploiement de la protection civile, communiqué de presse du Conseil fédéral du 31.3.2021.

Les principales dissensions entre Confédération et cantons durant cette période sont liées à la décision du Conseil fédéral du 19 mars 2021 de renoncer aux assouplissements annoncés en raison de la dégradation de la situation épidémiologique. Lors de la consultation, une majorité des cantons s'était exprimée en faveur d'assouplissements plus importants. La CDS indique que les cantons sont déçus de cette décision²²⁷. Il ressort néanmoins du communiqué de presse du Conseil fédéral que les avis exprimés par les cantons lors de la consultation étaient hétérogènes²²⁸.

Conformément à l'art. 1, al. 3, de la loi COVID-19, la CdC demande à la Confédération, le 31 mars 2021, que les consultations ne soient à l'avenir plus réalisées par le biais des conférences intercantionales, sauf cas strictement exceptionnels, c'est-à-dire en cas d'extrême urgence. Elle explique en effet qu'il n'est pas possible de mener les procédures de consolidation préalables à une prise de position commune des cantons lorsque les délais sont si serrés et que, par conséquent, seuls les gouvernements cantonaux sont en mesure de livrer un point de vue global. Une rencontre est organisée à ce propos entre le chef du DFI, le chancelier de la Confédération et les présidents de la CDS et de la CdC. À partir de cette date, les consultations sur les propositions de mesures fédérales de lutte contre la pandémie ne sont plus coordonnées par la CDS, mais sont transmises par la Confédération aux chancelleries d'État de chaque canton. Selon le DFI, suite à cette décision, l'importance des échanges avec les membres de la CDS a nettement diminué et les ministres cantonaux de la santé se sont beaucoup moins exprimés sur les propositions de mesures (cf. aussi chap. 7.3.1)²²⁹.

Début mai 2021, les cantons se montrent favorables à la stratégie des «trois phases» proposée par le Conseil fédéral: lors de la consultation, presque tous l'approuvent. Le comité directeur de la CDS salue l'adoption de ce modèle, tout en plaidant pour des étapes d'ouverture «claires et simples» et en appelant le Conseil fédéral à «ne pas échelonner les adaptations des mesures de manière trop rapprochée». La CDS précise que les cantons continueront d'assurer les mesures de test, traçage, isolement et quarantaine²³⁰.

²²⁷ Les cantons auraient souhaité davantage d'assouplissements, communiqué de presse de la CDS du 19.3.2021.

²²⁸ Coronavirus: assouplissement dès le 22 mars pour les rencontres dans le cercle privé et report des autres mesures en raison de la hausse du nombre de cas, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.3.2021.

²²⁹ Face à la CdG-E, le DFI a souligné que le Conseil fédéral avait averti en détail les cantons des risques liés à un changement dans la pratique et que ceux-ci étaient prévisibles. Dans le cadre de la consultation relative au présent rapport, la CDS a précisé que les directrices et directeurs cantonaux de la santé avaient continué à participer aux discussions, mais qu'il était «toutefois vrai que les directrices et directeurs de la santé n'ont plus pu faire entendre leur voix avec le même poids dans l'ensemble de la procédure de consultation, en ce qui concerne les questions liées à la politique de santé et l'épidémiologie».

²³⁰ Coronavirus: Vacciner et ouvrir prudemment par phases, communiqué de presse de la CDS du 12.5.2021.

6.2.3 Troisième phase de la pandémie (mai 2021 à septembre 2022)

Mi-mai à fin juin 2021: mesures clé de la Confédération

Le 19 mai 2021, le Conseil fédéral définit les grandes lignes de l'utilisation future du certificat COVID²³¹. Le 4 juin, il adopte l'ordonnance COVID-19 certificats²³², qui précise les tâches de la Confédération et des cantons dans ce domaine.

Le 26 mai 2021, le Conseil fédéral annonce un assouplissement des mesures «plus important que prévu» à partir du 31 mai²³³. Il fixe également les critères concernant l'autorisation des manifestations de plus de 1 000 personnes, dont la mise en œuvre relève en grande partie de la compétence des cantons²³⁴. Il adopte dans ce contexte l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques²³⁵, qui traite les questions relatives aux indemnités pour les grandes manifestations.

Le 13 juin 2021, la loi COVID-19 (dans sa version du 25 septembre 2020), combattue par référendum, est adoptée en votation populaire par 60,2% des voix.

Le 23 juin, le Conseil fédéral décide d'un nouvel assouplissement des mesures²³⁶. Le même jour, une nouvelle version de l'ordonnance COVID-19 situation particulière est adoptée. Celle-ci règle notamment l'obligation de porter un masque dans les transports publics et les espaces clos accessibles au public des installations et des établissements (art. 5 et 6) ainsi que les compétences des cantons concernant la quarantaine et l'isolement (art. 7 à 9) et les grandes manifestations (art. 16 et 17). Les possibilités pour les cantons d'accorder des allègements ou de prendre des mesures supplémentaires sont maintenues (art. 22

²³¹ Coronavirus: le Conseil fédéral précise l'utilisation future du certificat COVID, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.5.2021.

²³² Ordonnance du 4.6.2021 sur les certificats attestant la vaccination contre le COVID-19, la guérison du COVID-19 ou la réalisation d'un test de dépistage du COVID-19 (Ordonnance COVID-19 certificats; RS **818.102.2**).

²³³ Notamment: reprise des manifestations publiques jusqu'à 100 personnes à l'intérieur et 300 à l'extérieur, reprise des rencontres privées jusqu'à 30 personnes à l'intérieur et 50 à l'extérieur, assouplissement des règles concernant les restaurants, le sport amateur, la culture non professionnelle et l'enseignement présentiel dans le domaine des hautes écoles. Cf. Coronavirus: le quatrième assouplissement qui commence lundi sera plus important que prévu, communiqué de presse du Conseil fédéral du 26.5.2021.

²³⁴ Cette étape fait suite à l'introduction par le Parlement, dans la loi COVID-19, de l'art. 11a, visant à soutenir la reprise des manifestations d'importance supracantonale. Cf. à ce propos Coronavirus: davantage de sécurité pour planifier les grandes manifestations à partir de juillet 2021, communiqué de presse du Conseil fédéral du 28.4.2021.

²³⁵ Ordonnance du 26.5.2021 sur les mesures concernant les manifestations publiques d'importance supracantonale en lien avec l'épidémie de COVID-19 (Ordonnance COVID-19 manifestations publiques; RS **818.101.28**).

²³⁶ Notamment: suppression du masque obligatoire à l'extérieur, au travail, au secondaire II et dans les activités sportives et culturelles, fin du télétravail obligatoire, suppression des restrictions de la capacité d'accueil pour les grandes manifestations avec certificat, suppression des restrictions à l'enseignement présentiel dans les hautes écoles, suppression des limitations dans les restaurants. Cf. Coronavirus: le Conseil fédéral décide d'un nouvel assouplissement d'envergure et facilite l'entrée en Suisse, communiqué de presse du Conseil fédéral du 23.6.2021.

et 23). L'ordonnance mentionne également pour la première fois le certificat COVID en lien avec certaines limitations.

Dans ses notes d'information au Conseil fédéral concernant l'évolution de la pandémie, le DFI inclut à partir du printemps 2021, pour chaque canton, un descriptif de la situation épidémiologique et des mesures de lutte contre la pandémie en vigueur.

Le 20 mai 2021, lors de son assemblée plénière, la CDS tire un premier bilan de la gestion de la pandémie. Elle arrive notamment à la conclusion que, face à une crise d'une telle ampleur, «le fédéralisme suisse représente non pas un obstacle mais un défi». Elle estime également qu'il convient de «délimiter plus clairement les tâches et les compétences en situation particulière»²³⁷.

Lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance COVID-19 certificats début juin 2021, le Conseil fédéral souligne l'«étroite collaboration entre la Confédération et les cantons» autour du certificat²³⁸.

Au moment de l'annonce de l'assouplissement du 31 mai 2021, le Conseil fédéral indique qu'il ne procédera qu'à un seul autre assouplissement avant l'été, notamment pour «répondre au souhait des cantons» et «éviter de multiplier les changements réglementaires»²³⁹. Lors des assouplissements du 31 mai et du 26 juin, le Conseil fédéral adopte des réouvertures plus larges qu'initialement proposées dans la consultation, au vu de l'évolution épidémiologique favorable et des retours des cantons.

Le 23 juin 2021, suite à une nouvelle demande des cantons, le Conseil fédéral décide de prolonger la période de convocation de la protection civile jusqu'au 31 octobre, afin de soutenir la campagne de vaccination. Il fait part toutefois de son intention de mettre progressivement un terme à cet engagement²⁴⁰.

Avant la pause de l'été, le Conseil fédéral aborde la préparation aux mois d'automne et d'hiver et la lutte contre une éventuelle recrudescence du nombre de cas. Le 30 juin, il publie un rapport présentant trois scénarios d'évolution de la pandémie et la plani-

²³⁷ Assemblée plénière de la CDS: Premiers enseignements tirés de la gestion de la crise du COVID-19, communiqué de presse de la CDS du 20.5.2021.

²³⁸ Coronavirus: le Conseil fédéral adopte l'ordonnance sur les certificats COVID, communiqué de presse du Conseil fédéral du 4.6.2021. Les cantons sont chargés de définir les institutions de santé pouvant établir des certificats, tandis que la Confédération fournit un système permettant d'établir, de vérifier et de révoquer les certificats. La Confédération apporte également son «soutien aux cantons lors de l'introduction de la solution et pour les adaptations qui en découlent en matière d'organisation».

²³⁹ Reprise des manifestations publiques jusqu'à 100 personnes à l'intérieur et 300 à l'extérieur, reprise des rencontres privées jusqu'à 30 personnes à l'intérieur et 50 à l'extérieur, assouplissement des règles concernant les restaurants, le sport amateur, la culture non professionnelle et l'enseignement présentiel dans le domaine des hautes écoles. Cf. Coronavirus: le quatrième assouplissement qui commence lundi sera plus important que prévu, communiqué de presse du Conseil fédéral du 26.5.2021.

²⁴⁰ Coronavirus: période de convocation de la protection civile à nouveau prolongée, communiqué de presse du Conseil fédéral du 23.6.2021.

fication envisagée face à ceux-ci²⁴¹. Le rapport souligne notamment l'importance que les cantons soient en mesure d'assurer le traçage des contacts et la préservation des capacités hospitalières. Le DFI est chargé «d'enjoindre les cantons à maintenir des ressources pour le traçage des contacts et de les soutenir dans le développement et l'adaptation de leur stratégie en la matière afin de relever les défis à venir».

Juillet à mi-novembre 2021: mesures clé de la Confédération

Le 11 août 2021, le Conseil fédéral annonce qu'en raison de l'évolution incertaine de la situation épidémiologique, il prévoit de maintenir les mesures de lutte contre la pandémie en vigueur. Considérant que l'ensemble de la population souhaitant se faire vacciner a pu le faire, il indique qu'il n'adoptera des nouvelles mesures qu'en cas de surcharge des hôpitaux et qu'il ne prendra plus de mesures strictes visant l'ensemble de la population²⁴².

Le 8 septembre 2021, constatant une hausse du nombre d'hospitalisations, le Conseil fédéral décide d'étendre l'obligation de présenter un certificat à plusieurs domaines²⁴³. Le 3 novembre, il décide d'introduire un «certificat COVID suisse» pour les personnes guéries et celles ne pouvant être ni vaccinées ni testées²⁴⁴.

Dans l'ensemble, les cantons prennent assez peu de nouvelles mesures durant l'été 2021. Plusieurs cantons maintiennent le port du masque obligatoire à l'école secondaire. Certains d'entre eux introduisent une obligation de test pour le personnel de santé ou renforcent leurs offres de tests et de vaccination pour la population. La majorité des cantons mettent en place des tests de masse dans les écoles ou les entreprises²⁴⁵.

Dans son communiqué de presse du 11 août 2021, le Conseil fédéral «rappelle aux cantons qu'ils sont tenus, conformément à la loi sur les épidémies, de prendre des mesures en cas de hausse régionale des infections et de surcharge de leurs capacités hospitalières». Il souligne également que les cantons «doivent s'assurer que la population puisse continuer à se faire vacciner, et facilement»²⁴⁶.

241 Document de réflexion: planification à moyen terme. Epidémie de COVID-19: état des lieux et perspectives pour l'automne/hiver 2021/2022, rapport du Conseil fédéral du 30.6.2021. Cf. aussi Coronavirus: le Conseil fédéral présente sa planification pour les mois à venir, communiqué de presse du Conseil fédéral du 30.6.2021.

242 Coronavirus: le Conseil fédéral maintient les mesures de protection et appelle la population à se faire vacciner, communiqué de presse du Conseil fédéral du 11.8.2021.

243 Notamment aux restaurants, lieux culturels et de loisirs et manifestations à l'intérieur. Cf. Coronavirus: le Conseil fédéral étend l'obligation de présenter un certificat et lance une consultation sur de nouvelles règles pour entrer en Suisse, communiqué de presse du Conseil fédéral du 8.9.2021.

244 Coronavirus: le Conseil fédéral facilite l'accès au certificat COVID pour les personnes guéries, communiqué de presse du Conseil fédéral du 3.11.2021.

245 Note du DFI au Conseil fédéral du 24.8.2021 («Von Wattenwyl Gespräche vom 3. September 2021. Covid-19: Gesundheitspolitische Lage»).

246 Coronavirus: le Conseil fédéral maintient les mesures de protection et appelle la population à se faire vacciner, communiqué de presse du Conseil fédéral du 11.8.2021.

En août, la CDS publie un document intitulé «Riposte en cas de recrudescence du COVID-19 à l'automne/hiver 2021» («rebound paper II»)²⁴⁷. La CDS partage l'analyse du Conseil fédéral selon laquelle une nouvelle flambée des cas et hospitalisations reste possible. Elle souligne que les systèmes de surveillance au niveau de la Confédération et des cantons doivent être maintenus et elle soutient les efforts visant à augmenter le taux de vaccination. Elle cite également les mesures qu'elle juge prioritaires pour la lutte contre la pandémie²⁴⁸. La CDS estime en outre que, «si la situation se dégrade sur l'ensemble du territoire, les mesures [...] devraient être introduites par la Confédération avec validité nationale». Elle approuve le maintien de la situation particulière jusqu'à nouvel ordre et affirme qu'au regard des expériences de l'automne 2020, «la réactivité doit être améliorée [...] tant au niveau cantonal que national».

Une forte hausse des cas et des hospitalisations se dessine dans le courant du mois d'août 2021. Le Conseil fédéral décide le 25 août de lancer «à titre préventif» une consultation sur l'extension du certificat obligatoire²⁴⁹, adressée notamment aux gouvernements cantonaux et à 5 conférences intercantionales²⁵⁰. Un échange a aussi lieu à ce propos entre la CDS et le DFI le 26 août. La proposition du Conseil fédéral reçoit un accueil majoritairement positif de la part des cantons²⁵¹.

Le 8 septembre 2021, constatant que la situation dans les hôpitaux reste tendue, que certains cantons doivent reporter des interventions et que des transferts de patients entre hôpitaux ont été nécessaires, le Conseil fédéral décide d'étendre l'obligation de présenter un certificat²⁵². Les domaines concernés correspondent à ceux soutenus par les cantons lors de la consultation préalable²⁵³.

La vaccination demeure au cœur des échanges entre Confédération et cantons durant cette période. Face au taux de vaccination jugé insuffisant à la fin de l'été, des campagnes de communication sont lancées par l'OFSP²⁵⁴. En octobre, le DFI, l'OFSP et

247 CDS: Riposte en cas de recrudescence du COVID-19 à l'automne/hiver 2021 («rebound paper II»), document du 2.8.2021 (publié le 27.8.2021 sur le site Internet de la CDS). Ce document est basé notamment sur le document stratégique commun d'octobre 2020 et le modèle des trois phases du Conseil fédéral.

248 En priorité: mesures d'hygiène, port du masque obligatoire, tests, certificat COVID.

249 Coronavirus: le Conseil fédéral lance à titre préventif une consultation sur l'extension du certificat obligatoire, communiqué de presse du Conseil fédéral du 25.8.2021. Le même jour, le Conseil fédéral donne suite à différentes propositions des cantons, portant notamment sur la prise en charge des coûts de la vaccination des Suisses de l'étranger et le remboursement du dépistage pour les jeunes.

250 Une seule conférence cantonale (Conférence des commandants et commandants des polices cantonales) répond à la consultation.

251 Coronavirus: le projet d'extension du certificat COVID reçoit un accueil majoritairement positif, communiqué de presse du Conseil fédéral du 1.9.2021.

252 Coronavirus: le Conseil fédéral étend l'obligation de présenter un certificat et lance une consultation sur de nouvelles règles pour entrer en Suisse, communiqué de presse du Conseil fédéral du 8.9.2021.

253 Note d'information du DFI au Conseil fédéral du 31.8.2021 («Covid-19: Gesundheitspolitische Lage»).

254 «A ne pas manquer: faites-vous vacciner»: L'OFSP lance une nouvelle campagne d'information sur la vaccination contre le COVID-19, communiqué de presse de l'OFSP du 16.8.2021; «Mieux vaut se faire vacciner», la nouvelle campagne d'information de la Confédération, communiqué de presse de l'OFSP du 4.10.2021.

les cantons œuvrent ensemble à la mise sur pied d'une offensive en faveur de la vaccination décidée par le Conseil fédéral, financée par la Confédération et mise en œuvre par les cantons²⁵⁵. Une semaine de la vaccination se tient début novembre; dans ce cadre, les cantons organisent divers événements et projets²⁵⁶.

Mi-novembre à décembre 2021: mesures clé de la Confédération

Lors de la votation de référendum du 28 novembre 2021, le peuple suisse approuve à 62% la modification de la loi COVID-19 de mars 2021, incluant l'art. 6a sur le certificat COVID-19.

Le 3 décembre 2021²⁵⁷, face à l'apparition du variant Omicron et à une hausse des patients hospitalisés, le Conseil fédéral décide d'étendre une nouvelle fois le périmètre d'application du certificat²⁵⁸ et prend diverses autres mesures de lutte contre la pandémie²⁵⁹. Il introduit également la possibilité de restreindre l'accès aux manifestations et établissements aux seules personnes vaccinées et guéries (principe 2G).

Face à une poursuite de la progression des hospitalisations, le Conseil fédéral décide le 17 décembre 2021 de durcir encore une fois les mesures de lutte contre la pandémie²⁶⁰. Le principe 2G est étendu à plusieurs domaines²⁶¹, partiellement assorti d'une obligation de test (principe 2G+)²⁶². Différentes mesures sanitaires supplémentaires sont prises²⁶³.

- 255 Coronavirus: le Conseil fédéral lance une offensive en faveur de la vaccination, communiqué de presse du Conseil fédéral du 13.10.2021. En vue de cette offensive, l'OFSP organise des séances techniques et workshops avec les cantons et le sujet est discuté lors d'une rencontre entre le DFI et la CDS. Face à la CdG-E, le DFI a souligné que l'offensive en faveur de la vaccination «émanait directement du Conseil fédéral, qui estimait que les cantons déployaient trop peu d'efforts pour rendre la vaccination aussi accessible que possible, aller davantage à la rencontre de la population et raccourcir le chemin vers les lieux de vaccination».
- 256 Coronavirus: la Confédération et les cantons lancent la Semaine nationale de la vaccination, communiqué de presse du 3.11.2021.
- 257 Coronavirus: le Conseil fédéral renforce les mesures de lutte contre la pandémie, communiqué de presse du Conseil fédéral du 3.12.2021.
- 258 Notamment pour les espaces intérieurs de toutes les manifestations publiques, les activités sportives et culturelles d'amateurs en intérieur et les événements en plein air dès 300 personnes.
- 259 Notamment: obligation du port du masque dans les espaces clos accessibles au public, y compris où l'accès est limité aux personnes disposant d'un certificat, obligation de consommer assis dans les restaurants, réduction de la durée de validité des tests.
- 260 Coronavirus: le Conseil fédéral adopte des mesures supplémentaires, communiqué de presse du Conseil fédéral du 17.12.2021.
- 261 Notamment intérieur des restaurants, des établissements culturels et des installations de sports et de loisirs ainsi qu'événements en intérieur, assorti d'un port du masque obligatoire.
- 262 Notamment pour les répétitions de musique à vent, les discothèques et les bars, mais uniquement pour les personnes dont la vaccination ou la guérison date de plus de 4 mois.
- 263 Notamment: limitation des réunions privées à l'intérieur en cas de présence de personnes non-vaccinées, réintroduction de l'obligation de travailler à domicile, port du masque obligatoire au secondaire II, recommandation de repousser les interventions non urgentes, prise en charge des coûts des dépistages.

En parallèle, lors de la session d'hiver 2021, le Parlement adopte différentes modifications de la loi COVID-19, notamment l'art. 3, al. 4^{bis}, qui précise que les cantons, afin de renforcer les services de santé sollicités par la pandémie, «financent les réserves de capacités nécessaires pour affronter les pics d'activité» et «définissent les capacités nécessaires en accord avec la Confédération».

Face à l'aggravation de la situation sanitaire, le Conseil fédéral indique tout d'abord, le 24 novembre 2021, qu'il juge «pour l'instant inapproprié» un durcissement des mesures²⁶⁴ et qu'il «continue de miser sur la collaboration définie avec les cantons, selon laquelle c'est à ceux-ci de prendre les mesures qui s'imposent en cas de variations régionales». Il invite les cantons ne l'ayant pas encore fait à prendre certaines mesures supplémentaires²⁶⁵ et souligne qu'il «n'interviendra au niveau national [...] que si les mesures cantonales et le changement des comportements ne donnent pas de résultats». Une lettre à ce propos est adressée à la CDS.

Le 25 novembre 2021, à l'issue de son assemblée plénière, la CDS appelle les cantons à renforcer leur dispositif de protection, mais juge que «des mesures sont également nécessaires au niveau national». Dans son communiqué, elle souligne que «l'expérience de l'année dernière montre que des mesures différentes au niveau cantonal rencontrent peu de compréhension de la part de la population»²⁶⁶. Le même jour, la Confédération prend connaissance de l'apparition d'un nouveau variant issu d'Afrique australe (Omicron). Le lendemain, celui-ci est jugé «préoccupant» par l'OMS et la Suisse prend des mesures immédiates pour contenir sa propagation²⁶⁷.

Le 30 novembre 2021 – deux jours après la votation sur la loi COVID-19 – le Conseil fédéral se réunit en séance extraordinaire. Au vu des incertitudes liées au variant Omicron et à l'augmentation de l'occupation des unités de soins intensifs, il décide de soumettre à une brève consultation (moins de 48 heures) un renforcement des mesures²⁶⁸. Au moment de prendre sa décision, le 3 décembre, le Conseil fédéral modifie certaines mesures sur la base des réponses des cantons²⁶⁹. Dans son communiqué, il indique par ailleurs que «presque tous les cantons continuent d'approuver les principes stratégiques de la collaboration [entre la] Confédération [et les] cantons tels que définis en octobre 2020» et «qu'une large majorité d'entre eux est [...] prête à prendre

264 Coronavirus: le Conseil fédéral renonce à un durcissement des mesures de lutte contre le COVID au plan national, communiqué de presse du Conseil fédéral du 24.11.2021. À cette période, la différence de taux d'incidence est de 1 à 6 entre certains cantons. Le Conseil fédéral justifie sa décision par le fait que l'occupation des lits de soins intensifs est relativement faible et les disparités régionales importantes.

265 En particulier encourager les tests répétés dans les écoles et introduire une obligation de certificat pour le personnel et les visites dans les établissements de soins.

266 Assemblée plénière de la CDS: Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour endiguer le COVID-19, communiqué de presse de la CDS du 25.11.2021.

267 Interdiction des vols directs en provenance d'Afrique australe, quarantaine et test obligatoire pour les voyageurs en provenance des régions concernées.

268 Coronavirus: le Conseil fédéral met en consultation la réintroduction de mesures renforcées, communiqué de presse du Conseil fédéral du 30.11.2021.

269 Ainsi, l'introduction d'une obligation de travailler à domicile est remplacée par une recommandation et il est renoncé à imposer les dépistages répétés à l'école.

des mesures supplémentaires [...] en cas de fortes disparités régionales»²⁷⁰. Plusieurs cantons prendront en effet de telles mesures courant décembre 2021²⁷¹.

Le 7 et le 10 décembre 2021, le Conseil fédéral approuve pour la troisième fois la mise à disposition d'un service d'appui de l'armée et de la protection civile afin de soutenir les cantons au niveau des institutions de santé, de la vaccination et du traçage des contacts²⁷². Cet engagement est limité à fin mars 2022.

Le 10 décembre, face à une évolution de la situation jugée «très critique», le Conseil fédéral décide de soumettre à consultation deux options de renforcement des mesures de lutte contre la pandémie²⁷³. Il opte finalement, le 17 décembre, pour la variante incluant les principes 2G et 2G+, en soulignant que l'objectif principal de ces mesures est de protéger les structures hospitalières et garantir l'accès aux soins intensifs²⁷⁴. Certaines mesures entrent dans le champ de compétences des cantons, telles que le port du masque obligatoire au secondaire II²⁷⁵. Le Conseil fédéral émet aussi des recommandations aux cantons concernant le port du masque à l'école obligatoire, la mise en place de tests répétés et le report des interventions hospitalières non urgentes.

Fin décembre, le DFI mène des entretiens avec différents directeurs cantonaux de la santé au sujet des capacités hospitalières. Le 31 décembre, le Conseil fédéral renonce à adopter des mesures supplémentaires, en raison d'incertitudes concernant l'évolution future de la situation épidémiologique en lien avec le variant Omicron²⁷⁶.

²⁷⁰ Coronavirus: le Conseil fédéral renforce les mesures de lutte contre la pandémie, communiqué de presse du Conseil fédéral du 3.12.2021.

²⁷¹ Notamment: port du masque à l'école obligatoire, obligation de consommer assis dans les restaurants, réglementation 3G dans les établissements médicaux.

²⁷² Coronavirus: le Conseil fédéral offre à nouveau l'appui de l'armée, communiqué de presse du Conseil fédéral du 7.12.2021; Coronavirus: le Conseil fédéral met sur pied une troisième fois la protection civile, communiqué de presse du Conseil fédéral du 10.12.2021.

²⁷³ Coronavirus: le Conseil fédéral met deux variantes en consultation avec des mesures supplémentaires, communiqué de presse du Conseil fédéral du 10.12.2021.

²⁷⁴ Coronavirus: le Conseil fédéral adopte des mesures supplémentaires, communiqué de presse du Conseil fédéral du 17.12.2021. Le 13.12.2021, la barre des 300 personnes hospitalisées en soins intensifs est franchie.

²⁷⁵ L'art. 2, al. 2, de l'ordonnance COVID-19 situation particulière précise que les mesures concernant le domaine de l'école obligatoire et du degré secondaire II sont de la compétence des cantons.

²⁷⁶ Coronavirus: le Conseil fédéral a discuté de la situation actuelle, communiqué de presse du Conseil fédéral du 31.12.2021.

Janvier à fin mars 2022: mesures clé de la Confédération

Le 12 janvier 2022, le Conseil fédéral met en consultation une prolongation des mesures de lutte contre la pandémie. Il assouplit par ailleurs les règles de quarantaine et d'isolement²⁷⁷. Le 19 janvier, il décide de prolonger les mesures de lutte jusqu'à fin février, respectivement fin mars²⁷⁸.

Au vu de l'évolution favorable de la situation dans les hôpitaux, le Conseil fédéral décide le 2 février 2022 de supprimer la quarantaine et l'obligation de télétravail²⁷⁹. Le 16 février, il annonce la levée de la quasi-totalité des mesures de lutte contre la pandémie pour le lendemain²⁸⁰. Il fait également part de sa volonté de mettre fin à la situation particulière à fin mars²⁸¹.

Le 30 mars 2022, le Conseil fédéral confirme sa décision de revenir à la situation normale à partir du 1^{er} avril et de mettre un terme aux dernières mesures de lutte contre la pandémie²⁸². L'ordonnance COVID-19 situation particulière est abrogée et l'application de traçage de proximité suspendue. Les dispositions de l'ordonnance 3 COVID-19 restent pour l'essentiel en vigueur, notamment celles concernant les biens médicaux et les tests.

Début janvier 2022, le DFI informe le Conseil fédéral de la situation en matière de soins intensifs dans les cantons²⁸³. Le 12 janvier, le Conseil fédéral mène une discussion sur les possibilités pour la Confédération d'aider les cantons à renforcer leurs capacités, sur la base de la loi COVID-19²⁸⁴. Il charge le DFI de mener un échange avec les cantons à ce sujet, afin de clarifier les besoins en la matière pour l'hiver 2022/2023.

277 Coronavirus: le Conseil fédéral propose de prolonger les mesures et raccourcit à cinq jours la durée d'isolement et de quarantaine, communiqué de presse du Conseil fédéral du 12.1.2022. À noter que le Conseil fédéral autorise les cantons à accorder des exceptions en matière de quarantaine et d'isolement pour garantir la sécurité de l'approvisionnement.

278 Coronavirus: la quarantaine et le travail à domicile prolongés jusqu'à fin février, les autres mesures pour l'instant jusqu'à fin mars, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.1.2022.

279 Coronavirus: le Conseil fédéral supprime la quarantaine et l'obligation de télétravail, et lance une consultation sur la levée des autres mesures, communiqué de presse du Conseil fédéral du 2.2.2022.

280 À l'exception du port du masque dans certains endroits et de l'isolement.

281 Coronavirus: le Conseil fédéral lève les mesures – l'obligation de porter un masque dans les transports publics et les établissements de santé ainsi que l'isolement sont maintenus jusqu'à fin mars, communiqué de presse du Conseil fédéral du 16.2.2022.

282 Coronavirus: retour à la situation normale et planification de la phase de transition jusqu'au printemps 2023, communiqué de presse du Conseil fédéral du 30.3.2022.

283 Note d'information du DFI au Conseil fédéral du 4.1.2022 («Neuste Erkenntnisse zur Omikron-Variante und Lagebeurteilung»). Le DFI relève que les cantons s'efforcent d'augmenter les capacités, notamment avec le soutien de l'armée, mais qu'il n'est plus possible d'atteindre un niveau équivalent à celui du printemps 2020, notamment en raison de l'épuisement du personnel.

284 Sur la base de l'art. 3, al. 4^{bis}, de la loi COVID-19, le Conseil fédéral décide de clarifier avec les cantons leurs besoins en matière de capacités hospitalières en vue de l'hiver 2022/2023.

Entre janvier et mars 2022, comme durant les phases précédentes, le Conseil fédéral soumet ses propositions pour consultation auprès des cantons, généralement pour une durée d'une semaine. La prolongation des mesures de lutte contre la pandémie décidée le 19 janvier est soutenue par l'ensemble des cantons; sur proposition de ceux-ci, le Conseil fédéral procède à des adaptations ponctuelles aux mesures en vigueur²⁸⁵.

Courant janvier 2022, les taux d'infection quotidiens se situent à leur plus haut niveau depuis le début de la pandémie (entre 40 000 et 50 000 par jour). Malgré tout, en raison du moindre degré de dangerosité du variant Omicron et de l'immunité de la population, le nombre de décès se stabilise et le taux d'occupation des hôpitaux diminue. Dans ce contexte, le Conseil fédéral décide le 2 février de lever avec effet immédiat certaines mesures et met en consultation deux options pour les prochains assouplissements. Une nette majorité des cantons se prononce en faveur d'une levée de la plupart des mesures dès le 17 février, position partagée par le Conseil fédéral.

Fin février 2022, l'OFSP élabore un projet de document visant à clarifier la répartition des tâches entre Confédération et cantons pour la gestion de la pandémie en vue du retour à la situation normale, sur le modèle de celui d'octobre 2020²⁸⁶. Le DFI informe le Conseil fédéral que le projet de document sera discuté avec la CDS en vue d'une adoption commune. Le 7 mars, le chef du DFI et la CDS procèdent à un échange sur les modalités de la collaboration future²⁸⁷.

Le 10 mars, la CDS émet des recommandations aux cantons relatives à la mise en œuvre de l'art. 3, al. 4^{bis}, de la loi COVID-19 visant à renforcer les capacités de soins intensifs²⁸⁸. Les propositions correspondent en grande partie aux mesures déjà mises en œuvre durant les phases précédentes de la pandémie²⁸⁹. La CDS souligne en outre l'importance de mesures à long terme pour la formation et le recrutement du personnel hospitalier. Elle renonce à émettre un objectif chiffré concernant l'augmentation des capacités pour l'hiver 2022/2023²⁹⁰.

²⁸⁵ Notamment: fin de l'obligation de collecte des coordonnées dans les discothèques et certaines manifestations, autorisation de la tenue de grandes manifestations même en cas de capacités insuffisantes pour le traçage des contacts, règles pour les examens de maturité.

²⁸⁶ Note du DFI au Conseil fédéral du 22.2.2022 («Covid-19: Epidemiologische Lage»).

²⁸⁷ Coronavirus: la Confédération et les cantons discutent de leur collaboration pour les prochains mois, communiqué de presse commun du DFI et de la CDS du 7.3.2022.

²⁸⁸ CDS: Mise en œuvre de l'art. 3, al. 4^{bis}, de la loi COVID-19, Recommandation et appréciation à l'attention des cantons, document du 10.3.2022.

²⁸⁹ P. ex. report d'interventions non urgentes, créations de places ad hoc, recours à du personnel de soutien supplémentaire, transferts entre cantons et régions.

²⁹⁰ Par la suite, cette situation amène la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N), notamment dans son courrier du 31.5.2022 adressé à la CDS, à exprimer ses inquiétudes à ce sujet. Elle rappelle aux cantons leur devoir de garantir des capacités hospitalières suffisantes et se réserve le droit, lors de la modification de la loi COVID-19, de proposer une formulation plus contraignante pour cet article et de s'assurer que des objectifs précis soient définis pour augmenter les capacités des hôpitaux.

Avril à décembre 2022: mesures clé de la Confédération

Le 18 mai 2022, le Conseil fédéral adopte un document de base présentant la répartition des tâches entre Confédération et cantons en période de situation normale²⁹¹.

Le 3 juin 2022, le Conseil fédéral transmet au Parlement un message portant sur la prolongation de diverses dispositions de la loi COVID-19. Lors du traitement du projet aux Chambres aux sessions d'automne et d'hiver 2022, les dispositions portant sur la prise en charge des coûts des tests par les cantons à partir de 2023²⁹² et sur les capacités cantonales de soins intensifs font l'objet de divergences entre le Conseil national et le Conseil des États²⁹³.

Dans son communiqué du 30 mars 2022 annonçant le retour à la situation normale, le Conseil fédéral souligne que «les cantons assument à nouveau la responsabilité principale des mesures de protection de la population»²⁹⁴. Il soumet pour consultation aux cantons le projet de document fixant les objectifs et la répartition des tâches pour la phase de transition allant jusqu'au printemps 2023.

Le 29 avril, la CdC adopte son rapport final sur la collaboration entre Confédération et cantons durant la crise (cf. chap. 4)²⁹⁵. Le rapport contient quinze recommandations, dont la majorité s'adressent à la Confédération. Dans une note adressée au Conseil fédéral début mai, la ChF et le DFI indiquent qu'ils ne partagent que partiellement les conclusions de ce rapport²⁹⁶.

Le 18 mai 2022, le Conseil fédéral constate que «de nombreux cantons se sont montrés critiques» à l'égard du projet de document relatif à la répartition des tâches et responsabilités en situation normale et «ont refusé de l'adopter comme document commun»²⁹⁷. Les principales divergences portent sur la répartition des tâches en cas

²⁹¹ Conseil fédéral: Document de base de la Confédération concernant l'évolution à moyen et à long terme de l'épidémie de COVID-19 et la transition vers la «situation normale» du 18.5.2022 (ci-après: «Document de base de la Confédération du 18.5.2022»).

²⁹² Dans le cadre de la consultation sur le projet de prolongation de la loi COVID-19 (27 avril au 12 mai), tous les cantons s'opposent à la proposition portant sur la prise en charge par les cantons des coûts des tests COVID-19 à partir de 2023. Le Conseil fédéral la maintient néanmoins dans son message adressé au Parlement début juin.

²⁹³ Lors de la session d'hiver 2022, les Chambres fédérales ont décidé de mettre un terme au financement des tests par la Confédération dès fin 2022. Aucune modification n'a finalement été apportée par les Chambres aux dispositions relatives aux capacités de soins intensifs.

²⁹⁴ Coronavirus: retour à la situation normale et planification de la phase de transition jusqu'au printemps 2023, communiqué de presse du Conseil fédéral du 30.3.2022.

²⁹⁵ CdC: Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19: conclusions et recommandations, rapport final du 29.4.2022. La ChF et le DFI ont procédé à deux échanges préalables avec la CdC concernant le projet de rapport, en décembre 2021 et début avril 2022.

²⁹⁶ La ChF et le DFI ont transmis par la suite à la CdG-E une prise de position détaillée concernant les conclusions de ce rapport.

²⁹⁷ Coronavirus: le Conseil fédéral adopte un document de base sur les objectifs, les tâches et les responsabilités durant la phase de transition, communiqué de presse du Conseil fédéral du 18.5.2022.

d'augmentation rapide du nombre d'infections²⁹⁸. Le Conseil fédéral décide par conséquence d'adopter ce document de manière unilatérale. Celui-ci présente la vision du Conseil fédéral concernant les compétences respectives de la Confédération et des cantons dans différents domaines²⁹⁹.

Les dissensions entre la Confédération et la CDS concernant la responsabilité pour la prise de mesures nationales en cas de nouvelle vague se poursuivent durant l'été 2022. Le 20 mai 2022, la CDS adopte des recommandations concernant le processus de prise de mesures contre le COVID-19. Celui-ci prévoit, à titre subsidiaire, la prise de mesures fédérales «en présence d'une situation épidémiologique tendue ainsi que d'une charge importante du système de santé»³⁰⁰. Dans une lettre datée du 21 juin³⁰¹, le chef du DFI indique à la CDS que la Confédération ne partage pas l'appréciation des cantons sur ce point³⁰². Le 24 juin, dans un document intitulé «Riposte en cas de recrudescence du COVID-19 à l'automne/hiver 2022/2023» («rebound paper III»)³⁰³, la CDS exprime à nouveau le souhait qu'en cas de nouvelle vague, certaines mesures³⁰⁴ soient décrétées à l'échelon national par la Confédération. Dans deux notes adressées au Conseil fédéral en juin et août 2022, le DFI constate que les divergences d'appréciation subsistent et fait part de son inquiétude concernant l'impact de celles-ci en cas de nouvelle vague en automne et hiver. Le département souligne le risque que les cantons tardent à prendre certaines mesures, mettant la Confédération sous pression pour déclarer à nouveau la situation particulière³⁰⁵.

Le 22 juin 2022, le Conseil fédéral prend acte du rapport d'évaluation de la ChF sur la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la 2^e phase de la pandémie (août 2020 à octobre 2021)³⁰⁶. Le Conseil fédéral adopte en particulier la recomman-

²⁹⁸ Le Conseil fédéral estime qu'un nouveau passage à la situation particulière ne devrait avoir lieu qu'en dernier recours, tandis que les cantons estiment que la Confédération devrait à nouveau intervenir à partir du moment où des mesures doivent être prises à l'échelon national.

²⁹⁹ Surveillance et systèmes de déclaration, tests, capacité à assurer les soins, mesures non pharmaceutiques, vaccinations, programme d'encouragement pour les médicaments contre le COVID-19, recherche, conséquences à long terme du COVID-19 sur la santé des personnes, niveau international, communication, coordination.

³⁰⁰ Recommandations à l'attention des cantons sur les mesures de COVID-19 en «situation normale», définition du processus, document de la CDS du 20.5.2022.

³⁰¹ GDK-Empfehlungen zu Covid-19-Massnahmen zuhanden Kantone in der «normalen Lage»: Stellungnahme des EDI, lettre du DFI à la CDS du 21.6.2022.

³⁰² Le Conseil fédéral estime que la nécessité d'une prise de mesures à l'échelon national ne constitue pas, en situation normale, une raison suffisante pour justifier une intervention du Conseil fédéral et qu'il revient aux cantons de se préparer pour faire face de manière coordonnée à de telles situations. Le chef du DFI souligne toutefois que le DFI et l'OFSP se tiennent à disposition à tout moment pour un échange avec la CDS et qu'ils soutiendront la CDS ou certains cantons pour le suivi de l'évolution épidémiologique.

³⁰³ Riposte en cas de recrudescence du COVID-19 à l'automne/hiver 2022/2023 («rebound paper III»), note de la CDS du 24.6.2022.

³⁰⁴ Application du certificat COVID, port du masque dans les transports publics.

³⁰⁵ Note du DFI au Conseil fédéral du 19.8.2022 («Covid-19: Von Wattenwyl Gespräche vom 2. September 2022»).

³⁰⁶ Rapport de la ChF du 22.6.2022. Cf. aussi: Évaluation de la gestion de crise pendant la 2^e phase de la pandémie de COVID-19, communiqué de presse du Conseil fédéral du 22.6.2022.

dation 2 visant entre autres à examiner des mesures en vue d'une amélioration de la collaboration entre Confédération et cantons en période de crise.

La question des capacités cantonales limitées en soins intensifs – notamment en lien avec le manque de personnel hospitalier – est également au centre des échanges entre la Confédération et les cantons durant l'été 2022. En août, le DFI fait part au Conseil fédéral de ses inquiétudes à ce sujet face à une éventuelle nouvelle vague en automne et hiver³⁰⁷. À partir de l'automne 2022, les Chambres fédérales débattent de la proposition d'introduire une formulation plus contraignante de l'article de la loi COVID-19 relatif aux capacités hospitalières (art. 3, al. 4bis)³⁰⁸.

Dans un communiqué publié le 24 août 2022, le Conseil fédéral estime qu'il «faut s'attendre à de nouvelles vagues d'infections à l'automne/hiver 2022/2023», mais qu'il est difficile de prévoir leur ampleur. Il part néanmoins du principe «que les structures ordinaires seront suffisantes pour gérer la situation»³⁰⁹.

Début octobre 2022, le Conseil fédéral publie son avis concernant le rapport final de la CdC publié en avril. Il «regrette que la Confédération n'ait pas été associée à l'analyse et à l'évaluation de la collaboration». Il indique être disposé à donner suite partiellement aux recommandations, tout en soulignant que plusieurs aspects sont déjà mis en œuvre ou en cours d'examen. Il indique qu'il partage l'appréciation de la CdC selon laquelle la collaboration avec les cantons doit être améliorée à l'échelon de la stratégie et de la planification³¹⁰.

Le 20 octobre 2022, la CDS indique qu'elle renonce à recommander des mesures aux cantons, considérant que la situation épidémiologique ne le justifie pas et que le taux d'occupation des hôpitaux se situe à un niveau «correctement gérable»³¹¹. Jusqu'à la fin de l'année 2022, aucune autre mesure ou recommandation en lien avec la pandémie de COVID-19 n'est émise par la Confédération ou les cantons.

³⁰⁷ Note du DFI au Conseil fédéral du 28.6.2022 («Covid-19: Point de Situation»), note du DFI au Conseil fédéral du 19.8.2022 («Covid-19: Von Wattenwyl Gespräche vom 2. September 2022»).

³⁰⁸ Cette proposition est adoptée par le Conseil national lors de la session d'automne 2022, puis rejetée par le Conseil des États lors de la session d'hiver et finalement abandonnée dans le processus d'élimination des divergences.

³⁰⁹ COVID-19: la population présente actuellement une immunité élevée, communiqué de presse du Conseil fédéral du 24.8.2022.

³¹⁰ Prise de position du Conseil fédéral sur le rapport final de la CdC «Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19: conclusions et recommandations», avis du Conseil fédéral du 12.10.2022. Cf. également Rapport final de la Conférence des gouvernements cantonaux sur la «Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19», position du Conseil fédéral, communiqué de presse du Conseil fédéral du 12.10.2022.

³¹¹ Coronavirus: Le Comité directeur de la CDS renonce pour l'instant à recommander des mesures, communiqué de presse de la CDS du 20.10.2022.

7 Appréciation des acteurs

Ci-après, la CdG-E présente l'appréciation des acteurs concernés³¹² concernant la collaboration entre la Confédération et les cantons durant la pandémie de COVID-19. La commission se base principalement sur les auditions et les clarifications écrites qu'elle a menées entre 2020 et 2022 (cf. chap. 3)³¹³ ainsi que sur les divers rapports d'évaluation déjà publiés sur ce thème (cf. chap. 5).

L'appréciation des acteurs est regroupée par champs thématiques. Dans un premier temps (chap. 7.1), l'aspect des *structures de collaboration* entre Confédération et cantons est abordé. La CdG-E approfondit ensuite (chap. 7.2) la *répartition des compétences* durant les différentes phases de la pandémie. Le troisième volet (chap. 7.3) porte sur la manière dont la Confédération et les cantons ont collaboré concernant les *mesures de lutte contre la pandémie de portée nationale* (consultations sur les projets de mesures, information sur les décisions, soutien à la mise en œuvre). Le chap. 7.4 présente, quant à lui, les principales mesures d'amélioration déjà prises en matière de collaboration entre Confédération et cantons suite à la pandémie.

7.1 Structures de collaboration entre Confédération et cantons

Résumé des principales constatations de la CdG-E

Le DFI et l'OFSP ont tiré un bilan globalement positif concernant l'intégration des cantons dans l'organisation de crise fédérale et ont estimé que les contacts avec les cantons avaient été étroits et réguliers, alors que la ChF s'est montrée plus mitigée. La CdC, de son côté, a émis un avis globalement critique, tout en reconnaissant que diverses améliorations avaient eu lieu durant la pandémie.

Le DFI et la CDS ont jugé positivement leur collaboration durant la crise; celle-ci s'est intensifiée et institutionnalisée à partir d'août 2020. Le DFI a aussi tiré un bilan favorable de ses divers échanges avec les gouvernements cantonaux, tout en soulignant que l'hétérogénéité des positions cantonales avait constitué un défi.

Au niveau opérationnel, la collaboration avec l'OFSP a été jugée plutôt favorablement par la CDS ainsi que par les médecins et pharmaciennes et pharmaciens cantonaux, qui ont souligné la disponibilité des collaborateurs de l'office et l'utilité des contacts directs. Différents manquements ont été identifiés durant la première vague de pandémie, mais ceux-ci ont pu en grande partie être surmontés à partir de l'été 2020. Une faiblesse relevée par la CdC concerne le manque de clarté des structures fédérales et l'absence d'interlocuteurs clairs, surtout durant la première vague. Selon les autorités fédérales, l'option d'un point de contact unique s'est révélée inadaptée face à l'ampleur et la complexité de la crise.

³¹² En particulier le Conseil fédéral, le DFI, la ChF et l'OFSP du côté des autorités fédérales et la CdC, la CDS, l'AMCS et l'APC du côté des cantons.

³¹³ La liste des personnes auditionnées est présentée à l'annexe 1.

Le rôle des états-majors fédéraux (EMCC et EMFP) pour l'intégration des cantons dans la gestion de crise a été jugée de manière globalement défavorable: tant la ChF que la CdC sont arrivés à la conclusion que ces organes n'avaient joué qu'un rôle marginal à ce niveau. Le DFI a toutefois souligné l'importance de ces organes pour la coordination et l'échange d'informations.

L'une des principales critiques soulevées par la CdC concerne la collaboration stratégique au niveau gouvernemental entre Confédération et cantons, jugée insuffisante. Dans leur rapport final, les cantons ont demandé d'établir un échange politique et stratégique régulier et davantage institutionnalisé entre les représentants du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux. Le Conseil fédéral a reconnu la nécessité de renforcer les échanges stratégiques avec les cantons en cas de crise, tout en soulignant que cela soulevait plusieurs questions fondamentales concernant le fédéralisme et la répartition des compétences. En mars 2023, il a formulé une proposition en vue de l'organisation de crise fédérale future.

Enfin, l'organe de coordination prévu à l'art. 54 LEp n'a pas joué de rôle prépondérant durant la pandémie. Selon l'OFSP, celui-ci n'était pas prévu pour assumer une fonction d'état-major ou d'exécution. La CDS a estimé que cet organe ne constituait pas une structure adéquate pour la gestion de crise et n'a pas demandé son activation.

7.1.1 Intégration des cantons dans l'organisation de crise fédérale

Contacts au niveau du Conseil fédéral

Dans ses rapports de 2020 et 2022, la CdC a relevé que les échanges au niveau politique entre les cantons et les membres du Conseil fédéral avaient essentiellement eu lieu au cas par cas et que le Conseil fédéral avait réuni les présidents des gouvernements et des conférences intercantionales principalement avant l'annonce de décisions importantes³¹⁴. Elle a en outre indiqué que la présidente et le président de la Confédération avaient été souvent en contact avec le président de la CdC, surtout la première année de la pandémie³¹⁵. La CdC a toutefois critiqué l'absence d'échanges politico-stratégiques réguliers au niveau gouvernemental (cf. chap. 7.1.2)³¹⁶. Le président de la CDS, de son côté, a salué explicitement le fait que le Conseil fédéral s'était beaucoup investi dans l'échange direct avec les responsables cantonaux³¹⁷.

La présidente de la Confédération de 2020 a indiqué aux CdG qu'elle s'était efforcée d'entretenir des contacts étroits avec les gouvernements cantonaux durant les pre-

³¹⁴ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 3.2; rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 4.1.

³¹⁵ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 4.1. La CdC mentionne en particulier les échanges entre le chef du DFI et la présidence de la CDS et entre les chefs du Département fédéral des finances (DFI) et du DEFR et les présidents de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) et de la CDEP.

³¹⁶ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 3.1.

³¹⁷ Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021.

mières semaines de la pandémie, notamment avec le canton du Tessin. Elle a souligné que la bonne collaboration avec les cantons était cruciale du fait que ces derniers sont, en tout temps, chargés de l'exécution des décisions du Conseil fédéral³¹⁸.

*Contacts au niveau des états-majors de crise fédéraux*³¹⁹

Face à la CdG-E, le DFI a tiré un bilan globalement positif du rôle de l'EMCC et de l'EMFP pour l'intégration des cantons dans l'organisation de crise. Il estime que l'EMCC a permis d'identifier et de clarifier les points nécessitant une coordination et que la représentation des cantons dans cet organe a permis à ce dernier d'orienter son travail en direction des tâches d'exécution³²⁰. Le département a estimé que l'implication des cantons dans l'EMCC via le secrétaire général de la CdC avait été «précoce et tout à fait complète». En ce qui concerne l'EMFP, il considère que celui-ci a pu, grâce à sa composition très diversifiée, diffuser des informations sur les derniers développements à de nombreux acteurs, dont les cantons³²¹. Le secrétaire général a souligné que cet organe avait notamment permis d'assurer la coordination opérationnelle concernant le matériel de protection ou les capacités hospitalières³²².

Dans son évaluation de décembre 2020, la ChF a porté un regard critique sur les tâches, compétences et responsabilités de l'EMCC et de l'EMFP durant la première phase de la pandémie. Elle a souligné que ces deux organes avaient essentiellement servi de plateformes d'échange et d'information, mais n'avaient pas assumé leur rôle légal de coordination et de préparation des décisions du Conseil fédéral, ces fonctions ayant été assumées par d'autres organes – en particulier la taskforce COVID-19 de l'OFSP – dans lesquels les cantons n'étaient pas représentés³²³. Dans son rapport de juin 2022, la ChF a recommandé de procéder à une refonte de l'organisation de crise fédérale au niveau stratégique et opérationnel³²⁴ et de réexaminer l'association des cantons à la gestion de crise fédérale³²⁵.

Les cantons ont également fait part d'une appréciation critique sur l'activité de ces deux organes. Dans son rapport de décembre 2020³²⁶, la CdC a estimé que l'EMCC et l'EMFP n'avaient «pas été jugés utiles par une majorité des cantons, leur rôle respectif n'ayant pas été clairement perçu» et que ces organes étaient «inadaptés pour mener des discussions de fond ou pour prendre des décisions». De l'avis de la CdC, ces organes n'ont que «très marginalement facilité la conduite des opérations entre les cantons et la Confédération. Ils ont plutôt contribué à une multiplication des canaux d'informations, ce qui n'a plus permis d'avoir un aperçu global de la situation.» La CdC a réitéré cette appréciation dans son rapport d'avril 2022³²⁷. Elle y constate que

³¹⁸ Audition de la présidente de la Confédération de 2020 du 21.4.2020.

³¹⁹ Concernant ce point, cf. également Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de Covid-19 (janvier à juin 2020), rapport des CdG du 17.5.2022, chap. 7.2.2, 8.2.2 et 10 (FF 2022 1801).

³²⁰ Lettre du DFI à la CdG-E du 14.6.2021.

³²¹ Lettre du DFI à la CdG-E du 14.6.2021, audition du SG-DFI du 21.6.2021.

³²² Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

³²³ Rapport de la ChF du 11.12.2020, chap. 2.2.

³²⁴ Rapport de la ChF du 22.6.2022, chap. 2.1 et recommandation 1.

³²⁵ Rapport de la ChF du 22.6.2022, chap. 2.2 et recommandation 2.

³²⁶ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.2.

³²⁷ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 4.1.

«les bases décisionnelles politiques n’ont pas été préparées par la structure organisationnelle prévue initialement. Cette tâche a été effectuée par les organes de crise techniques et sectoriels, mis en place de manière ad hoc et auxquels les cantons n’ont pas été systématiquement associés.» Les représentants de la CdC et de la CDS ont confirmé ces critiques face aux CdG. Le secrétaire général de la CDS a estimé que le rôle diffus des cantons au sein de l’EMFP s’expliquait probablement par le caractère peu focalisé de cet organe, censé faire face à une grande variété de crises³²⁸. Concernant l’EMCC, les secrétaires généraux de la CDS et de la CdC ont notamment jugé que cet état-major avait essentiellement servi à la coordination interne entre les départements fédéraux et que ses informations présentaient peu de plus-value pour les cantons³²⁹.

Le secrétaire général du DFI a indiqué que l’organisation de crise avait été redéfinie sur la base des expériences faites durant la première vague de pandémie, incluant notamment la création du «comité de pilotage» COVID-19, dans lequel les cantons étaient représentés³³⁰. Le DFI a souligné le rôle essentiel pris dès août 2020 par cet organe³³¹. La CdC a néanmoins affirmé par la suite que cette nouvelle organisation «ne répondait pas aux exigences des cantons»³³².

Contacts au niveau du DFI

Le DFI a confirmé à plusieurs reprises à la CdG-E qu’il avait entretenu des échanges étroits avec les autorités cantonales tout au long de la pandémie. Il a estimé que les contacts avec les conférences cantonales spécialisées – en particulier la CDS et la CdC – avaient joué un rôle fondamental dans la bonne circulation des informations³³³. Il a toutefois précisé que l’hétérogénéité des positions des cantons au sein des conférences avait constitué un défi (cf. aussi chap. 7.2.2 et 7.3.1)³³⁴. Le DFI a salué en particulier la bonne collaboration avec la CDS, qui s’est intensifiée et institutionnalisée à partir d’août 2020. Il a indiqué que celle-ci avait néanmoins perdu en intensité à partir du printemps 2021, suite à la décision de procéder aux consultations par l’intermédiaire des chancelleries d’État (cf. chap. 7.3.1). Le département a également tiré un bilan positif³³⁵ concernant les visites menées par le chef du DFI dans les cantons³³⁶,

³²⁸ Audition de la CDS du 18.2.2021. Il a toutefois aussi souligné que l’introduction de la vidéoconférence durant la pandémie avait facilité l’intégration des cantons dans l’EMFP.

³²⁹ Audition de la CDS du 18.2.2021, audition du secrétaire général de la CdC du 23.8.2021. À ce sujet, cf. également Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de Covid-19 (janvier à juin 2020), rapport des CdG du 17.5.2022, chap. 8.2.2 (FF 2022 1801, p. 83).

³³⁰ Audition du SG-DFI et de l’OFSP du 21.6.2021.

³³¹ Lettre du DFI à la CdG-E du 14.6.2021.

³³² Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.2. En août 2021, face à la commission, le secrétaire général de la CdC a jugé à titre personnel que la nouvelle organisation n’était pas fonctionnelle (audition du secrétaire général de la CdC du 23.8.2021).

³³³ Lettre du DFI à la CdG-E du 14.6.2021, audition du SG-DFI du 21.6.2021.

³³⁴ Lettre du DFI à la CdG-E du 14.6.2021, audition du SG-DFI du 21.6.2021.

³³⁵ Lettre du DFI à la CdG-E du 14.6.2021.

³³⁶ Qui ont permis selon le DFI un contact direct avec les gouvernements cantonaux et les personnes engagées dans la lutte contre la pandémie.

les sommets thématiques³³⁷, ainsi que les contacts directs du chef du département³³⁷ ou du SG-DFI avec certains gouvernements cantonaux³³⁸.

Les cantons ont eux aussi jugé de manière globalement positive les contacts directs entretenus avec le DFI durant la crise³³⁹. Face à la CdG-E, les représentants de la CDS ont tiré un bilan favorable des contacts au niveau politique avec le département tant durant la première que la deuxième phase de la pandémie, qui ont été décrits comme étroits et réguliers. Ils ont également salué la bonne collaboration ayant eu lieu entre les organes de direction du DFI, de l'OFSP et de la CDS³⁴⁰ et la grande disponibilité des autorités fédérales³⁴¹. La CdC a néanmoins soulevé des critiques concernant la difficulté d'identifier des interlocuteurs clairs du côté de l'administration fédérale (cf. plus bas). Elle a outre regretté que la gestion de la pandémie ait été essentiellement focalisée sur les aspects sanitaires.

De manière générale, la CdG-E a constaté que la CDS tirait un bilan plus positif que la CdC ou d'autres conférences intercantionales sur la collaboration avec les autorités fédérales. Selon le président de la CDS, cela s'explique probablement par le fait que la CDS a été l'organe cantonal impliqué le plus directement dans la gestion de la pandémie, raison pour laquelle elle s'est sentie davantage intégrée³⁴².

Contacts au niveau de l'OFSP

Face à la CdG-E, la CDS a salué le fait que des échanges avaient pu être rapidement établis au niveau de l'administration; la grande disponibilité des collaboratrices et collaborateurs de l'office ainsi que l'utilité des contacts directs a été soulignée à plusieurs reprises³⁴³. Le secrétaire général de la CDS a indiqué que l'OFSP s'était montré prêt à entendre les propositions des cantons sur les mesures de lutte contre la pandémie³⁴⁴. La CdC, de son côté, a estimé que l'information avait «bien circulé au niveau opérationnel»³⁴⁵.

L'OFSP a également souligné face à la commission les échanges étroits et réguliers entretenus avec les cantons durant toute la pandémie³⁴⁶. Le DFI et l'OFSP jugent que les structures organisationnelles ont permis d'identifier et traiter rapidement les aspects problématiques et que les contacts ont toujours été possibles à bas niveau entre les acteurs. La directrice de l'OFSP a fait valoir que l'office avait été en contact presque quotidien avec la CDS et qu'aucune démarche n'avait été entreprise de la part de l'office sans qu'au moins la CDS ne soit consultée³⁴⁷.

³³⁷ Qui ont permis selon le DFI de discuter de préoccupations spécifiques concernant certains cantons.

³³⁸ Qui ont permis selon le DFI de tenir compte des conditions très différentes prévalant dans les cantons et de communiquer la position du Conseil fédéral de manière ciblée.

³³⁹ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.2.

³⁴⁰ Audition de la CDS du 18.2.2021.

³⁴¹ Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021.

³⁴² Audition de la CDS du 18.2.2021.

³⁴³ Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021, audition de la CDS du 18.2.2021.

³⁴⁴ Audition de la CDS du 18.2.2021. Il a notamment cité, à titre d'exemples, l'introduction d'un instrument électronique unifié pour le suivi des quarantaines, la stratégie de tests de masse et les contrôles de voyageurs entrants.

³⁴⁵ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.2.

³⁴⁶ Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021, audition de l'OFSP du 23.8.2021.

³⁴⁷ Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

La principale critique émise par les cantons concerne la structure organisationnelle de l'office, jugée peu transparente³⁴⁸. Ce constat ressort également de l'évaluation menée par Interface et Infrass. Cette problématique a été renforcée par les nombreux changements de personnel³⁴⁹.

Concernant l'aspect spécifique de la collaboration entre l'OFSP et les médecins et pharmaciens cantonaux, cf. plus bas, chap. 7.1.3.

Points de contact et identification des acteurs

Dans son rapport d'évaluation de décembre 2020, la ChF a estimé que le manque de points de contact clairs, tant du côté de la Confédération que des cantons, avait compliqué la coordination durant la première phase de la crise. Elle est arrivée à la conclusion que «les canaux d'information, de communication et de consultation [...] devraient être clairement définis» et que «la désignation de points de contact précis serait souhaitable des deux côtés»³⁵⁰.

Du côté cantonal, la CdC a elle aussi critiqué la multiplicité des autorités responsables et des canaux d'échange d'informations, le manque de clarté dans la répartition des compétences et la difficulté d'atteindre les bons interlocuteurs du côté de la Confédération. Elle a appelé de ses vœux la création de points de contact clairs³⁵¹ et de guichets clairement définis³⁵².

L'AMCS et l'Association des pharmaciens cantonaux (APC)³⁵³, de leur côté, ont indiqué à la CdG-E qu'il n'avait pas toujours été évident de comprendre les rôles des services fédéraux et les relations entre eux; l'AMCS a précisé qu'elle avait reçu de nombreuses demandes issues de plusieurs offices sans qu'une réelle coordination ne soit visible. Les deux associations ont par ailleurs signalé que les autorités fédérales avaient parfois sollicité les médecins et pharmaciens cantonaux sur des sujets ne relevant pas de leur compétence³⁵⁴ ou à l'inverse omis de les consulter sur des thèmes jugés pertinents³⁵⁵.

L'évaluation menée par Interface et Infrass arrive elle aussi à la conclusion que le grand nombre d'organes et d'acteurs fédéraux impliqués dans la prise de décision a impliqué un manque de clarté qui a pesé sur les relations entre Confédération et cantons³⁵⁶.

³⁴⁸ Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021, lettre de l'AMCS à la CdG-E du 7.6.2021.

³⁴⁹ Rapport Interface et Infrass de février 2022, chap. 4.1.5.

³⁵⁰ Rapport de la ChF du 11.12.2020, chap. 2.4, maxime 2.

³⁵¹ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.2; rapport de la CdC du 28.4.2022, chap. 3.4; audition du secrétaire général de la CdC du 23.8.2021; audition de la CdC et de la CDS du 26.9.2022.

³⁵² Rapport de la CdC du 28.4.2022, chap. 3.4, recommandation 7.

³⁵³ Lettre de l'AMCS à la CdG-E du 7.6.2021, lettre de l'APC à la CdG-E du 4.6.2021.

³⁵⁴ L'AMCS a mentionné à ce propos le contrôle des plans de protection en dehors du domaine sanitaire et les restrictions de voyage. L'APC, de son côté, a indiqué que les autorités fédérales n'étaient visiblement pas conscientes du fait que les pharmaciens cantonaux ne disposent habituellement pas des canaux de distribution nécessaires pour livrer directement les produits thérapeutiques et le matériel de protection aux utilisateurs.

³⁵⁵ L'AMCS a mentionné à ce propos l'introduction d'autotests et l'acquisition d'anticorps monoclonaux.

³⁵⁶ Rapport Interface et Infrass de février 2022, chap. 4.1.3.

La directrice de l'OFSP a expliqué qu'on était parti du principe, avant la pandémie, qu'un point de contact unique (*single point of contact*, SPOC) pourrait être désigné du côté de la Confédération et des cantons, mais que cette option s'était révélée irréaliste face à la complexité de la crise³⁵⁷. En conséquence, il a été décidé de désigner des personnes référentes pour chaque thématique à l'OFSP et dans les cantons, ce qui s'est révélé très utile de son point de vue³⁵⁸.

En octobre 2022, le Conseil fédéral a estimé que le souhait exprimé par les cantons d'établir un SPOC était compréhensible, mais n'était pas facile à mettre en œuvre, dans la mesure où aucune unité n'était généralement en mesure d'assumer une telle charge pour toutes les demandes. Il a estimé qu'il était plus approprié de mettre en place et d'assurer une bonne collaboration au sein des politiques sectorielles et dans les réseaux spécialisés. Il a indiqué que la manière dont l'échange national d'informations pourrait être amélioré serait déterminée dans le cadre des travaux d'amélioration menés par la ChF concernant l'organisation de crise de la Confédération³⁵⁹.

Face à la CdG-E, le DFI a reconnu qu'il n'existait pas de cartographie permettant d'avoir une vision globale des institutions et acteurs pertinents en cas de crise sanitaire³⁶⁰. La commission s'est renseignée quant à l'opportunité d'établir un registre global des acteurs de la santé visant à simplifier l'identification des interlocuteurs pertinents en cas de crise. Le département a indiqué qu'un tel outil n'était pas nécessaire de son point de vue, dans la mesure où de nombreux registres et recensements des fournisseurs de prestations existaient déjà tant au niveau fédéral que cantonal³⁶¹. Le DFI a précisé que les différentes bases de données des registres médicaux faisaient actuellement l'objet d'une évaluation quant à leur but, leur typologie, leur étendue et leur actualité³⁶².

Rôle de l'organe de coordination LEp (OrC LEp)

Plusieurs rapports ont souligné que cet organe, prévu à l'art. 54 LEp (cf. chap. 4), n'avait pas assumé de fonction déterminante durant la pandémie de COVID-19³⁶³.

³⁵⁷ Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021; audition du DFI et de l'OFSP du 21.10.2022.

³⁵⁸ Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021. La directrice a précisé que rien que pour la thématique de la vaccination, il avait été nécessaire de désigner une vingtaine de personnes de contact de chaque côté, chargées p. ex. des aspects de la gestion des données, de la logistique ou des recommandations vaccinales.

³⁵⁹ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, pp. 9–10.

³⁶⁰ Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

³⁶¹ Lettre du DFI à la CdG-E du 12.10.2021. Le DFI a notamment cité les registres relatifs à l'autorisation d'exercer la profession, le recensement des entreprises, le décompte des prestations, le recensement des données structurelles des cabinets médicaux et des centres ambulatoires effectué par l'Office fédéral de la statistique (OFS), le registre – à créer – des fournisseurs de prestations (*Leistungserbringerregister*, LeReg) et le catalogue interactif des personnes et organisations actives dans le domaine de la santé de la Fondation Refdata.

³⁶² Cet examen a lieu dans le cadre du programme «Gestion nationale des données» (NaDB) mené par l'OFS du projet à venir de registre des fournisseurs de prestations (*Leistungserbringerregister*, LeReg).

³⁶³ L'OrC LEp s'est réuni deux à quatre fois par an avant la pandémie et a continué à siéger à un rythme similaire entre 2020 et 2022, en présence notamment de médecins et pharmaciens cantonaux. Cf. à ce sujet chap. 4 et 6.1.

La CdG-E s'est renseignée sur les raisons pour lesquelles l'OrC LEp n'avait pas joué un rôle plus prépondérant. La directrice de l'OFSP a expliqué que cet organe permanent avait pour but de promouvoir une approche «One health»³⁶⁴ dans le domaine de la lutte contre les maladies transmissibles au niveau spécialisé, mais qu'il n'avait jamais été prévu comme un état-major de pandémie³⁶⁵. De son côté, le DFI a admis que, bien que l'OrC LEp ait siégé à plusieurs reprises pendant la pandémie, il n'avait pas apporté l'assistance escomptée à l'organe d'intervention de la Confédération (à savoir l'EMFP)³⁶⁶. L'évaluation menée par Interface et Infras, de son côté, a souligné que l'OrC LEp n'avait pas non plus assumé la fonction de coordination des activités d'information et de communication qui lui revenait selon la LEp³⁶⁷.

Selon le président de la CDS, il s'est avéré que l'OrC LEp ne constituait pas une structure adéquate pour la gestion de crise, dans la mesure où il ne disposait pas de compétences de conduite et que les membres potentiels de l'organe étaient déjà fortement sollicités dans d'autres structures mis sur pied ad hoc³⁶⁸. Il a estimé que l'OrC LEp, sous cette forme, n'aurait pas permis une préparation commune des décisions au niveau politique³⁶⁹. En conséquence, la CDS n'a pas exigé l'intervention de cet organe³⁷⁰.

La directrice de l'OFSP a indiqué que la question du rôle de l'OrC LEp et de sa composition seraient examinées dans le cadre de la révision prévue de la LEp³⁷¹.

7.1.2 Coordination stratégique et politique

L'une des principales critiques soulevées par la CdC dans son bilan de la pandémie sur le plan organisationnel concerne la collaboration stratégique au niveau gouvernemental entre Confédération et cantons, jugée insuffisante. La CdC estime que «les échanges politiques et la coordination entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux sont indispensables pour assurer une gestion cohérente dans l'ensemble du pays»³⁷², «l'idée centrale étant qu'ils partagent mutuellement et suffisamment tôt les informations et discutent des stratégies et de la planification»³⁷³.

³⁶⁴ L'approche «One Health» promeut la collaboration entre médecines humaine et vétérinaire, et sciences de l'environnement afin d'obtenir de meilleurs résultats en termes de santé publique. Cf. OSAV: One Health, www.blv.admin.ch, L'OSAV > Mandat et missions (consulté le 31.3.2023).

³⁶⁵ Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021. Cf. à ce sujet les principes contenus dans le plan de pandémie (chap. 4). Selon la directrice de l'OFSP, l'OrC LEp a notamment abordé les thématiques du certificat COVID-19, des nouvelles mutations du virus, de la communication ou des perspectives futures.

³⁶⁶ Lettre du DFI à la CdG-E du 3.3.2023. Selon l'art. 54, al. 3, let. e, LEp, l'organe de coordination et ses sous-organes ont notamment pour tâche d'«assister l'organe d'intervention de la Confédération en cas de situation particulière ou extraordinaire».

³⁶⁷ Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 4.3.2.

³⁶⁸ Audition de la CDS du 18.2.2021.

³⁶⁹ Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021.

³⁷⁰ Audition de la CDS du 18.2.2021.

³⁷¹ Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

³⁷² COVID-19: Les cantons proposent d'améliorer la gestion de crise, communiqué de presse de la CdC du 6.5.2022.

³⁷³ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 4.1, recommandation 8.

Le président de la CDS a indiqué à la CdG-E que les cantons auraient souhaité un échange politique plus étroit durant la pandémie³⁷⁴. Selon la CdC, les échanges politiques sont restés largement sectoriels, «alors qu'il [s']agissait d'une épidémie complexe aux implications multiples, exigeant une approche globale»³⁷⁵, ce qui a eu pour conséquence que certains domaines thématiques n'ont pas été suffisamment pris en considération dans la gestion de crise³⁷⁶.

Face aux CdG, les représentants de la CdC et de la CDS ont plaidé pour un renforcement de la collaboration institutionnelle entre Confédération et cantons dans la préparation des décisions et la prise de décision³⁷⁷. Le président de la CDS a jugé judicieux que le DFI et la CDS assument le leadership en cas de crise sanitaire, tout en soulignant que la CdC devait être associée lorsque des questions de portée fondamentale se posent ou que plusieurs secteurs sont concernés³⁷⁸.

Dans son rapport de décembre 2020, la CdC a estimé qu'à l'avenir, la collaboration entre la Confédération et les cantons devrait passer par «un nouvel organe politique, resserré et composé paritairement»³⁷⁹. La CdC a concrétisé cette demande sous la forme d'une recommandation dans son rapport d'avril 2022, demandant la constitution d'un «État-major de crise de la Confédération, permanent et transdépartemental, institué en association avec les représentants cantonaux, [chargé de veiller] à la bonne préparation des bases de décisions politiques à l'échelon fédéral». Elle a par ailleurs invité la Confédération à réfléchir au rôle et à l'éventuel développement de l'EMFP³⁸⁰.

En octobre 2022³⁸¹, le Conseil fédéral a confirmé que l'échange entre la Confédération et les cantons sur la stratégie et la planification de la gestion de crise était «important et judicieux». Il a admis que «les modalités actuelles de l'implication des cantons dans la gestion stratégique des crises au niveau national [devaient] être examinées et, le cas échéant, adaptées» et a indiqué que cet examen serait effectué dans le cadre des travaux sur l'organisation de crise de l'administration fédérale³⁸². Il a précisé que le modèle proposé par la CdC serait examiné dans ce cadre. En revanche, il a indiqué

³⁷⁴ Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021. Face à la CdG-E (audition du 23.8.2021), le secrétaire général de la CdC a affirmé que les cantons avaient invité le Conseil fédéral, au printemps 2020, à mettre sur pied un état-major paritaire Confédération-cantons, mais que la Confédération n'avait pas donné suite à cette demande.

³⁷⁵ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 3.1.

³⁷⁶ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 4.1.

³⁷⁷ Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021.

³⁷⁸ Audition de la CDS du 18.2.2021.

³⁷⁹ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 5.1.1. De l'avis de la CdC, cet organe «pourrait permettre une coordination globale et cohérente, évaluer la situation à intervalles réguliers tout en préparant le terrain pour des décisions claires et rapides de la Confédération et des gouvernements cantonaux».

³⁸⁰ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 4.1, recommandation 8.

³⁸¹ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 11.

³⁸² Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 4. Cf. à ce sujet également Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de Covid-19 (janvier à juin 2020), rapport des CdG du 17.5.2022 (FF 2022 1801). Le Conseil fédéral a chargé la ChF d'élaborer jusqu'en mars 2023, en collaboration avec le DDPS et les autres départements, des variantes pour l'organisation de crise de la Confédération, qui se distinguent par différentes formules de collaboration au niveau opérationnel et stratégique (cf. à ce sujet chap. 7.4).

qu'il s'opposait à ce qu'un échange stratégique sur la gestion nationale des crises ait lieu directement entre des représentants du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux. Il a également souligné que le modèle proposé par la CdC soulevait des questions fondamentales concernant le fédéralisme et la répartition des compétences³⁸³.

La ChF et le DFI, de leur côté, ont souligné que l'enjeu principal était de clarifier les tâches et compétences des organes existants³⁸⁴. Le Conseil fédéral a partagé cet avis et a fait part de son intention de réexaminer le rôle et le recours à des organes de crise uniquement créés pour faire face à des événements particuliers. Il a proposé d'aborder ces aspects dans le cadre du Dialogue confédéral³⁸⁵.

Fin mars 2023, le Conseil fédéral a annoncé sa décision de renforcer l'organisation de crise fédérale. Il a notamment décidé qu'à l'avenir, le Conseil fédéral pourrait engager un «état-major de crise politico-stratégique» (EMPS) ayant pour tâche de «préparer, au niveau politique, des propositions au Conseil fédéral et de coordonner la gestion de crise au niveau supradépartemental, en associant tous les acteurs pertinents», ainsi qu'un «état-major de crise opérationnel» (EMOP), assurant la coordination au niveau des unités administratives. Il a précisé que les cantons seraient associés aux travaux de ces deux organes. Ces derniers seront soutenus, sous l'angle méthodologique et administratif, par un état-major central permanent, composé de collaborateurs du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), d'autres départements et de la ChF. Le Conseil fédéral a chargé le DDPS et la ChF de préciser la composition, les prestations, les processus et les ressources de l'état-major central permanent d'ici fin 2023 et d'élaborer un projet d'ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale³⁸⁶.

7.1.3 Collaboration entre l'OFSP et les médecins et pharmaciens cantonaux

La CdG-E a tiré avec l'OFSP ainsi qu'avec les associations des médecins et pharmaciens cantonaux (AMCS et APC) un bilan de leur collaboration mutuelle durant la pandémie. Il en ressort que les interlocuteurs portent un regard globalement positif sur

³⁸³ Il a notamment relevé qu'il n'était «pas clair dans quelle mesure il serait possible de garantir que les représentants des cantons puissent faire valoir la position de tous les cantons au sein d'une telle structure».

³⁸⁴ Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022; audition du SG-DFI du 21.6.2021. Face à la CdG-E, le DFI a souligné à plusieurs reprises l'importance que la gestion de crise ait lieu de manière prioritaire au sein des structures existantes de l'administration plutôt qu'au sein d'organes supplémentaires activés en cas de crise.

³⁸⁵ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 11. Le Dialogue confédéral, placé sous l'égide de l'OFJ, est un forum servant de cadre à des entretiens politiques réguliers – en principe deux fois l'an – entre une délégation du Conseil fédéral et une délégation de la CdC. Ces rencontres intergouvernementales sont l'occasion d'échanges d'informations et de vues sur des thèmes importants touchant les relations Confédération – cantons. Le but visé est d'harmoniser les politiques de la Confédération et des cantons au moment de la conception des projets et à l'occasion de leur mise en œuvre. Cf. OFJ: Dialogue confédéral, www.bj.admin.ch > État & citoyen > Fédéralisme (consulté le 16.3.2023).

³⁸⁶ Le Conseil fédéral améliore l'organisation de la gestion de crise, communiqué de presse du Conseil fédéral du 29.3.2023.

ce partenariat, même si les acteurs cantonaux identifient un besoin d'amélioration sur divers points.

Le secrétaire général du DFI a souligné le rôle central joué par les médecins cantonaux dans la gestion de la pandémie. Il a d'ailleurs relevé que la coordination sur le plan opérationnel s'était principalement faite via les médecins cantonaux, plutôt qu'à travers les états-majors de conduite des cantons³⁸⁷. La directrice de l'OFSP, de son côté, a qualifié les échanges avec les médecins cantonaux de «proches, directs et simples». Des conférences téléphoniques hebdomadaires ont rapidement été mises en place, complétées par d'autres réunions et groupes de travail ad hoc (cf. chap. 6.1). La directrice a relevé que les cantons avaient toujours été prêts à déléguer des représentants dans les équipes de travail. Selon elle, cette approche a permis de prendre des décisions rapides à tout moment³⁸⁸.

L'AMCS a estimé que, de manière générale, les plateformes choisies s'étaient révélées adéquates et que leur mise sur pied avait été rapide et à bas seuil. Elle a indiqué que la téléconférence régulière avait été «d'une importance décisive dans le transfert d'informations [...] au niveau opérationnel». Elle a souligné que les procès-verbaux détaillés des séances avaient été utiles aux médecins cantonaux à des fins de communication interne. Concernant l'élaboration d'informations spécialisées à l'intention de la population, l'AMCS a indiqué que «les médecins cantonaux ont pu exprimer leurs besoins et [qu'] un échange professionnel [...] a été possible en toute simplicité». Elle a conclu que «les contacts établis ont permis de trouver une solution rapide et pragmatique aux problèmes isolés notamment durant la première vague» et a salué la grande disponibilité des collaborateurs de l'OFSP³⁸⁹.

L'AMCS a toutefois également fait part à la CdG-E de divers points faibles identifiés durant la pandémie concernant les échanges avec l'OFSP. Premièrement, elle a estimé que l'instrument de la téléconférence avait atteint ses limites techniques durant la première vague³⁹⁰ et que l'inclusion des différentes régions linguistiques s'était parfois avérée compliquée. Par ailleurs, elle a estimé que l'expertise pratique des médecins cantonaux avait été partiellement incluse trop tard (notamment au début de la pandémie) ou à peine prise en compte³⁹¹. De son point de vue, «une inclusion plus précoce des médecins cantonaux dans les différents groupes de travail de la Confédération aurait éventuellement permis de remédier à cette situation». Enfin, l'AMCS a regretté que le canal entre l'OFSP et les médecins cantonaux ait «systématiquement été utilisé pour traiter trop de thèmes qui ne concernaient pas directement les médecins cantonaux [...], en raison du manque d'interlocuteurs cantonaux clairement définis pour

³⁸⁷ Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

³⁸⁸ Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

³⁸⁹ Lettre de l'AMCS à la CdG-E du 7.6.2021.

³⁹⁰ Entre autres en raison des quantités d'information, de l'absence de visualisation possible et du nombre croissant de participants.

³⁹¹ «Les recommandations et les documents de soutien ont pratiquement été entièrement élaborés par l'OFSP avant d'être présentés aux médecins cantonaux pour appréciation avec un délai très court, de sorte que l'orientation fondamentale sur les aspects pratiques a [...] été négligée».

ces thèmes»³⁹². L'AMCS a également formulé diverses critiques portant sur les consultations relatives aux projets de mesures (cf. chap. 7.3.1), l'information sur les mesures décidées et l'interprétation de celles-ci (cf. chap. 7.3.2).

L'AMCS a indiqué que différentes améliorations avaient été apportées concernant la collaboration avec l'OFSP au fil de la crise. Suite aux faiblesses identifiées durant la première vague, la téléconférence a été remplacée par une vidéoconférence et elle a bénéficié «d'une structure et d'une modération beaucoup plus fortes»³⁹³. L'AMCS a aussi salué le fait que la compétence des responsables de l'OFSP et la disponibilité des interlocuteurs a été plus clairement communiquée. Par ailleurs, des vidéoconférences et ateliers complémentaires ont permis un échange sur certains thèmes spécifiques.

Dans sa lettre de juin 2021, l'AMCS a indiqué à la CdG-E que certaines faiblesses demeuraient néanmoins de son point de vue: elle a estimé que les processus de convocation des cantons et les mandats ou compétences des groupes de travail de l'OFSP n'étaient pas toujours transparents, que la vidéoconférence hebdomadaire remplissait un rôle «de plus en plus informel, parfois affirmatif» et qu'elle avait perdu de l'importance en tant qu'instrument de direction. Elle a en outre regretté le fait que la direction de la division «Maladies transmissibles» de l'OFSP soit restée vacante durant une longue période, privant les médecins cantonaux d'un interlocuteur³⁹⁴.

L'APC, de son côté, a indiqué que les pharmaciens cantonaux n'avaient disposé d'aucune plateforme régulière d'échange avec l'OFSP durant la première phase de la pandémie et que les informations pertinentes leur avaient été transmises par le biais des médecins cantonaux, de la CDS ou des départements cantonaux de la santé. Par la suite néanmoins, un échange régulier jugé «très bon» a été établi entre l'association et l'office et l'APC a été représentée au sein de plusieurs groupes de travail de l'OFSP. Si elle a regretté qu'un tel échange n'a pas été mis en place plus tôt – au vu du rôle important des pharmaciens cantonaux dans la gestion de crise – l'APC a également souligné que des contacts individuels avaient été possibles en tout temps avec l'OFSP et que les représentants de l'office avaient fait preuve d'une grande disponibilité³⁹⁵.

³⁹² Lettre de l'AMCS à la CdG-E du 7.6.2021. L'AMCS a cité à titre d'exemple l'organisation hospitalière, les soins intensifs, la logistique et l'équipement. Elle a estimé que les questions touchant, par exemple, à l'organisation du système de santé auraient dû être directement adressées aux services de santé ou aux départements cantonaux de la santé.

³⁹³ Les médecins cantonaux ont également eu la possibilité de faire part de questions en préparation de la réunion suivante et des demandes individuelles ont pu être clarifiées de manière bilatérale.

³⁹⁴ Lettre de l'AMCS à la CdG-E du 7.6.2021. Lors de la consultation sur le présent rapport, le DFI a pris position comme suit sur ce point: «Malgré la vacance inattendue de la direction de la division < Maladies transmissibles >, qui a représenté un défi pour la division elle-même, le contact [...] a été assuré par les responsables des sections et les collaborateurs scientifiques compétents, qui étaient donc des interlocuteurs pour l'AMCS».

³⁹⁵ Lettre de l'APC à la CdG-E du 4.6.2021.

7.2 Répartition des compétences durant les différentes phases de la pandémie

La LEp inclut un modèle à trois échelons (situation normale, particulière et extraordinaire) qui prévoit une répartition différenciée des tâches et compétences entre Confédération et cantons en fonction de la situation épidémiologique (cf. chap. 4). La CdG-E a examiné de manière approfondie la manière dont cette répartition avait été évaluée par les acteurs concernés pour les trois phases de la pandémie de COVID-19.

Résumé des principales constatations de la CdG-E

L'ensemble des acteurs concernés s'accordent sur le fait qu'après une première phase empreinte de confusion, la répartition des tâches entre Confédération et cantons durant la période de *situation extraordinaire* (mars à juin 2020) a été claire.

À contrario, la répartition des tâches durant la période de *situation particulière* (juin 2020 à mars 2022) a constitué l'une des principales difficultés dans la collaboration entre Confédération et cantons. Les acteurs s'accordent sur le fait que la transition vers la situation particulière n'a pas été suffisamment anticipée et qu'un manque de clarté – ou une compréhension divergente – concernant la répartition des compétences a régné durant plusieurs semaines. Le DFI a estimé que les cantons n'avaient pas suffisamment assumé leur responsabilité au sens de la LEp et s'étaient trop peu coordonnés lors de l'apparition de la deuxième vague en automne 2020, forçant la Confédération à intervenir. Pour la CDS, les problèmes durant cette période s'expliquent par la complexité de la prise de décision au sein des cantons et par une position trop défensive de la Confédération. La CdC, de son côté, a estimé qu'ils étaient dus à un manque de clarté dans la répartition des compétences.

Dès décembre 2020, le Conseil fédéral a assumé à nouveau un rôle de conduite plus fort. La CdC et la ChF estiment que la collaboration avec les cantons s'est améliorée à partir de ce moment. Selon le DFI toutefois, cette évolution a encore davantage découragé les cantons d'assumer leur responsabilité au sens de la LEp.

La Confédération et les cantons s'accordent sur le fait que la répartition des compétences en période de situation particulière doit être clarifiée à l'avenir, mais présentent des divergences concernant la manière dont cet aspect devrait être réglé. La CdC et la CDS souhaitent notamment que la gestion stratégique globale incombe au Conseil fédéral même en situation particulière et que celui-ci puisse ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays. Le Conseil fédéral est opposé à cette proposition, considérant qu'elle entraînerait un transfert de compétences vers la Confédération et abolirait en grande partie la distinction entre situation particulière et extraordinaire. Il estime en outre que la coordination entre les cantons devrait être renforcée.

La répartition des compétences a également fait l'objet de divergences de vues entre Confédération et cantons suite au retour à la *situation normale* (dès avril 2022). Tandis que les cantons estimaient que la Confédération devrait reprendre la main dans le cas où une nouvelle vague de pandémie nécessiterait des

mesures nationales, le Conseil fédéral a estimé qu'une telle option ne devrait avoir lieu qu'en dernier recours et qu'il revenait aux cantons d'assurer une coordination des mesures à l'échelon suisse.

7.2.1 Période de situation extraordinaire³⁹⁶

De manière générale, l'ensemble des acteurs concernés s'accordent sur le fait qu'après une première phase empreinte de confusion, la répartition des tâches entre Confédération et cantons durant la période de situation extraordinaire a été claire.

Dans son rapport d'avril 2022, la CdC est arrivée à la conclusion que «la répartition des responsabilités et des rôles était claire et [que] les interactions [avaient] bien fonctionné» durant cette période³⁹⁷. Face aux CdG, le président de la CDS a salué la conduite menée par le Conseil fédéral au printemps 2020, qu'il a qualifiée de «rapide et déterminée»³⁹⁸. Les représentants des gouvernements cantonaux avec lesquels les CdG se sont entretenus en été 2020³⁹⁹ sont arrivés globalement à une conclusion similaire: ils ont indiqué qu'après une première phase empreinte de grande confusion et d'un manque d'organisation, les contacts et processus s'étaient rapidement établis avec le Conseil fédéral, les départements et les offices fédéraux et que la collaboration avait été bonne. Les principales critiques formulées par les cantons en lien avec la période de situation extraordinaire concernent l'organisation de crise (cf. chap. 7.1) ainsi que les procédures de consultation et d'information sur les mesures fédérales de lutte contre la pandémie (cf. chap. 7.3).

Face à la CdG-E, le chef du DFI a souligné que même en période de situation extraordinaire, les cantons avaient continué à prendre des décisions dans leurs champs de compétences propres, citant à titre d'exemple les mesures relatives aux interdictions de visites dans les homes. Il a également souligné que la Confédération n'avait décidé de fermer des écoles qu'après avoir constaté qu'aucune solution cantonale unifiée ne se dessinait en la matière⁴⁰⁰. Il a aussi rappelé que plusieurs cantons avaient de leur propre compétence décidé de prolonger cette mesure en mai 2020, après sa levée par la Confédération⁴⁰¹.

L'évaluation publiée par Interface et Infras en 2022 arrive à la conclusion que le Conseil fédéral a appliqué «de manière exemplaire» la réglementation des compétences prévue dans la LÉp au printemps 2020, en prenant la responsabilité de conduite⁴⁰².

³⁹⁶ La CdG-E renonce dans le présent rapport à une analyse séparée de la répartition des compétences dans la période de «situation particulière» ayant prévalu du 28.2.2020 au 15.3.2020. Cette période est incluse dans l'analyse présentée au chap. 7.2.1.

³⁹⁷ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. «Résumé», audition de la CdC et de la CDS du 26.9.2022.

³⁹⁸ Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021.

³⁹⁹ Entretiens avec une délégation du gouvernement du canton de Bâle-Campagne du 24.8.2020 (CdG-E); entretien avec une délégation du gouvernement du canton de Berne du 3.9.2020 (CdG-N).

⁴⁰⁰ Audition du chef du DFI du 22.10.2022.

⁴⁰¹ Audition du chef du DFI du 28.6.2022 (CdG-N).

⁴⁰² Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 4.1.3.

7.2.2 Période de situation particulière

Toutes les évaluations réalisées jusqu'ici ainsi que les informations collectées par la CdG-E montrent que la répartition des tâches en période de situation particulière a constitué l'une des principales difficultés dans la collaboration entre Confédération et cantons durant la pandémie de COVID-19. Cette problématique est apparue de manière particulièrement virulente lors de l'apparition de la deuxième vague, en automne 2020. C'est également à cette période que la gestion de la pandémie par la Confédération et les cantons a fait l'objet des critiques les plus vives⁴⁰³.

Transition de la situation extraordinaire à la situation particulière

Plusieurs sources confirment que le retour de la situation extraordinaire à la situation particulière en juin 2020 avait été explicitement souhaité par les cantons.⁴⁰⁴ Selon le chef du DFI, le Conseil fédéral était conscient que la situation extraordinaire et les mesures de droit d'urgence ne devaient pas durer trop longtemps et jugeait légitime que les cantons reprennent la main⁴⁰⁵.

Les acteurs s'accordent toutefois aussi sur le fait que la transition n'a pas été suffisamment anticipée. La ChF a estimé que «les cantons auraient dû être contactés plus tôt pour leur permettre de mieux se préparer à la nouvelle situation»⁴⁰⁶.

Du côté des cantons, la CdC a regretté dans son rapport de 2020 «qu'avant la fin de la situation extraordinaire [...] la Confédération n'ait pas élaboré un concept clair avec les cantons, les conférences des directeurs et la CdC, afin de définir quelles dispositions et mesures devaient être décidées au niveau national et lesquelles devaient être décidées au niveau cantonal»⁴⁰⁷. Dans son rapport de 2022 et lors des auditions face à la commission, la CdC a estimé que c'était la raison pour laquelle les cantons n'avaient pas pu se préparer correctement à l'arrivée de la seconde vague⁴⁰⁸. Selon elle, «les expériences réalisées montrent la nécessité de préciser dans la LEp les conditions du passage [d'une situation à l'autre]»⁴⁰⁹.

⁴⁰³ Un sondage réalisé dans le cadre de l'évaluation menée par Interface et Infras montre que les personnes interrogées ont évalué la gestion de crise par la Confédération et les cantons de manière beaucoup plus critique pour la deuxième vague que pour la première. Une majorité d'entre elles estime en outre que les autorités n'ont pas accordé une priorité suffisante à la protection de la santé durant la deuxième vague. Cf. Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 2.2.2.

⁴⁰⁴ Cf. notamment audition du chef du DFI du 28.6.2022 (CdG-N). Cet élément figure également dans la prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport de la CdC (chap. 2.1).

⁴⁰⁵ Chef du DFI: «Le fédéralisme et la dynamique de la crise du COVID-19», 27.5.2021, www.edi.admin.ch > Documentation > Discours (consulté le 21.3.2023).

⁴⁰⁶ Rapport de la ChF du 11.12.2020, chap. 2.4. Ces conclusions sont confirmées dans le rapport de la ChF du 22.6.2022, chap. 2.2.

⁴⁰⁷ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.2.

⁴⁰⁸ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. «Résumé», audition de la CdC et de la CDS du 26.9.2022. La CdC a également estimé, dans son rapport, que la vision purement sectorielle ayant prévalu a eu pour conséquence que les instances politiques n'ont pas suffisamment anticipé l'évolution future de la crise.

⁴⁰⁹ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 2.1 et recommandation 1.

Dans sa prise de position d'octobre 2022, le Conseil fédéral a annoncé que la question de savoir si les tâches, les responsabilités et les compétences de la Confédération et des cantons doivent être définies plus clairement lors du passage d'une situation à une autre serait examinée dans le cadre de la révision de la LEp⁴¹⁰.

Répartition des compétences entre fin juin et août 2020

L'été 2020 a été caractérisé, selon les acteurs interrogés, par une période de flottement concernant la répartition des compétences. Selon la ChF, «faute de coordination dans le transfert de compétences, l'administration fédérale et les cantons ont eu une compréhension différente de leurs rôles, nouveaux ou précédents»⁴¹¹. La CDS a indiqué à la commission que «les nouveaux processus et compétences [n'avaient] pris forme que très lentement» et que l'importante marge d'interprétation laissée par la LEp quant à l'attribution des compétences en situation particulière avait entraîné un «vide temporaire dans la gestion de la crise»⁴¹². Face aux mesures différenciées adoptées par les cantons, la CDS s'est efforcée «d'assurer une certaine cohérence en recommandant aux cantons particulièrement concernés d'adopter une série de mesures et de se concerter avec d'autres cantons», non sans effet selon elle⁴¹³. Elle a toutefois souligné que la responsabilité finale de la prise des mesures cantonales revenait aux gouvernements cantonaux, qui tiennent également compte d'autres aspects⁴¹⁴. Face à la CdG-E, l'ancien directeur de l'OFSP a fait part en août 2020 de ses inquiétudes concernant la mise en œuvre des mesures de lutte contre la pandémie par les cantons⁴¹⁵.

La CdC, de son côté, s'est montrée particulièrement critique concernant l'intervention de la Confédération dans le champ de compétences des cantons, qualifiée «d'ingérence». Elle a ainsi déploré que la Confédération ait émis, en été 2020, des recommandations et des directives «dans des domaines qui n'étaient pas de sa compétence»⁴¹⁶. Les cantons ont aussi regretté que la Confédération n'ait pas suivi leurs propositions pour certaines décisions-clé⁴¹⁷.

Le DFI a indiqué que le Conseil fédéral, après avoir mené en juin 2020 une discussion sur la répartition des compétences en situation particulière, définit les différents canaux de coordination entre la Confédération et les cantons et communiqué les informations correspondantes, était parti du principe que les cantons réagiraient aux différentes évolutions cantonales de l'épidémie et se coordonneraient au niveau régional⁴¹⁸.

⁴¹⁰ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 4.

⁴¹¹ Rapport de la ChF du 11.12.2020, chap. 2.4.

⁴¹² Lettre de la CDS à la CdG-E du 31.5.2022.

⁴¹³ La CDS souligne par exemple que la plupart des cantons ont introduit, sur recommandation de la CDS, une obligation de s'identifier dans les clubs afin d'assurer le traçage des chaînes d'infection.

⁴¹⁴ Lettre de la CDS à la CdG-E du 31.5.2022.

⁴¹⁵ Audition du directeur de l'OFSP du 17.8.2020.

⁴¹⁶ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.3 et 5.1.1. La CdC a notamment évoqué une directive de l'OFSP portant sur les activités de contrôle des cantons ou des appels publics à trouver des solutions uniformes en matière d'exams de maturité. La CdC estime que ces interventions ont terni l'image des cantons, donnant l'impression qu'ils ont besoin de recommandations de la Confédération pour agir.

⁴¹⁷ Lettre de la CDS à la CdG-E du 31.5.2022. P. ex. lors de la levée de l'interdiction des grandes manifestations en août 2020, à laquelle ils étaient opposés.

⁴¹⁸ Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

La ChF, de son côté, estime qu'une intervention plus importante de la Confédération aurait été souhaitable à cette période: «le Conseil fédéral aurait dû, [...] au début du retour à la situation particulière, soutenir les cantons puisque, en vertu de la LEp, il peut continuer à ordonner des mesures après avoir consulté les cantons»⁴¹⁹.

Élaboration de bases stratégiques et renforcement de la collaboration DFI-CDS dès août 2020

Face aux défis identifiés durant l'été 2020, le DFI a «constaté qu'au vu de l'imbrication des compétences fédérales et cantonales, il était nécessaire de procéder à des clarifications complémentaires et de se coordonner davantage»⁴²⁰. Dans ce contexte, le DFI a élaboré avec la CDS, à partir du mois d'août, un document stratégique commun précisant la répartition des compétences en période de situation particulière et les processus de consultation (concernant le contenu, cf. chap. 6.2.2)⁴²¹. Celui-ci a été transmis à la CDS mi-septembre, soumis à consultation auprès des cantons puis adopté le 22 octobre 2020 lors d'une réunion commune⁴²². Le DFI a indiqué que le contenu avait pu être établi «après quelques rencontres seulement [...] car la répartition des tâches entre Confédération et cantons faisait alors consensus»⁴²³.

La CdG-E s'est interrogée sur les raisons pour lesquelles il avait fallu attendre fin octobre 2020 (c'est-à-dire après l'éclatement de la deuxième vague) pour qu'un tel document soit adopté. Le DFI a souligné que le Conseil fédéral s'était penché sur la collaboration entre Confédération et cantons le 19 juin 2020 déjà et que les préparatifs du document avaient débuté en août. Selon le département, le fait que le document n'ait été finalisé qu'en octobre s'explique notamment par la consultation de la CDS et la nécessité d'attendre une assemblée plénière de la CDS pour l'adopter. Il précise toutefois que «lorsque la situation sanitaire s'est dégradée début octobre 2020, tous les acteurs connaissaient l'existence de ce document et il était déjà possible de s'y référer»⁴²⁴. Selon la CDS, «le fait que le document de base n'ait été publié qu'en octobre 2020 ne veut pas dire qu'aucune collaboration stratégique n'ait eu lieu au cours des mois précédents [...]». Cette collaboration s'est déroulée au sein des organes de coordination déjà existants à l'époque»⁴²⁵. La CDS a par ailleurs souligné que, déjà avant l'adoption de ce document, «des approches et des concepts pour la gestion d'une recrudescence des cas étaient disponibles»⁴²⁶.

⁴¹⁹ Rapport de la ChF du 11.12.2020, chap. 2.4.

⁴²⁰ Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

⁴²¹ CDS et DFI: Gestion du COVID-19: stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire. Principes – mesures – collaboration, document commun du 22.10.2020. À noter que selon les informations collectées par la CdG-E, la décision formelle de renforcer la coordination de la gestion de crise a été prise lors d'une réunion entre le DFI et le CDS le 7.9.2020, et non en août (cf. chap. 6.2.2).

⁴²² Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

⁴²³ Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

⁴²⁴ Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

⁴²⁵ Lettre de la CDS à la CdG-E du 31.5.2022. La CDS a notamment mentionné à ce propos les échanges réguliers entre la CDS et le DFI ainsi qu'entre l'AMCS et l'OFSP.

⁴²⁶ Lettre de la CDS à la CdG-E du 31.5.2022. La CDS a notamment mentionné à ce propos les lignes directrices pour la préparation et la gestion future de l'épidémie publiées par l'OFSP en juin 2020, ainsi que les préparatifs réalisés au niveau cantonal (p. ex. concept établi par le canton de Zoug incluant différents niveaux d'alarme).

La fin de l'été 2020 a également été marquée par un renforcement et une institutionnalisation des contacts entre le DFI et la CDS. Le «comité de pilotage» COVID-19, incluant une représentation des cantons, a été créé et des échanges réguliers ont été instaurés entre le département et les directeurs cantonaux de la santé. Cette évolution a été jugée positivement tant par le DFI⁴²⁷ que par la CDS⁴²⁸.

Coordination entre Confédération et cantons lors de la deuxième vague

Le DFI s'est montré très critique, face à la CdG-E, au sujet de la réaction des cantons lors de l'apparition de la deuxième vague de pandémie dès octobre 2020: «Lorsque les contaminations sont reparties à la hausse [...], le Conseil fédéral a informé en continu les cantons de la dégradation de la situation. Or les cantons, qui demandaient avec force au printemps que la situation extraordinaire soit levée avec effet immédiat, [...] ont longtemps hésité à prendre des mesures. Ils ne se sont pas assez coordonnés non plus [...]. Après que le DFI a très clairement signalé qu'il fallait agir, les cantons romands sont les seuls à être entrés en action, et ont également réussi à se coordonner au niveau du calendrier de levée des mesures. Les cantons alémaniques, eux, ont renoncé à prendre des mesures efficaces alors qu'il était pourtant clair que la vague de contaminations que connaissait la Suisse romande allait se propager outre-Sarine.»⁴²⁹ Selon le DFI, la réaction tardive des cantons et le manque de coordination entre eux a eu pour conséquence que l'augmentation des cas n'a plus pu être contrôlée à l'échelon régional, forçant la Confédération à prendre des mesures nationales plus tôt que prévu afin de préserver le système hospitalier⁴³⁰. Le Conseil fédéral a fait un constat similaire⁴³¹.

Début décembre 2020, le Conseil fédéral a chargé la présidente de la Confédération et le chef du DFI de prendre contact avec certains cantons alémaniques «afin de les prier instamment de prendre des mesures»⁴³². Le chef du DFI a indiqué à la CdG-E: «Nous avons fait des visioconférences avec les gouvernements des cantons concernés, un canton après l'autre [...] pour leur dire: < Il faut que vous agissiez. > Ils ont remercié pour la qualité de l'échange et puis [ils n'ont pris aucune mesure]»⁴³³. De son point de vue, la réaction tardive de la Confédération s'explique par le fait qu'il a d'abord fallu «constater que ce qui avait été souhaité par tout le monde à partir de juin 2020, à savoir une situation particulière où les cantons jouent leur rôle, ne marchait pas». Selon lui, «si le Conseil fédéral avait agi plus tôt, on lui aurait probablement reproché de ne pas avoir laissé les cantons faire ce qu'ils devaient faire»⁴³⁴. Le DFI a en outre souligné face à la CdG-E le défi qu'avait constitué l'adoption de mesures nationales

427 Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

428 Audition de la CDS du 18.2.2021.

429 Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

430 Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022, annexe.

431 Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 3.

432 Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

433 Audition du chef du DFI du 28.6.2022 (CdG-N).

434 Audition du chef du DFI du 28.6.2022 (CdG-N).

à la fin de l'année 2020, face à la diversité des situations épidémiologiques régionales⁴³⁵.

En conclusion, le DFI estime que les cantons n'ont pas suffisamment assumé leur responsabilité au sens de la LEp à cette période. Il souligne en particulier que «les processus convenus avec les cantons dans le document-cadre stratégique [d'octobre 2020] n'ont guère été respectés»⁴³⁶. Le chef du DFI a indiqué à la CdG-E que la réaction des cantons l'avait «surpris, irrité et dérangé» et qu'il avait eu la sensation que ceux-ci s'accommodaient du fait que le Conseil fédéral assume la totale responsabilité des décisions de lutte contre la pandémie⁴³⁷. Il a indiqué qu'il s'était rendu compte, à cette période, «de la difficulté qu'il y avait pour les responsables cantonaux de la santé de trouver des majorités dans des gouvernements cantonaux [...] souverains pour décider ce qu'ils veulent faire sur le plan cantonal»⁴³⁸.

Ces constats sont partagés par la ChF dans son évaluation de juin 2022: «Selon les personnes interrogées, de nombreux cantons n'ont pas eu le courage de prendre des décisions impopulaires, alors qu'elles relevaient de leur responsabilité, et n'ont généralement pas réussi à se coordonner. La population s'est retrouvée face à un ensemble disparate de mesures difficilement compréhensibles. Le fait que les cantons aient pu adapter les mesures adoptées par la Confédération à la situation régionale a toutefois été jugé positivement.»⁴³⁹

La CDS a elle aussi tiré un bilan négatif de la gestion de la deuxième vague par la Confédération et les cantons. Son président a reconnu que les mesures de lutte contre la pandémie avaient été prises trop tard et de manière réactive plutôt que proactive⁴⁴⁰. Il a estimé que cette situation était due, d'un côté, à la complexité de la prise de décision sur les mesures sanitaires au sein des gouvernements cantonaux et, de l'autre, à une position trop défensive de la part de la Confédération. Selon lui, la Confédération et les cantons n'ont pas réussi à s'entendre sur le niveau auquel les mesures devaient être prises, se paralysant mutuellement durant plusieurs semaines en automne 2020. Il a reconnu que la coordination régionale avait été lacunaire⁴⁴¹. La CDS a constaté que «les divergences cantonales [...] ont suscité une incompréhension croissante au-

435 Lettre du DFI à la CdG-E du 3.3.2023: «Après que les cantons romands eurent pris des mesures entraînant une amélioration de la situation épidémiologique, la charge a augmenté en Suisse alémanique. Dans cette situation, en renonçant à renforcer les mesures au niveau national, le Conseil fédéral aurait pris le risque de créer une surcharge des structures hospitalières dans cette partie du pays. À contrario, des mesures plus strictes se seraient heurtées à l'incompréhension des cantons romands, vu l'efficacité de leurs propres mesures. L'approche des fêtes de fin d'année a pesé lourd dans la balance pour décider un renforcement des mesures. Le Conseil fédéral a donc opté pour une voie intermédiaire, en prévoyant des clauses d'exception aux renforcements des 11 et 18 décembre 2020 pour les cantons connaissant une situation épidémiologique favorable. Toutefois, il en a résulté des mesures hétérogènes, suscitant une certaine incompréhension au sein de la population.»

436 Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

437 Audition du chef du DFI du 22.10.2022.

438 Audition du chef du DFI du 28.6.2022 (CdG-N).

439 Rapport de la ChF du 22.6.2022, chap. 2.2.

440 Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021.

441 Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021. Il a toutefois aussi souligné que les cantons romands étaient parvenus à bien coordonner leurs mesures au début de la deuxième vague.

près de la population», ce qui a mené son comité directeur, en octobre 2020, à «exiger un renforcement des mesures de base à l'échelon fédéral»⁴⁴².

La CdC, dans son rapport d'avril 2022, a estimé que les problèmes apparus à l'automne 2020 étaient essentiellement dus à un manque de clarté concernant la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, qui a mené les acteurs à se rejeter mutuellement les responsabilités⁴⁴³. Elle a aussi reconnu qu'une nécessité d'amélioration existait en matière de coordination entre les cantons⁴⁴⁴.

L'évaluation menée par Interface et Infras tire elle aussi un bilan globalement critique de la coordination entre la Confédération et les cantons entre l'été et l'automne 2020. Les auteurs estiment que les cantons «se sont laissé surprendre par le passage à la situation particulière [...], alors même qu'ils la demandaient instamment» et qu'ils n'ont pas réussi à maintenir la situation pandémique sous contrôle sans une intervention de l'État central, tandis que «le Conseil fédéral a renoncé au rôle de dirigeant que lui confère la LEp en situation particulière également»⁴⁴⁵. Selon eux, cette situation pourrait s'expliquer par la crainte des coûts engendrés par les mesures de lutte contre la pandémie, le manque de concertation entre cantons ainsi que la disponibilité insuffisante des données de l'OFSP⁴⁴⁶. De leur point de vue, le fédéralisme a touché à ses limites à cette période⁴⁴⁷.

Répartition des compétences après la deuxième vague

Selon le DFI, après avoir constaté, début décembre 2020, que «les cantons étaient [...] peu disposés à agir et faisaient confiance à la Confédération pour prendre les mesures qui s'imposaient», le Conseil fédéral a «pris davantage de mesures nationales dans le domaine de la lutte non pharmaceutique, une stratégie à laquelle il est resté fidèle jusqu'au retour à la situation normale»⁴⁴⁸. La ChF, dans son rapport de juin 2022, estime que la collaboration avec les cantons «a mieux fonctionné dès que le Conseil fédéral a recommencé à ordonner des mesures pour tout le pays»⁴⁴⁹.

Selon le DFI, il est apparu «qu'il était nécessaire de davantage détailler les champs d'action et les tâches des cantons dans les documents stratégiques»⁴⁵⁰. En mai 2021, le Conseil fédéral a adopté le modèle des «trois phases», définissant les principes qui allaient guider les mesures de lutte contre la pandémie pour les mois suivants; celui-ci a été largement soutenu par les cantons. De l'appréciation du DFI, «si elle a garanti aux cantons une sécurité en matière de planification, [cette stratégie] les a aussi découragés encore davantage d'assumer la responsabilité qui leur incombe au titre de la loi sur les épidémies quant aux mesures à prendre»⁴⁵¹. Le DFI a souligné que le Conseil fédéral avait ensuite adopté, fin juin 2021, un document de réflexion évoquant les

442 Lettre de la CDS à la CdG-E du 31.5.2022.

443 Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 2.1, recommandation 1.

444 Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 4.2 et 4.3, recommandations 10 et 11.

445 Rapport Interface et Infras de février 2022, synthèse et chap. 5.

446 Rapport Interface et Infras de février 2022, synthèse.

447 Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 4.1.1.

448 Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

449 Rapport de la ChF du 22.6.2022, chap. 2.2.

450 Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

451 Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

défis à relever en cas de recrudescence des cas à l'automne 2021⁴⁵². Par ailleurs, au printemps 2021, la procédure de consultation relative aux mesures de lutte contre la pandémie a été modifiée sur demande des cantons (cf. chap. 7.3.1).

La CdC, de son côté, tire un bilan positif de l'évolution de la collaboration avec la Confédération à partir de l'hiver 2020: «Des améliorations ont eu lieu, concernant notamment l'association des cantons au processus décisionnel de la Confédération, la coordination entre la Confédération et les cantons ou encore le soutien aux cantons dans la mise en œuvre. Des changements ont progressivement vu le jour, les échanges intersectoriels [...] se sont intensifiés et institutionnalisés à tous les échelons, ce qui s'est traduit par une gestion de crise plus globale. [...] Les cantons ont disposé d'une marge de manœuvre suffisante pour développer leurs propres solutions.»⁴⁵³

L'évaluation menée par Interface et Infras arrive à la conclusion que, par la suite, «la gestion de la crise sanitaire [a] trouvé ses marques dans de nombreux domaines». Selon les auteurs, cette évolution est «probablement liée à l'amélioration de la situation épidémiologique»⁴⁵⁴. Les auteurs constatent par ailleurs que la conduite exercée par la Confédération n'a été remise en cause par les cantons qu'à de rares occasions après la deuxième vague⁴⁵⁵. Ils formulent néanmoins diverses critiques concernant la coordination intercantonale et la coordination entre cantons et Confédération pour la mise en œuvre de la campagne de vaccination à l'hiver 2020/2021⁴⁵⁶.

Enseignements concernant la situation particulière

Tant la Confédération que les cantons s'accordent sur le fait que la répartition des compétences en période de situation particulière doit être clarifiée. La CdG-E relève néanmoins des divergences de vues fondamentales concernant la manière dont cet aspect devrait être réglé à l'avenir au sein de la LEp.

La ChF a reconnu, dans son rapport de décembre 2020, la nécessité d'une bonne coordination entre la Confédération et les cantons lors du passage de la situation extraordinaire à la situation particulière⁴⁵⁷. Elle est arrivée à la conclusion qu'un échange consolidé entre ces deux niveaux de l'État faciliterait les «changements dans l'attribution des tâches, compétences et responsabilités»⁴⁵⁸.

En janvier 2021, les représentants de la CdC et de la CDS ont souligné face aux CdG le besoin de mieux différencier les phases et les scénarios dans la LEp et définir sur cette base de manière précise la répartition des responsabilités entre Confédération et

⁴⁵² Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

⁴⁵³ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. «Résumé».

⁴⁵⁴ Rapport Interface et Infras de février 2022, synthèse.

⁴⁵⁵ Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 5.1.1. Les auteurs évoquent à ce propos l'exemple de l'ouverture des terrasses dans les domaines skiabiles.

⁴⁵⁶ Rapport Interface et Infras de février 2022, synthèse et chap. 4.1.2. Les auteurs évoquent à ce sujet des manquements dans l'organisation des rendez-vous de vaccination, la gestion des aspects logistiques, ainsi que des différences entre cantons dans la priorisation des inscriptions. Ils relèvent également des critiques concernant le fait que le Conseil fédéral aurait «cherché à accélérer le rythme de vaccination dans les cantons sans s'être assuré de disposer de suffisamment de vaccins» et concernant la politique de communication de la Confédération relative à la vaccination.

⁴⁵⁷ Rapport de la ChF du 11.12.2020, chap. 2.4, maxime 3.

⁴⁵⁸ Rapport de la ChF du 22.6.2022, chap. 2.2.

cantons⁴⁵⁹. Cette position est confirmée dans le rapport de la CdC d'avril 2022.⁴⁶⁰ En vue de la révision de la LEp, elle a notamment demandé à ce que «la gestion stratégique globale incombe au Conseil fédéral même en situation particulière» et que celui-ci puisse ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays (comme lors de la situation extraordinaire). Elle a prié le Conseil fédéral de réfléchir à la «manière la plus objective possible d'organiser le passage d'une situation à une autre et vérifier si le type et l'étendue des mesures de lutte autorisées peuvent être inscrits dans la loi [...]»⁴⁶¹.

Face à la CdG-E, les représentants de la CdC et de la CDS ont expliqué les raisons pour lesquels ils estimaient que la responsabilité de conduite en période de situation particulière devait revenir à la Confédération. Le président de la CdC a estimé qu'il n'était pas approprié que le Conseil fédéral ordonne aux cantons d'harmoniser leurs mesures lorsque la situation épidémiologique appelait une décision unifiée à l'échelon national, mais qu'il revenait à la Confédération elle-même d'intervenir dans ce cas, tout en laissant une marge de manœuvre aux cantons pour réagir à des situations spécifiques. Il a affirmé qu'il était inhérent au système que la vision et la responsabilité globales reviennent au Conseil fédéral en situation particulière⁴⁶².

La CDS a précisé face à la CdG-E que «si les mesures sont censées être aussi uniformes que possible, elles doivent être prises à l'échelon national». Selon elle, dès que la responsabilité principale pour l'adoption de mesures de lutte contre la pandémie incombe aux cantons, «les divergences cantonales sont inévitables». Elle a souligné que même si une certaine coordination régionale et nationale est assurée au niveau technique, «les décisions finales sont prises par les gouvernements cantonaux, ce qui rend une approche commune difficile»⁴⁶³. Le président de la CDS a estimé qu'un système fédéral fonctionnel ne signifiait pas que les cantons assument le plus de tâches possible, mais qu'il s'agissait de trouver le «mix» de responsabilités optimal en fonction de la situation. De son point de vue, puisque la situation particulière prévoit une responsabilité partagée entre Confédération et cantons, elle nécessite un accord entre les partenaires pour déterminer qui intervient à quel niveau sur quels sujets⁴⁶⁴.

En octobre 2022, le Conseil fédéral a indiqué que la question de savoir si et comment le système progressif à trois échelons peut être optimisé serait examinée dans le cadre de la révision de la LEp et qu'il s'agirait dans ce cadre notamment «d'analyser si les tâches, les responsabilités et les compétences de la Confédération et des cantons doivent être définies plus clairement», mais aussi de «préciser les notions juridiques trop vagues, de développer des règles plus précises pour le passage d'une situation à une autre et d'édicter des prescriptions relatives à la responsabilité de la direction stratégique [...]»⁴⁶⁵. Il s'est par contre déclaré opposé à la proposition de la CdC visant à

⁴⁵⁹ Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021.

⁴⁶⁰ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 2.1, recommandation 1.

⁴⁶¹ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 2.1, recommandation 1.

⁴⁶² Audition de la CdC et de la CDS du 26.9.2022.

⁴⁶³ Lettre de la CDS à la CdG-E du 31.5.2022.

⁴⁶⁴ Audition de la CdC et de la CDS du 26.9.2022. Il a ainsi estimé qu'il était justifié que les mesures relatives au port du masque dans les transports publics soient prises au niveau national, tandis que la réglementation du port du masque à l'école pouvait revenir aux cantons, dans la mesure où une harmonisation n'était pas indispensable à ce propos.

⁴⁶⁵ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 4.

ce que le Conseil fédéral assume la gestion stratégique globale en période de situation particulière. Selon lui, une telle modification «entraînerait un transfert de compétences vers la Confédération» et «abolirait en grande partie la distinction entre situation particulière et situation extraordinaire». Il a également indiqué que, s'il comprenait le besoin de disposer de compétences clairement définies, il était important de formuler les prescriptions de manière suffisamment large pour pouvoir réagir avec souplesse à toutes les formes de pandémies à venir⁴⁶⁶.

Le Conseil fédéral a par ailleurs souligné que «la situation particulière [avait] montré qu'il n'y avait pas seulement un besoin d'amélioration de la coordination des mesures entre la Confédération et les cantons, mais aussi et surtout de la coordination entre les cantons». Selon lui, celle-ci «permet de garantir que des mesures uniformes sont prises au niveau régional pour lutter contre la pandémie [...]. Cela implique également que les cantons disposent d'instruments adéquats pour légiférer rapidement et mettre en œuvre des mesures harmonisées dans les meilleurs délais»⁴⁶⁷.

La CdC a reconnu qu'une nécessité d'amélioration existait en matière de coordination entre les cantons, au niveau régional et national. Elle a constaté que «les médias et l'opinion publique ont souvent parlé de *patchwork* réglementaire et d'esprit de clocher [...], des notions présentées comme des obstacles à une gestion de crise cohérente» et que «dans le débat public, le succès des mesures a été évalué à l'aune de leur uniformité à l'échelle du pays»⁴⁶⁸. Dans son rapport d'avril 2022, elle a consacré deux brefs chapitres et deux recommandations à la question du rôle des conférences nationales et régionales⁴⁶⁹. Elle estime que les cantons devraient pouvoir «coordonner les mesures et, le cas échéant, les harmoniser, s'ils en ont le temps et si cela semble nécessaire au niveau régional»⁴⁷⁰. Elle a toutefois souligné que, si l'art. 40 LEp appelle les cantons à coordonner leurs mesures, «cet impératif ne nécessite pas pour autant une uniformisation des bases légales»⁴⁷¹.

Le Conseil fédéral a regretté que le rapport de la CdC n'examine pas de manière plus détaillée les possibilités d'amélioration de la collaboration intercantonale et a estimé que l'examen de ces questions s'imposait «de toute urgence»⁴⁷².

Selon l'évaluation menée par Interface et Infras, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons prévue par la LEp a fait ses preuves à de nombreux égards. Les auteurs jugent compréhensible que des problèmes de coopération entre les différents niveaux de l'État soient apparus durant la pandémie. Ils soulignent que les acteurs concernés se sont néanmoins efforcés de réduire les tensions potentielles; à titre d'exemple, ils citent le document de base stratégique adopté à l'automne 2020⁴⁷³. De leur point de vue, l'OFSP devrait pouvoir assumer une conduite spécialisée plus forte envers les cantons, par exemple en édictant si nécessaire des concepts de protection

466 Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 4.

467 Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 3.

468 Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 5.1.

469 Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 4.2 et 4.3, recommandations 10 et 11.

470 Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 2.1, recommandation 1.

471 Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 3.1.

472 Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 2.

473 Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 4.1.5.

dans certains domaines⁴⁷⁴. Ils considèrent enfin que la Confédération aurait pu faire davantage usage de l'art. 77 LEp, qui lui donnait la possibilité d'ordonner des mesures aux cantons afin d'assurer une mise en œuvre uniforme de la loi⁴⁷⁵.

L'évaluation de la LEp publiée en 2020 ne présente pas d'analyse de la mise en œuvre de la «situation particulière» durant la pandémie de COVID-19. Les auteurs ont jugé favorablement, sur le principe, l'introduction du modèle des «trois échelons» lors de la dernière révision de la LEp. Ils ont néanmoins recommandé à l'OFSP de «procéder à une analyse complète des mesures prises sur la base des art. 6 et 7 LEp»⁴⁷⁶. Par ailleurs, l'évaluation a recommandé de clarifier si la Confédération ne devrait pas assumer «un rôle de conduite plus important dans certains domaines»⁴⁷⁷.

7.2.3 Période de situation normale

La CdG-E a relevé que la répartition des compétences suite au retour à la situation normale en avril 2022 avait également fait l'objet de divergences de vues fondamentales entre la Confédération et les cantons.

Au moment de mettre fin à la situation particulière, le Conseil fédéral a souligné que «les cantons [étaient] à nouveau responsables au premier chef de la plupart des tâches liées à la gestion de la pandémie»⁴⁷⁸. Il a soumis pour consultation aux cantons un projet de document fixant les objectifs et la répartition des tâches pour la phase de transition allant jusqu'au printemps 2023. Dans celui-ci, le Conseil fédéral a estimé que les cantons avaient «les capacités et les compétences afin de réagir de manière appropriée et coordonnée à l'évolution de l'épidémie de COVID-19»⁴⁷⁹. En particulier, il a estimé qu'il était de leur ressort de «pouvoir introduire les mesures correspondantes au niveau régional, voire national», sur la base de la LEp⁴⁸⁰. Il a par ailleurs indiqué que la Confédération se limiterait désormais au rôle qui lui est attribué en vertu de la LEp pour la situation normale⁴⁸¹. Il a précisé que la Confédération continuerait à assumer diverses tâches supplémentaires qui lui avaient été assignées par la loi COVID-19 et la LEp⁴⁸².

⁴⁷⁴ Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 4.1.5.

⁴⁷⁵ Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 4.1.3. Selon les auteurs, cette disposition n'implique pas forcément que des règles uniformes soient imposées pour tout le pays, mais aurait permis d'appliquer des mesures différenciées en fonction de la situation sanitaire des cantons. Ils soulignent toutefois que de telles différenciations auraient nécessité des informations systématiques sur l'efficacité des mesures prises par les cantons.

⁴⁷⁶ Rapport bolz+partner d'août 2020, Executive Summary et chap. 2.2.

⁴⁷⁷ Rapport bolz+partner d'août 2020, Executive Summary et chap. 2.11.

⁴⁷⁸ Coronavirus: retour à la situation normale et planification de la phase de transition jusqu'au printemps 2023, communiqué de presse du Conseil fédéral du 30.3.2022.

⁴⁷⁹ Document de base de la Confédération du 18.5.2022 concernant l'évolution à moyen et à long terme de l'épidémie de COVID-19 et la transition vers la «situation normale» (ci-après: «Document de base de la Confédération du 18.5.2022»), chap. 3.

⁴⁸⁰ Document de base de la Confédération du 18.5.2022, chap. 6.4.

⁴⁸¹ Document de base de la Confédération du 18.5.2022, chap. 3 et 5.

⁴⁸² Document de base de la Confédération du 18.5.2022, chap. 5. Notamment la gestion du système de tests et de traçage des contacts, la prise en charge des coûts liés aux tests, les mesures dans le domaine de la protection des travailleurs ou encore la gestion du certificat COVID-19 et des applications COVID-19.

Lors de la consultation, les cantons se sont montrés critiques sur les propositions formulées par le Conseil fédéral. Ce dernier a par conséquent renoncé à considérer celui-ci comme un document commun et l'a adopté de manière unilatérale en mai 2022.

La divergence principale entre la Confédération et les cantons a porté sur la question de la répartition des responsabilités en cas de nouvelle augmentation des cas. S'ils ont reconnu que la responsabilité principale de lutte contre la pandémie leur revenait⁴⁸³, les cantons ont estimé que la Confédération devrait reprendre la main à partir du moment où des mesures seraient nécessaires à l'échelon national⁴⁸⁴. À ce sujet, la CDS a souligné face à la CdG-E que, de son point de vue, «en cas de recrudescence du virus, la Confédération et les cantons ne devraient pas modifier la répartition des tâches qu'ils avaient pratiquée lors des vagues précédentes. Au contraire, pour lutter efficacement contre la pandémie, il faudrait miser sur les procédures et compétences bien rodées ainsi que les compétences acquises»⁴⁸⁵.

Le Conseil fédéral, de son côté, a affirmé clairement qu'un nouveau passage à la situation particulière ne devrait avoir lieu qu'en dernier recours. Dans son document de base de mai 2022, il a indiqué qu'il partait du principe qu'en cas de nouvelle vague, «vu l'expérience acquise ces deux dernières années [...], les cantons seront en mesure de protéger la santé publique [...] au sein des structures d'exécution ordinaires», avec si nécessaire le soutien de la Confédération dans le cadre de son mandat d'information et de coordination. De son point de vue, le seul élément pouvant justifier le retour à la situation particulière au sens de l'art. 6 LEp serait l'apparition d'une «nouvelle vague pandémique particulièrement virulente». Par contre, il a estimé que la nécessité d'ordonner des mesures uniformes ne constituait pas un critère déterminant pour le retour à la situation particulière, puisque «les cantons peuvent, dans le cadre de leurs structures de coordination [...] à tout moment ordonner des mesures uniformes»⁴⁸⁶.

Face à la CdG-E, le président de la CDS a estimé en septembre 2022 que le Conseil fédéral définissait son rôle de manière trop restrictive et que les seuils pour une nouvelle intervention active de la Confédération étaient fixés trop haut. Il a fait valoir que la LEp offrait au Conseil fédéral une grande marge de manœuvre pour la déclaration de la situation particulière et que l'on pouvait considérer que certains des critères prévus à l'art. 6 LEp étaient encore remplis⁴⁸⁷. Il a toutefois indiqué que les cantons tentaient d'assumer le mieux possible leur responsabilité en se préparant à une éventuelle remontée des cas et que la CDS continuait à entretenir un échange étroit avec le DFI et l'OFSP. Il a précisé que la CDS avait défini un processus pour l'adoption de re-

483 Audition de la CdC et de la CDS du 26.9.2022.

484 La CDS a ainsi prévu dans un document publié en mai 2022 que dans le cas d'une situation épidémiologique tendue et d'une charge importante du système de santé, il serait demandé à la Confédération de prendre des mesures nationales sur la base de l'art. 6 LEp. Cf. Recommandations de la CDS à l'attention des cantons sur les mesures de COVID-19 en «situation normale», définition du processus, document de la CDS du 20.5.2022.

485 Prise de position de la CDS du 11.8.2023 dans le cadre de la consultation relative au présent rapport.

486 Document de base de la Confédération du 18.5.2022, chap. 4. Selon les informations de la CdG-E, le DFI a communiqué cette position à la CDS dès le début du mois de mars 2022. Le chef du DFI a confirmé cette position face aux CdG (audition du 28.6.2022, CdG-N).

487 Audition de la CdC et de la CDS du 26.9.2022.

commandations portant sur les mesures de lutte contre la pandémie ainsi qu'un document stratégique en vue d'éventuelles nouvelles vagues tout en précisant que la responsabilité de décision finale pour les mesures sanitaires revenait aux gouvernements cantonaux⁴⁸⁸.

La Confédération et les cantons ont maintenu leurs positions divergentes sur ce point durant tout l'été 2022 (cf. chap. 6.2.3). En juin 2022, le DFI a souligné face à la CdG-E l'importance cruciale d'une bonne coordination intercantonale en vue de l'automne et la nécessité que les cantons se préparent en ce sens⁴⁸⁹. Le Conseil fédéral a considéré dans sa prise de position d'octobre 2022 sur le rapport de la CdC qu'il existait «un important potentiel d'amélioration» en matière de coordination intercantonale, tout en soulignant que «c'est précisément cet aspect qui [était] largement ignoré dans le rapport de la CdC»⁴⁹⁰. Il a estimé qu'«une analyse critique du rôle de la CdC dans la gestion de crise et un examen détaillé de la collaboration intercantonale lors des vagues de pandémie précédentes seraient absolument nécessaires pour éviter de répéter les erreurs du passé»⁴⁹¹. Fin octobre, le chef du DFI a toutefois affirmé face à la CdG-E que la CDS lui semblait bien mieux préparée que lors de l'hiver précédent⁴⁹².

D'autres divergences concernant la répartition des tâches sont également apparues durant l'été 2022. Celles-ci portaient notamment sur la fixation des capacités cantonales de soins intensifs en vue de l'automne 2022⁴⁹³, ainsi que sur la décision du Conseil fédéral de transférer aux cantons à l'été 2022 la gestion et le financement des systèmes de déclaration et de documentation de la vaccination⁴⁹⁴.

7.3 Collaboration entre Confédération et cantons concernant les mesures de lutte contre la pandémie de portée nationale

Les dispositions de la Constitution et de la LEp impliquent une collaboration étroite entre Confédération et cantons concernant les mesures prises en période de pandémie (cf. chap. 4). Au-delà de la répartition des responsabilités décisionnelles (cf. chap. 7.2), la CdG-E présente ci-après l'appréciation des acteurs concernant la *consultation* sur les projets de mesure, l'*information* sur les mesures décidées et le soutien apporté par la Confédération à la *mise en œuvre* par les cantons. Elle aborde également la manière dont la situation spécifique de certains cantons a été prise en compte, sur la base de l'exemple du Tessin et le cas spécifique de l'interdiction des interventions hospitalières non urgentes.

⁴⁸⁸ Audition de la CdC et de la CDS du 26.9.2022.

⁴⁸⁹ Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022, annexe.

⁴⁹⁰ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 2.

⁴⁹¹ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 15.

⁴⁹² Audition du chef du DFI du 22.10.2022.

⁴⁹³ Document de base de la Confédération du 18.5.2022, chap. 6.3.

⁴⁹⁴ Document de base de la Confédération du 18.5.2022, chap. 6.5. Il s'agit des programmes «OneDoc» et «Soigneur-moi».

Résumé des principales constatations de la CdG-E

Les cantons ont fermement critiqué les procédures de *consultation sur les mesures de lutte contre la pandémie proposées par la Confédération*. Globalement, la CdC et la CDS ont estimé que les cantons n'avaient pas été suffisamment consultés, ou dans des délais trop serrés, tant lors de la situation extraordinaire que lors de la situation particulière. Le DFI a souligné qu'il s'était efforcé d'associer les cantons et de leur accorder le plus de temps possible au regard du contexte particulier de la pandémie.

La procédure de consultation a tout d'abord été coordonnée par la CDS; par la suite, sur demande de la CdC, les propositions de mesures ont été soumises directement à chaque canton, dès le printemps 2021. Le DFI s'est montré critique face à cette évolution, qui a selon lui diminué l'influence des cantons. Tant la CdC que le Conseil fédéral ont souligné l'importance de garantir autant que possible, à l'avenir, la consultation des cantons en période de crise. Le Conseil fédéral n'a pas identifié de nécessité de modifier la législation, mais prévoit notamment de développer un processus de consultation par voie électronique.

Les cantons ont également exprimé diverses critiques concernant l'*information sur les mesures de lutte contre la pandémie décidées par la Confédération*. Ils ont notamment estimé qu'ils avaient été informés trop tardivement, que les délais entre l'annonce des mesures et la date de mise en œuvre étaient trop courts et que le cadre légal édicté par la Confédération avait trop varié et manquait de clarté. La Confédération a reconnu un potentiel d'amélioration concernant l'information des cantons; elle a toutefois contesté les critiques concernant la qualité des processus législatifs durant la crise.

Concernant la *mise en œuvre des mesures nationales dans les cantons*, le DFI a souligné le soutien apporté à différents niveaux par la Confédération (notamment outils informatiques, financement, coordination). La CdC, critique dans un premier temps, a estimé que des améliorations avaient eu lieu dès l'hiver 2020; la CDS a de son côté identifié un potentiel d'amélioration sur plusieurs points. Les directives et recommandations de l'OFSP ont été jugées plutôt positivement par les médecins et pharmaciens cantonaux. Dans l'exemple spécifique du traçage des contacts, la Confédération a agi à plusieurs niveaux pour soutenir la mise en œuvre dans les cantons. Le DFI et la CDS ont tiré un bilan globalement positif de ce soutien. Il ressort toutefois de leurs témoignages que l'hétérogénéité des systèmes de traçage cantonaux a constitué une faiblesse. La CDS s'est montrée plutôt favorable à l'introduction d'un système de traçage national des contacts. Le DFI a fait part de ses réserves à ce sujet, tout en reconnaissant l'importance d'une plus grande coordination.

L'exemple du Tessin au printemps 2020 montre, selon les autorités fédérales, que celles-ci se sont efforcées de prendre en compte la *situation épidémiologique spécifique de certains cantons*. Le DFI a tiré un bilan positif de la «clause d'exception» décidée par le Conseil fédéral fin mars 2020 pour le Tessin. Le département prévoit d'examiner si des modifications de la LEp sont nécessaires sur la base de cet exemple.

Enfin, les acteurs tirent un bilan en demi-teinte de l'*interdiction des interventions médicales non urgentes adoptée* par le Conseil fédéral durant la première vague. Si le DFI estime que cette restriction était justifiée dans le contexte de l'époque, il a admis qu'il n'y serait probablement plus fait recours à l'avenir et qu'il était adéquat de laisser la compétence aux cantons sur ce point. Les représentants cantonaux et une évaluation externe ont tiré un bilan globalement négatif de cette mesure. Les principaux enjeux pour l'avenir, en lien avec ce point, concernent la gestion et la formation du personnel de soins et la coordination au sein du système hospitalier suisse.

7.3.1 Procédures de consultation

L'une des principales critiques formulées par les cantons durant la pandémie concerne les procédures de consultation sur les mesures de lutte contre la pandémie de portée nationale. À ce propos, la CdC a estimé que «l'association des cantons [avait] été insuffisante, tout particulièrement en situation extraordinaire»⁴⁹⁵.

Consultations avant la situation extraordinaire (janvier à mars 2020)

Concernant cette période, la CdC arrive à la conclusion que «si l'information a bien circulé au niveau opérationnel, c'est-à-dire entre les administrations fédérales et cantonales, les gouvernements cantonaux, eux, ont été très peu impliqués». Elle a affirmé que l'édition de certaines mesures n'avait pas été annoncée en amont au niveau politique⁴⁹⁶.

Les représentants de la CDS, de leur côté, ont indiqué à la CdG-E que les contacts relatifs aux mesures prévues s'étaient rapidement accélérés entre fin février et début mars 2020 et qu'ils avaient eu lieu soit par téléphone, soit par le biais de séances entre le DFI et la CDS ou son comité directeur⁴⁹⁷. Le président de la CDS a indiqué que le Conseil fédéral n'avait pas procédé à une consultation formelle des cantons avant la déclaration de la situation extraordinaire le 16 mars 2020, mais qu'il jugeait qu'une telle manière de procéder était correcte, dans la mesure où une intervention rapide de la Confédération se justifiait à ce moment⁴⁹⁸.

⁴⁹⁵ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 3.2.

⁴⁹⁶ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.2. La CdC mentionne à titre d'exemple l'interdiction des manifestations de plus de 1000 personnes (28.2.2020). Les informations collectées par la CdG-E montrent toutefois qu'une consultation informelle des cantons avait eu lieu concernant cette mesure (cf. chap. 6.2.1).

⁴⁹⁷ Audition de la CDS du 18.2.2021. Selon les informations de la CDS, des consultations ont notamment eu lieu suite à la déclaration de la situation particulière du 28.2.2020 (précision des modalités de l'interdiction des grandes manifestations) et le 11.3.2020 pour la prolongation de la situation particulière.

⁴⁹⁸ Audition de la CDS du 18.2.2021. Les informations collectées par la CdG-E montrent que le Conseil fédéral a toutefois informé les cantons avant de prendre sa décision (cf. chap. 6.2.1).

Consultations durant la situation extraordinaire (mars à juin 2020)

Dans ses rapports de 2020 et 2022, la CdC a estimé que l'implication des cantons dans le processus de décision ne s'était pas déroulée de manière optimale durant cette période, qu'ils avaient été «très peu consultés par la Confédération ou [...] avec des délais extrêmement serrés, ne permettant pas une consolidation des positions au sein des gouvernements cantonaux»⁴⁹⁹. «À plusieurs reprises, le Conseil fédéral a purement et simplement renoncé à [...] associer et à [...] informer [les cantons]. Dans d'autres cas, il les a consultés après que les projets d'ordonnances et décisions étaient arrêtés. Les cantons [...] n'ont pas pu suffisamment faire valoir leur expérience en matière d'exécution pendant le processus d'élaboration des mesures.»⁵⁰⁰ Si elle a reconnu que les bases légales n'exigent pas une consultation des cantons en situation extraordinaire, la CdC a souligné qu'il importait que ceux-ci soient «informés et consultés pour l'élaboration des décisions» afin de pouvoir se préparer de manière adéquate⁵⁰¹. Elle a estimé que «les directives unilatérales, décidées par la Confédération sans que les cantons ne soient consultés, sont contre-productives et compliquent la mise en œuvre»⁵⁰². Face à la commission, les représentants de la CDS ont souligné les délais de consultation particulièrement courts («de quelques heures à deux jours»). Ils ont précisé que l'implication des gouvernements cantonaux avait été assurée par le biais des membres de la CDS en fonction des thèmes, mais que les gouvernements n'avaient pas toujours pu être associés dans leur ensemble⁵⁰³.

Certaines affirmations des cantons pondèrent toutefois ces critiques. Le vice-président de la CdC a reconnu que les brefs délais de consultation se justifiaient par les circonstances de l'époque⁵⁰⁴. Un représentant cantonal a déclaré face à la CdG-E qu'il n'aurait pas été réaliste de procéder à des consultations consolidées des cantons durant cette période et qu'il fallait accepter, dans des situations d'urgence, que seules des consultations restreintes aient lieu⁵⁰⁵. Un autre représentant cantonal a estimé que les cantons avaient pu transmettre au Conseil fédéral leurs attentes et propositions⁵⁰⁶. Dans le même sens, le secrétaire général de la CDS a indiqué que l'OFSP s'était montré prêt à intégrer les propositions des cantons sur les mesures de lutte contre la pandémie⁵⁰⁷. Dans son rapport de 2020, la CdC mentionne que, selon certains cantons,

⁴⁹⁹ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 5.1.1; ces éléments ont également été évoqués lors de l'audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021.

⁵⁰⁰ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 3.2.

⁵⁰¹ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.2.

⁵⁰² COVID-19: les cantons exigent une meilleure gestion de la crise, communiqué de presse de la CdC du 22.12.2020; Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 5.1.1.

⁵⁰³ Audition de la CDS du 18.2.2021.

⁵⁰⁴ Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021.

⁵⁰⁵ Entretien avec une délégation du gouvernement du canton de Bâle-Campagne du 24.8.2020 (CdG-E).

⁵⁰⁶ Entretien avec une délégation du gouvernement du canton de Berne du 3.9.2020 (CdG-N).

⁵⁰⁷ Audition de la CDS du 18.2.2021. Il a notamment cité, comme exemples, l'introduction d'un instrument électronique unifié pour le suivi des quarantaines, la stratégie de tests de masse et les contrôles de voyageurs entrants.

«la collaboration avec la Confédération a bien fonctionné durant la situation extraordinaire»⁵⁰⁸.

Du côté de la Confédération, la ChF a également tiré un bilan mitigé de la consultation des cantons durant la situation extraordinaire⁵⁰⁹. La ChF a conclu que, «dans la mesure du possible, les cantons doivent être consultés, même en situation de crise, avant qu'une mesure qui les touche directement ou entraîne des conséquences financières pour eux soit arrêtée»⁵¹⁰.

Le chef du DFI a souligné que «durant la situation extraordinaire, le Conseil fédéral [avait] tout fait pour maintenir un lien étroit avec les cantons», notamment en «les consultant sur les mesures les plus lourdes de conséquences ou en sollicitant l'avis des présidents des conférences intercantionales». Il a souligné que cela «n'était pas une mince affaire vue l'évolution rapide et imprévisible de la situation»⁵¹¹. Le secrétaire général du département, de son côté, a souligné qu'il avait été immédiatement clair que la pandémie ne pourrait pas être maîtrisée sans une étroite collaboration avec les cantons et que ceux-ci avaient été consultés dès le départ sur les modifications d'ordonnances. Il a dit qu'il comprenait les réactions critiques des cantons concernant les délais de consultation très courts au début de la pandémie, mais a précisé qu'il «n'était tout simplement pas possible de faire autrement» au vu de l'évolution dramatique de la situation épidémiologique⁵¹². La directrice de l'OFSP a indiqué que rien n'avait été entrepris sans qu'au moins la CDS ne soit contactée⁵¹³.

Consultation durant la période de situation particulière (jusqu'au printemps 2021)

La CdC a jugé que, suite au retour à la situation particulière, la Confédération avait fait un effort afin que les cantons soient impliqués dans ses prises de décision⁵¹⁴. À partir de l'été 2020, les consultations sur les propositions de mesures fédérales de lutte contre la pandémie ont été coordonnées par la CDS; cette pratique a été consignée dans le document de base stratégique d'octobre 2020 (cf. chap. 6.2.2). Tant la CDS que le DFI ont salué le renforcement de la collaboration institutionnelle à cette période⁵¹⁵.

⁵⁰⁸ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.2. Le président de la CDS a qualifié la conduite du Conseil fédéral durant la première vague de «rapide et déterminée» (audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021).

⁵⁰⁹ Rapport de la ChF du 11.12.2020, chap. 2.4. «Bien que l'administration fédérale se soit efforcée de fournir le plus tôt possible aux cantons des informations sur les modifications d'ordonnances et les autres mesures prévues, la rapidité des événements et des réactions nécessaires a souvent empêché de les consulter dans les règles. [...] Même dans le cas d'ordonnances ayant des effets directs sur la mise en œuvre dans les cantons, ceux-ci ont été consultés trop tard ou trop peu, voire n'ont pas été consultés du tout. [...] Les personnes interrogées ont bien compris qu'il n'est pas toujours possible de mener une consultation dans les règles pendant une crise, lorsqu'il faut travailler et décider rapidement.»

⁵¹⁰ Rapport de la ChF du 11.12.2020, chap. 2.4, maxime 1.

⁵¹¹ Chef du DFI: «Le fédéralisme et la dynamique de la crise du COVID-19», 27.5.2021, www.edi.admin.ch > Documentation > Discours (consulté le 21.3.2023).

⁵¹² Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

⁵¹³ Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

⁵¹⁴ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.2.

⁵¹⁵ Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2021; audition de la CDS du 18.2.2021.

Néanmoins, les cantons sont demeurés critiques concernant les procédures de consultation. Le vice-président de la CdC a estimé que la situation en la matière s'était péjorée après la fin de la situation extraordinaire⁵¹⁶. Dans son rapport de décembre 2020, la CdC a critiqué que «les cantons [...] sont toujours auditionnés par la Confédération dans des délais tellement serrés qu'il leur est impossible de pouvoir analyser en détail les propositions de décision et de proposer des alternatives valables»⁵¹⁷. Elle a demandé que les cantons soient systématiquement consultés avec des délais de réponse raisonnables⁵¹⁸.

Les représentants de la CDS, quant à eux, ont qualifié la procédure de consultation en situation particulière d'«extrêmement compliquée»; ils ont notamment déploré que les documents ne soient pas livrés simultanément dans les trois langues nationales⁵¹⁹. Le président de la CDS a estimé qu'avec le système étatique exigeant de la Suisse, on se trouvait rapidement, dans un tel contexte, à la limite du praticable⁵²⁰. Il a précisé que les cantons tentaient de se conformer autant que possible aux délais requis, mais que la rapidité avec laquelle les décisions devaient être prises pouvait être perçue comme un affront, en particulier par les autres membres des gouvernements cantonaux⁵²¹. Dans le même sens, l'AMCS a souligné la difficulté pour les médecins cantonaux d'émettre une réponse consolidée dans les délais imposés par l'OFSP. Elle a appelé de ses vœux une consultation «plus structurée» et «une approche plus proactive des thèmes»⁵²².

Le DFI a reconnu face à la CdG-E que les délais de consultation étaient restés courts, mais a également fait valoir que, de tous les acteurs concernés, ce sont les cantons qui avaient disposé du plus de temps pour se forger une opinion et que les consultations n'avaient jamais duré moins que quelques jours⁵²³. L'OFSP a lui aussi regretté le peu de temps laissé aux cantons, mais a expliqué que l'office avait parfois dû élaborer des dossiers à l'intention du Conseil fédéral dans un délai complet d'une semaine⁵²⁴.

Le DFI a par ailleurs rappelé que le document stratégique commun d'octobre 2020 prévoyait que la CDS se charge de fournir au Conseil fédéral une prise de position consolidée des cantons sur les propositions de mesures de lutte contre la pandémie, et que la CdC avait approuvé cette démarche à l'époque⁵²⁵. Le secrétaire général du DFI a souligné que la collaboration avec la CDS s'était justifiée par la nécessité d'agir rapidement et pour cela de recourir à des canaux établis⁵²⁶. Dans sa prise de position

516 Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021.

517 Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.2.

518 Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.2.

519 Audition de la CDS du 18.2.2021.

520 Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021.

521 Audition de la CDS du 18.2.2021.

522 Lettre de l'AMCS à la CdG-E du 7.6.2021.

523 Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022, annexe. En comparaison, le DFI a souligné que le Conseil fédéral, de son côté, n'avait que quelques heures ou une journée pour se forger une opinion et prendre sa décision.

524 Audition de l'OFSP du 23.8.2021.

525 Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022, annexe; audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

526 Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

d'octobre 2022 sur le rapport de la CdC, le Conseil fédéral a jugé que les résumés des avis et propositions des cantons remis par la CDS avaient été «fort utiles»⁵²⁷.

Modification de la procédure de consultation (printemps 2021)

Sur demande de la CdC, la procédure de consultation a été modifiée à la fin du mois de mars 2021; les consultations coordonnées par la CDS ont été supprimées et les propositions de mesures fédérales ont été soumises directement aux gouvernements cantonaux, via leurs chancelleries d'État. La CdC a estimé que cette modification se justifiait car «seuls les gouvernements cantonaux sont en mesure de livrer un point de vue global», allant au-delà des politiques sectorielles, et qu'ils devaient donc pouvoir transmettre leurs avis au Conseil fédéral directement⁵²⁸. Elle a rappelé que ce changement «avait été précédé de longues discussions et qu'à cette date, les Chambres fédérales avaient également complété la loi COVID-19 en y précisant que le Conseil fédéral devait associer les gouvernements cantonaux à l'élaboration des mesures qui touchaient à leurs compétences»⁵²⁹.

Le Conseil fédéral et le DFI se sont montrés sceptiques concernant ce changement de pratique. Le Conseil fédéral a estimé que cette modification avait «entraîné un affaiblissement de la position des cantons et un surcroît de travail considérable pour l'administration fédérale», que «les avis émis séparément par [les cantons n'avaient] pas apporté d'éléments utiles supplémentaires susceptibles de contribuer à la prise de décision du Conseil fédéral» et qu'il «s'agissait fréquemment d'évaluations politiques de la situation plutôt que de propositions concrètes»⁵³⁰. Le DFI a confirmé cette position face à la CdG-E: «Il était certes compréhensible que les gouvernements cantonaux souhaitent être impliqués plus étroitement. Toutefois [...] l'influence des directeurs de la santé, responsables sur le plan technique, a diminué. D'autre part, l'absence de consolidation par la CDS et la CdC [a affaibli] la position des cantons. Le contact direct avec les gouvernements cantonaux a quasiment mis un terme aux retours techniques sur les projets d'ordonnance envoyés en consultation.»⁵³¹ Le département a indiqué que les échanges entre le département et les membres de la CDS avaient perdu en importance à partir de ce moment⁵³². La CDS a souligné face à la commission que les directrices et directeurs cantonaux de la santé avaient continué à participer aux discussions par la suite, tout en reconnaissant qu'ils n'avaient plus pu faire entendre leur voix avec le même poids dans la procédure de consultation⁵³³.

Le Conseil fédéral et le DFI ont également critiqué le fait que cette phase ait été caractérisée par «de fréquentes indiscretions [concernant les projets soumis à consulta-

⁵²⁷ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, pp. 6–8. Ces éléments figurent aussi dans le rapport de la ChF du 22.6.2022, chap. 2.2.

⁵²⁸ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 3.2.

⁵²⁹ Prise de position de la CdC du 20.7.2023 dans le cadre de la consultation relative au présent rapport.

⁵³⁰ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 8.

⁵³¹ Lettre du DFI à la CdG-E du 3.3.2023. Le DFI a aussi précisé que le traitement des prises de positions cantonales avait nécessité des ressources supplémentaires à l'OFSP, déjà particulièrement sollicité par la gestion de crise.

⁵³² Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022, annexe.

⁵³³ Prise de position de la CDS du 11.8.2023 dans le cadre de la consultation relative au présent rapport.

tion] ainsi que par l'habitude prise par certains cantons de publier leurs réponses ou du moins d'en avertir les médias», obligeant les autorités fédérales à modifier à plusieurs reprises leur pratique en matière de consultation⁵³⁴. Au final, le Conseil fédéral a décidé de publier lui-même les propositions de mesures au moment de leur transmission pour consultation aux cantons. Cela a eu pour conséquence que «le temps nécessaire à la prise de décision s'en est trouvé allongé, puisque les objets ont dès lors dû être soumis deux fois au Conseil fédéral»⁵³⁵. De l'avis du DFI, «cette nouvelle pratique a réduit à la fois l'influence des cantons et la marge de manœuvre du Conseil fédéral» et «a joué un grand rôle sur les rapports de confiance et la collaboration»⁵³⁶.

Enseignements généraux concernant les consultations

Selon l'évaluation d'Interface et d'Infras, l'exemple des consultations a mis en lumière deux problématiques fondamentales de la collaboration entre Confédération et cantons: premièrement, la difficulté pour les cantons de s'accorder sur des positions consolidées dans de brefs délais⁵³⁷ et, deuxièmement, le défi pour les autorités fédérales de faire face à des positions différentes – voire divergentes – entre les différents cantons, mais aussi parfois entre les acteurs politiques et opérationnels d'un même canton, ou entre les membres d'un même gouvernement⁵³⁸. Le chef du DFI a également souligné cette problématique face à la CdG-E⁵³⁹.

Dans son rapport d'avril 2022, la CdC a indiqué que les cantons attendaient de la Confédération qu'elle les associe davantage à la préparation des mesures nationales, quelle que soit la situation, afin de «prendre des décisions en toute connaissance du terrain»⁵⁴⁰. Dans une recommandation⁵⁴¹, elle a notamment demandé qu'en situation particulière, les consultations aient lieu en principe selon la procédure ordinaire au sens de la LCo et que leur durée soit d'au moins cinq jours ouvrables. Elle a estimé qu'une consultation des cantons par l'intermédiaire des conférences intercantionales devait être limitée aux cas exceptionnels, en cas d'urgence absolue⁵⁴². La CdC a par ailleurs souligné l'importance d'annonces précises de la Confédération, afin que les cantons aient le temps de se préparer. Elle a appelé de ses vœux le développement d'outils permettant de réaliser des consultations électroniques. Elle a également estimé que si le Conseil fédéral ordonnait des mesures à l'encontre d'une majorité (qualifiée) de cantons, il était tenu de justifier le besoin particulier de le faire. En conclu-

⁵³⁴ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 7; lettre du DFI à la CdG-E du 3.3.2023. Initialement, les cantons étaient consultés de manière confidentielle sur les projets de mesures avant que celles-ci ne soient soumises au Conseil fédéral. Dans un deuxième temps, les mesures envisagées ont été soumises une première fois au Conseil fédéral avant d'être transmises pour consultation aux cantons.

⁵³⁵ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 7.

⁵³⁶ Lettre du DFI à la CdG-E du 3.3.2023.

⁵³⁷ Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 4.1.2. Selon les auteurs, cet élément a conduit à des situations de «patchwork» réglementaire entre les cantons qui ont entamé la confiance dans le fédéralisme.

⁵³⁸ Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 4.1.2.

⁵³⁹ Audition du chef du DFI du 22.10.2022.

⁵⁴⁰ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.2.

⁵⁴¹ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 3.2, recommandation 4.

⁵⁴² L'avis des cantons selon lequel la consultation par le biais des conférences intercantionales devait rester une exception est également ressorti des travaux d'évaluation de la ChF (lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022, annexe).

sion, la CdC a invité la Confédération à examiner dans quelle mesure les procédures de consultation pouvaient être précisées dans la législation⁵⁴³.

Face à la CdG-E, les représentants de la CdC et de la CDS ont affirmé que les cantons devaient créer les conditions pour que les consultations puissent se dérouler par le biais des chancelleries d'État également en situation particulière, si nécessaire. Ils ont assuré que cela devrait être possible dans la majorité des cas, pour autant que l'on s'y prépare suffisamment et que l'on travaille de manière anticipative. Ils ont souligné que les cantons avaient œuvré avec succès à accélérer leurs processus durant la crise⁵⁴⁴.

Dans sa prise de position d'octobre 2022 sur le rapport de la CdC, le Conseil fédéral a souligné qu'il était «important et judicieux de consulter les cantons avant de prendre des mesures», y compris en cas de crise, dans la mesure du possible. Il a indiqué qu'il était conscient que les délais de consultation avaient souvent été courts durant la pandémie et avaient régulièrement inclus les week-ends, mais que c'était «la seule manière de procéder pour que le Conseil fédéral puisse ouvrir une consultation lors d'une séance et prendre une décision lors de la séance suivante». Il a précisé qu'en situation de crise, «il n'est pas possible d'accorder à l'administration fédérale, aux cantons ou aux autres acteurs intéressés le temps nécessaire pour mener une analyse politique complète» et a estimé que «le souhait des cantons d'obtenir des délais de consultation plus longs ne pourrait être satisfait qu'au détriment de la capacité du Conseil fédéral à prendre des décisions rapides»⁵⁴⁵. Il a indiqué qu'une solution informatique était en cours de développement pour faciliter le processus de consultation et en raccourcir les délais⁵⁴⁶. Le Conseil fédéral a par contre rejeté la recommandation consistant à fixer des exigences plus élevées en matière de justification, considérant qu'il veillait déjà «toujours à communiquer de manière transparente lorsque ses décisions contredisent la volonté de la majorité des cantons ou l'avis des commissions compétentes»⁵⁴⁷.

Le Conseil fédéral a rappelé que le Parlement avait décidé, suite à l'adoption de deux initiatives parlementaires⁵⁴⁸, de modifier la LCo afin qu'en cas d'urgence, il soit possible de renoncer à la procédure de consultation formelle pour les projets de lois ou d'ordonnances fédérales directement fondées sur la Constitution. Dans ce cas, il est prévu que «l'autorité compétente sollicite, dans la mesure du possible, l'avis des gouvernements cantonaux et des milieux particulièrement concernés par le projet» (nou-

⁵⁴³ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 3.2, recommandation 4.

⁵⁴⁴ Audition des représentants de la CdC et de la CDS du 26.9.2022.

⁵⁴⁵ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, pp. 6–7.

⁵⁴⁶ Projet «cyberconsultations». La ChF a indiqué à la CdG-E qu'un outil de sondages était déjà utilisé par le DFI, mais que celui-ci n'était pas apprécié de tous les cantons, car les informations fournies ne pouvaient pas être rendues publiques et que les cantons étaient donc contraints d'établir deux prises de position séparées. Les cantons ont par conséquent proposé d'introduire de nouveaux outils informatiques ou de procéder à des consultations sous forme de vidéoconférences (lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022, annexe).

⁵⁴⁷ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 8.

⁵⁴⁸ Iv. pa. CIP-N et CIP-E «Améliorer la capacité d'action du Parlement en situation de crise» (20.437 et 20.438). Le projet de loi correspondant, incluant la modification de l'art. 3a, al. 1, let. c, LCo et l'ajout de l'art. 10 LCo, a été adopté par les Chambres fédérales en mars 2023 (FF 2023 784).

vel art. 10 LCo). Le Conseil fédéral a estimé qu'il n'était pas nécessaire de préciser davantage la procédure de consultation dans la LCo⁵⁴⁹.

La thématique des consultations a été abordée lors de différents échanges menés par le Conseil fédéral et la ChF avec les cantons à partir du printemps 2021⁵⁵⁰. Dans ce cadre, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à examiner si des améliorations concernant les consultations pourraient être apportées lors de la révision de la LEp. La ChF a notamment recommandé à l'OFSP d'examiner s'il convenait de préciser dans la loi dans quels cas l'option d'une consultation via les conférences intercantionales devait être appliquée⁵⁵¹.

7.3.2 Information des cantons sur les mesures décidées

Une autre critique fondamentale exprimée par les cantons concerne l'information sur les mesures de lutte contre la pandémie décidées par la Confédération – respectivement sur les modifications du cadre légal – et les explications en vue de leur mise en œuvre⁵⁵².

Critiques exprimées par les cantons

Premièrement, les cantons ont estimé qu'ils avaient régulièrement été *informés trop tardivement sur les mesures prises par la Confédération*, en particulier durant la première vague de pandémie. Plusieurs témoignages indiquent que les cantons ont parfois pris connaissance des décisions du Conseil fédéral à travers les conférences de presse ou les médias, en même temps que le reste de la population⁵⁵³. Selon la CdC, les rapports explicatifs n'ont parfois été mis à disposition des cantons que plusieurs jours après la publication des ordonnances par le Conseil fédéral. «Les cantons ont alors dû exécuter des tâches conséquentes, rapidement et sous pression, alors qu'ils manquaient d'informations, de temps et de ressources en personnel et infrastructures pour les accomplir efficacement.» Cette situation a parfois mené à des incohérences dans la mise en œuvre⁵⁵⁴ et a empêché les cantons d'élaborer une communication spécifique⁵⁵⁵. Dans le même sens, l'AMCS a indiqué que les médecins cantonaux avaient parfois dû répondre «sans aucun temps de préparation et uniquement sur la base d'informations obtenues par les médias, à des questions touchant à des sujets pour lesquels ils ne disposaient pas d'informations détaillées»⁵⁵⁶.

⁵⁴⁹ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, pp. 6–7.

⁵⁵⁰ Echanges dans le cadre de la Conférence des Chanceliers d'État et du Dialogue confédéral en mars 2021, sondage auprès des Chanceliers d'État en avril 2021, workshop de la ChF avec des représentants des cantons en novembre 2021.

⁵⁵¹ Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022, annexe.

⁵⁵² Selon la LEp, les cantons assument à tous les stades de la pandémie la responsabilité de la mise en œuvre des mesures, y compris celles décidées par la Confédération (cf. chap. 4).

⁵⁵³ Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021.

⁵⁵⁴ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.3.

⁵⁵⁵ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 5.2.

⁵⁵⁶ Lettre de l'AMCS à la CdG-E du 7.6.2021.

Les cantons latins et plurilingues ont par ailleurs déploré la *publication et la transmission différée des traductions des ordonnances et rapports explicatifs*, «allant jusqu’à une semaine par rapport à la version allemande [...] alors qu’une mise en œuvre immédiate était exigée». En outre, selon la CdC, les traductions contenaient parfois des erreurs posant des problèmes d’interprétation⁵⁵⁷.

Les cantons ont aussi estimé que *les délais entre l’annonce des mesures et la date de mise en œuvre étaient trop courts*. Ils ont en particulier jugé «inacceptable» que les mesures soient édictées le vendredi en fin de journée pour une entrée en vigueur le lundi suivant, «surtout lorsque les décisions ont des effets importants sur l’économie et la société». De l’avis de la CdC, «une préparation sérieuse [...] s’est avérée par conséquent compliquée, donnant ainsi l’impression que les autorités cantonales d’exécution n’étaient pas prêtes». Pour les cantons, cette manière de procéder «est encore moins compréhensible en situation particulière»⁵⁵⁸. Face aux CdG, le vice-président de la CdC a indiqué que les cantons étaient conscients que la prise de mesures à court terme était due aux circonstances, mais a souligné à quel point l’application prescrite immédiate avait été exigeante pour eux⁵⁵⁹. Les témoignages recueillis par la CdG-E montrent que les administrations cantonales ont elles aussi été confrontées à une charge de travail particulièrement importante, y compris les nuits et les week-ends.

Une autre critique des cantons a porté sur *les modifications fréquentes et le manque de clarté du cadre légal édicté par la Confédération*, en particulier durant la première vague de pandémie. Selon la CdC, «la Confédération a apporté régulièrement de nouvelles modifications, fiches d’information et rapports explicatifs, sans pour autant en assurer un suivi». Par ailleurs, elle a estimé que «les prescriptions étaient souvent peu lisibles, voire contradictoires, et il était difficile pour les cantons de savoir quelle était leur marge de manœuvre.» De l’avis de la CdC, «cela a contribué à créer des incertitudes et incohérences dans la mise en œuvre sur le terrain [...], ce qui a soulevé l’incompréhension et le mécontentement de la population»⁵⁶⁰. Pour elle, «une partie des difficultés s’explique certainement par le manque de pratique du terrain dont dispose la Confédération. Nombre de corrections apportées après coup aux ordonnances auraient pu être évitées si les cantons et les communes avaient été mieux impliqués.»⁵⁶¹

Certains représentants cantonaux ont témoigné face aux CdG des nombreuses questions qui s’étaient posées lors de la prise de connaissance des mesures fédérales⁵⁶². Les incertitudes liées à l’interprétation des règles dans les différents domaines théma-

⁵⁵⁷ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.3.

⁵⁵⁸ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.3. La CdC a mentionné à titre d’exemple la transition entre l’ordonnance 2 et l’ordonnance 3 COVID-19 durant le weekend, qui a «engendré inutilement des problèmes de réglementation et de mise en œuvre dans les cantons».

⁵⁵⁹ Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2021.

⁵⁶⁰ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.3. Selon la CdC, cette problématique s’est ressentie dans plusieurs domaines: interdiction de l’enseignement en présentiel, assortiments dans les commerces autorisés à rester ouverts, définition des établissements publics fermés au public, fermeture et ouverture des commerces, réduction de l’horaire de travail, établissements pour personnes handicapées, assouplissements relatifs aux manifestations, coordination avec les acteurs transfrontaliers pour les passages de frontières, etc.

⁵⁶¹ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 3.3.

⁵⁶² Entretien avec une délégation du gouvernement du canton de Berne du 3.9.2020 (CdG-N).

tiques (p. ex. formation, culture, social, sécurité) ressortent également du rapport de la CdC de décembre 2020⁵⁶³. L'AMCS a, de son côté, estimé que les recommandations et directives, «parfois ressenties comme affolement opérationnel», avaient changé trop souvent. Selon l'association, les mesures décidées «ont souvent permis de nombreuses interprétations, laissant beaucoup de questions sans réponse [...]». Logiquement, la population et les entreprises ont exigé des réponses détaillées dès la publication des mesures pour lesquelles les cantons, vu le peu de temps disponible, n'avaient pas encore pu prendre de décision quant à leur mise en œuvre.» De l'avis de l'AMCS, «au lieu de recommandations, par exemple pour les [EMS], des règles contraignantes auraient été généralement plus compréhensibles et donc plus efficaces»⁵⁶⁴. De manière plus générale, les cantons ont aussi critiqué «la multiplicité des autorités fédérales et le manque de clarté dans les compétences», qui ont compliqué le traitement des questions des cantons (cf. à ce sujet ch. 7.1.1)⁵⁶⁵.

Dans son rapport de 2020, la CdC a insisté sur la nécessité que les cantons soient informés suffisamment tôt des positions et décisions envisagées par la Confédération, dans la mesure du possible avant la population et les médias, et que les rapports explicatifs soient mis à disposition des cantons en même temps que les ordonnances, dans les trois langues officielles. Les cantons ont également appelé de leurs vœux des «mesures et directives fédérales plus claires et plus faciles à mettre en œuvre, [...] accompagnées d'explications suffisantes pour une mise en œuvre cohérente»⁵⁶⁶.

La CdC a confirmé ces demandes dans son rapport de 2022: elle a en particulier invité le Conseil fédéral à améliorer les processus législatifs, «afin de mettre à profit [...] les connaissances acquises en matière d'exécution». Elle a demandé à ce que les processus soient définis de façon que les cantons et communes aient «des délais aussi réalistes que possible pour planifier la mise en œuvre et l'exécution» et a recommandé de compléter le guide de législation avec un chapitre sur la législation en temps de crise⁵⁶⁷. Enfin, elle a demandé la création de guichets clairement définis et d'interlocuteurs exclusifs pour l'échange d'informations⁵⁶⁸.

Avis des autorités fédérales

La ChF a reconnu, dans son rapport de décembre 2020, que l'information des autorités d'exécution avait été trop tardive durant la première vague de pandémie⁵⁶⁹. Elle a conclu qu'il fallait «impérativement veiller à ce que le niveau d'information et des connaissances concernant les décisions et les mesures prises soit le même pour tous

⁵⁶³ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.2.

⁵⁶⁴ Lettre de l'AMCS à la CdG-E du 7.6.2021. L'AMCS a cité à titres d'exemple les règles concernant la quarantaine et l'isolement ainsi que les critères de déclaration et de prélèvement d'échantillons.

⁵⁶⁵ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 3.4.

⁵⁶⁶ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.3.

⁵⁶⁷ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 3.3, recommandation 6.

⁵⁶⁸ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 3.4, recommandation 7.

⁵⁶⁹ Rapport de la ChF du 11.12.2020, chap. 2.4 «Il est arrivé fréquemment que les cantons soient surpris par les médias. [...] Les motifs ayant commandé la publication ou la modification des ordonnances, en particulier, ne leur étaient pas toujours connus, de même que le moment où les explications y relatives auraient été disponibles».

et que les autorités responsables de l'exécution soient informées avant la population et les médias»; elle a formulé une maxime à ce sujet⁵⁷⁰.

Face à la CdG-E, l'ancien directeur de l'OFSP a reconnu la difficulté d'informer de manière satisfaisante les 26 cantons dans des délais aussi courts que ceux ayant prévalu au début de la pandémie, et la nécessité d'examiner les flux d'information en période de crise⁵⁷¹. L'actuelle directrice de l'OFSP, de son côté, a estimé que le fait d'informer tous les acteurs concernés au bon moment avait constitué l'un des plus grands défis de la gestion de crise; selon elle, cela confirme l'importance de disposer, au sein de l'office, de personnes de référence entretenant des contacts directs avec les différents groupes d'acteurs, plutôt qu'un point de contact unique⁵⁷².

Le Conseil fédéral a par contre contesté, dans sa prise de position d'octobre 2022, les critiques des cantons concernant la qualité des processus législatifs: il a notamment relevé que «compte tenu du rythme soutenu auquel les dispositions ont été adaptées, il y a eu peu d'erreurs et de corrections ultérieures». Il a souligné que les évaluations de la ChF avaient confirmé la «qualité élevée à très élevée» des ordonnances élaborées durant la crise⁵⁷³. De son point de vue, «la gestion de la pandémie de COVID-19 a démontré que l'administration fédérale était en mesure, en temps de crise, d'élaborer et d'appliquer la législation nécessaire rapidement et de manière hautement satisfaisante». Il a toutefois reconnu que l'implication des gouvernements cantonaux devait être améliorée par une optimisation de l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale (cf. chap. 7.1)⁵⁷⁴.

Le Conseil fédéral a par ailleurs pris acte du fait que «les délais fixés pour l'exécution des mesures devraient être réalistes». Il a néanmoins attiré l'attention sur «la nécessité de mettre en œuvre certaines mesures le plus rapidement possible [...], raison pour laquelle des délais très courts sont parfois inévitables». Il a par ailleurs rappelé que «la plupart des mesures prises durant la pandémie [...] ont fait l'objet d'une consultation préalable, ce qui a permis aux cantons de se préparer à leur application». Enfin, il a estimé qu'il ne serait guère possible d'ajouter dans le guide de législation de la Confédération un chapitre sur la législation en temps de crise qui soit «suffisamment pertinent et pratique, applicable à tout type de crise», raison pour laquelle il a rejeté cette demande. Il a néanmoins indiqué que les enseignements tirés de la pandémie seraient pris en compte dans la nouvelle édition du guide de législation⁵⁷⁵.

⁵⁷⁰ Rapport de la ChF du 11.12.2020, chap. 2.4, maxime 4.

⁵⁷¹ Audition de l'ancien directeur de l'OFSP du 17.8.2020.

⁵⁷² Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

⁵⁷³ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 9. L'évaluation de la ChF de 2020 arrive à la conclusion que «les ordonnances de nécessité se distinguent par leur bonne qualité» (rapport de la ChF du 11.12.2020, chap. 3). L'évaluation de la ChF de 2022, quant à elle, mentionne que «la capacité de l'administration fédérale d'élaborer rapidement des lois et des ordonnances de qualité est perçue comme un point fort» (rapport de la ChF du 22.6.2022, chap. 3).

⁵⁷⁴ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 9.

⁵⁷⁵ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 9.

7.3.3 Soutien de la Confédération à la mise en œuvre des mesures de lutte contre la pandémie

Les cantons sont chargés de l'exécution des mesures de lutte contre la pandémie prévues par la LEp en toute situation, dans la mesure où cette exécution n'incombe pas à la Confédération (cf. chap. 4). La CdC a souligné que la mise en œuvre des mesures fédérales avait constitué pour les cantons un défi majeur⁵⁷⁶.

La Confédération a apporté un soutien aux cantons à différents niveaux pour la mise en œuvre des mesures nationales de lutte contre la pandémie. On peut notamment citer à cet effet les recommandations émises par l'OFSP ainsi que la mise à disposition de moyens techniques (comme l'application de traçage COVID-19) et de ressources en personnel (à travers la mobilisation à trois reprises de l'armée et de la protection civile, cf. chap. 6.2). La CdG-E a tiré le bilan de ce soutien à l'exécution, en accordant une attention particulière à l'exemple du traçage des contacts (cf. plus bas).

Appréciation générale du soutien à la mise en œuvre

Les cantons ont émis une appréciation globalement critique concernant les *explications fournies par la Confédération* en vue de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la pandémie adoptées par le Conseil fédéral (cf. chap. précédent).

Dans son rapport de 2020, la CdC a déploré un «manque d'accompagnement de la part de la Confédération [...] dans l'exécution des décisions»⁵⁷⁷. Elle a indiqué qu'une majorité de cantons attendait que la Confédération leur apporte un *soutien à la mise en œuvre* sur le plan des ressources, du personnel, des finances et sur le plan technique⁵⁷⁸. Dans son rapport de 2022, la CdC a estimé que des améliorations avaient eu lieu concernant le soutien aux cantons pour l'exécution à partir de l'hiver 2020. La collaboration pour les aides financières et la campagne de vaccination a notamment été jugée bonne⁵⁷⁹.

En ce qui concerne les *directives et recommandations* adressées par l'OFSP aux cantons, l'AMCS a indiqué que l'office s'était efforcé de tenir compte des remarques des médecins cantonaux, tout en soulignant le défi pour l'office de fixer des règles face à des positions cantonales parfois divergentes. L'association a par ailleurs regretté que, dans certains domaines, l'OFSP n'ait établi que tardivement des instructions nationales⁵⁸⁰: «L'alignement ultérieur des directives cantonales [...] n'était alors plus toujours possible ni opportun, ou alors seulement au prix d'efforts et de dépenses supplémentaires.» L'AMCS a appelé de ses vœux une «approche plus proactive des

⁵⁷⁶ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 5.1.1.

⁵⁷⁷ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 5.1.1.

⁵⁷⁸ Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.3.

⁵⁷⁹ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. «Résumé». Les cantons ont également formulé des demandes concernant la prise en charge, par la Confédération, des coûts induits par les mesures fédérales de lutte contre la pandémie au niveau des cantons; cet aspect n'est toutefois pas approfondi dans le présent rapport.

⁵⁸⁰ Lettre de l'AMCS à la CdG-E du 3.6.2021. L'AMCS mentionne à titre d'exemple les domaines suivants: adaptations en matière de stratégie de test, recommandations relatives au port du masque obligatoire, recommandations pour les maisons de re-traitement/EMS/institutions médico-sociales, instructions relatives au contrôle des plans de protection.

thèmes)⁵⁸¹. Elle a également estimé que, dans certains cas, des règles contraignantes auraient été «plus compréhensibles et plus efficaces» que des recommandations⁵⁸². La CdC, de son côté, s'est montrée critique concernant les recommandations et directives émises par l'OFSP à l'intention des cantons durant la situation particulière⁵⁸³.

Face à la CdG-E, les représentants de la CDS ont cité trois points sur lesquels ils identifiaient une nécessité d'amélioration en matière de soutien de la Confédération à la mise en œuvre: l'option d'un appui de l'armée dans les EMS, l'implémentation préalable d'outils informatiques à l'échelon fédéral et un soutien plus actif de l'OFSP concernant les plans de protection⁵⁸⁴. Le président de la CDS a par contre indiqué qu'il ne jugeait pas nécessaire d'implémenter une structure fédérale supplémentaire chargée du soutien à l'exécution.

Du côté des autorités fédérales, la ChF a reconnu le rôle central joué par les cantons dans la mise en œuvre et, par conséquent, la nécessité de les associer de manière étroite à la gestion de crise et de définir plus clairement les canaux d'information et les points de contact⁵⁸⁵. Dans son rapport de 2022, la ChF a tiré un bilan globalement positif concernant l'exemple spécifique de la mise en œuvre de la stratégie de vaccination⁵⁸⁶.

Face à la CdG-E, le DFI a souligné que la Confédération avait, durant la crise, soutenu les cantons dans différents domaines relevant de leur propre responsabilité, afin de «permettre une gestion rapide» et «mettre en place des solutions coordonnées». Le département a cité à titre d'exemples les solutions informatiques de la Confédération dans le domaine de la vaccination et du traçage des contacts ainsi que l'engagement des autorités fédérales dans la campagne de vaccination et le dépistage. Il a également rappelé que la Confédération avait pris en charge le financement de certaines tâches classiques d'exécution (notamment dans le domaine des tests)⁵⁸⁷. Le secrétaire général du DFI a souligné l'importance que la mise en œuvre des mesures nationales de lutte contre la pandémie soit adaptée à la situation spécifique de chaque canton. Dans ce contexte, il a estimé que la Confédération pouvait apporter un certain soutien aux cantons, par exemple pour l'établissement de plans de protection, mais qu'il n'était

581 Lettre de l'AMCS à la CdG-E du 3.6.2021.

582 Lettre de l'AMCS à la CdG-E du 7.6.2021.

583 Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.3.

584 Audition de la CDS du 18.2.2021. Concernant les plans de protection, le président de la CDS a indiqué: «Nous aurions souhaité que la Confédération assume un rôle plus important en matière de contrôle, d'approbation ou de conseil concernant les concepts de protection. Lorsque que l'on procède à des réouvertures et que l'on se base sur des concepts de protection, il serait utile que ceux-ci puissent être soumis à l'OFSP et approuvés par ce dernier. Il y a certainement des raisons pour lesquelles cela n'a pas été prévu, mais il y avait parfois un manque de visibilité et de clarté sur les exigences qu'un concept de protection devait respecter et quels critères il devait remplir».

585 Rapport de la ChF du 11.12.2020, chap. 2.4.

586 Rapport de la ChF du 22.6.2022, chap. 2.1, bloc thématique A. Il ressort néanmoins que la Confédération aurait pu assurer un soutien plus différencié aux cantons pour la mise en œuvre de la stratégie de vaccination. Le DFI, de son côté, a insisté face à la CdG-E sur le soutien apporté par la Confédération aux cantons dans le développement d'outils informatiques pour la mise en œuvre de la campagne de vaccination (lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022).

587 Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

pas concevable qu'elle leur impose des instructions détaillées concernant l'exécution⁵⁸⁸.

Concernant l'engagement de l'armée en soutien à la mise en œuvre, le secrétaire général du DFI a souligné qu'il s'agissait d'une question délicate et que le Conseil fédéral et le Parlement avaient fait preuve dès le départ d'une grande retenue à ce sujet. Il a rappelé que l'armée ne pouvait être engagée qu'à titre subsidiaire et que le Conseil fédéral, dans ce contexte, avait annoncé qu'une telle mobilisation n'aurait lieu que s'il n'était vraiment pas possible de faire autrement – comme, par exemple, dans les hôpitaux durant la deuxième vague de pandémie. Il a estimé que cette voie s'était révélée être la bonne et a relevé que les cantons avaient été en mesure d'assurer leur mandat de soins avec leurs propres moyens, parfois avec le soutien d'acteurs privés⁵⁸⁹.

Dans sa prise de position d'octobre 2022, le Conseil fédéral a estimé qu'il convenait d'examiner «comment le principe de subsidiarité peut être mieux pris en compte, même en temps de crise, en faisant en sorte que les cantons assument davantage la responsabilité de la mise en œuvre des mesures, y compris de leur financement»⁵⁹⁰. Il a aussi reconnu la nécessité de mieux tirer profit des connaissances des acteurs en charge de l'exécution dans l'organisation de crise fédérale⁵⁹¹.

Enfin, au niveau de l'OFSP, il est ressorti des auditions de la CdG-E que l'office avait rapidement mis en place un système de monitoring pour suivre la mise en œuvre par les cantons⁵⁹² et que l'élaboration de recommandations avait été régulièrement discutée avec les médecins cantonaux⁵⁹³.

L'évaluation menée par Interface et Infrac, de son côté, est arrivée à la conclusion que la Confédération aurait pu faire, durant la période de situation particulière, davantage usage de l'art. 77, al. 3, LEp, qui permet notamment d'«imposer aux cantons de prendre des mesures qui permettent une exécution uniforme de la loi» ou d'«enjoindre aux cantons de mettre en œuvre certaines mesures d'exécution». Selon les auteurs, une «exécution uniforme» de la loi au sens de l'art. 77 LEp n'exclut pas forcément l'imposition de mesures différenciées selon les régions. Ils relèvent toutefois qu'une telle différenciation nécessiterait un relevé systématique de l'effectivité des mesures d'exécution prises par les cantons⁵⁹⁴.

Exemple: soutien de la Confédération au traçage des contacts

Le traçage des contacts a constitué l'une des principales mesures de base pour la lutte contre la pandémie de COVID-19. La mise en œuvre de cette mesure par les cantons a fait l'objet, dès avril 2020, de nombreux échanges entre les autorités cantonales et fédérales (cf. chap. 6.2). La CdG-E a par conséquent décidé d'examiner plus en détail

⁵⁸⁸ Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

⁵⁸⁹ Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

⁵⁹⁰ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 5.

⁵⁹¹ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 9.

⁵⁹² Audition de l'ancien directeur de l'OFSP du 17.8.2020. Le monitoring de l'OFSP développé en 2020 a notamment porté sur les activités de contrôle des cantons, les concepts de protection, le traçage des contacts, le port du masque et la collecte des données sanitaires.

⁵⁹³ Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

⁵⁹⁴ Rapport Interface et Infrac de février 2022, chap. 4.1.3.

comment la collaboration autour de l'exécution avait eu lieu dans ce cas, à titre d'exemple illustrant cette thématique générale.

Les informations collectées par la CdG-E⁵⁹⁵ montrent que la Confédération a agi à plusieurs niveaux afin de soutenir la mise en œuvre dans les cantons:

- À partir de mai 2020, l'OFSP a établi des directives et recommandations à l'intention des cantons et a mis sur pied un monitoring des pratiques cantonales. L'office a régulièrement échangé avec les médecins cantonaux concernant les adaptations et développements en matière de traçage des contacts.
- En mai 2020, le Conseil fédéral a adopté le message sur la modification de la LEp comprenant un projet de base légale pour le développement d'une application de traçage de proximité. L'application correspondante (SwissCovid) a été développée par l'OFSP et l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) en collaboration avec les écoles polytechniques fédérales; son intégration dans les outils de traçage des contacts a ensuite été réglée par l'OFSP et les cantons.
- Après avoir constaté une grande hétérogénéité dans les outils informatiques utilisés par les cantons pour le traçage des contacts⁵⁹⁶ et à la demande de certains cantons, l'OFSP a mené dès fin mai 2020 des discussions en vue de l'achat centralisé d'un programme développé en Allemagne (SORMAS⁵⁹⁷). Dans la mesure où l'office n'était, selon les dispositions légales en vigueur, pas autorisé à verser des contributions financières aux cantons pour l'implémentation du système, il a acquis lui-même le programme en question; les cantons ont ensuite coordonné et réglé les adaptations techniques nécessaires pour son utilisation. Le programme a été implémenté dès mai 2020; au final, onze cantons ont opté pour SORMAS. Les autres cantons y ont renoncé, selon la CDS, «notamment en raison des efforts devant être fournis par chaque canton individuellement»⁵⁹⁸.
- Le Conseil fédéral a par ailleurs chargé l'OFSP, en juin 2020, de développer une base de donnée nationale de traçage des contacts, alimentée par les données fournies par les cantons sous la forme d'un «jeu minimal de données essentielles». Cette base de données centralisée avait pour but une «analyse statistique des données» pour «surveiller l'activité des cantons en matière de traçage des contacts et, le cas échéant, [identifier] des tendances régionales ou nationales» et en déduire des recommandations ou des mesures. Les résultats étaient documentés dans des rapports réguliers mis à disposition des cantons. Cet outil n'avait toutefois pas pour vocation de servir au traçage des contacts

⁵⁹⁵ Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022; lettre de la CDS à la CdG-E du 31.5.2022.

⁵⁹⁶ Audition de l'ancien directeur de l'OFSP du 17.8.2020.

⁵⁹⁷ SORMAS (*surveillance of outbreak response management and analysis software*) est un logiciel de suivi épidémiologique porté par le centre allemand de recherche sur les infections HZI (*Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung*). Ce programme aide à mettre en œuvre les procédures de contrôle des maladies et de gestion des épidémies, y compris la surveillance et la détection précoce. Il permet une surveillance numérique en temps réel couvrant également les établissements de soins de santé périphériques et les laboratoires.

⁵⁹⁸ Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022; lettre de la CDS à la CdG-E du 31.5.2022.

au sens strict. Le rattachement des cantons à ce système a eu lieu dès septembre 2020, «au fur et à mesure et en partie avec retard»⁵⁹⁹.

- En novembre 2020, mars 2021 et décembre 2021, le Conseil fédéral a déployé des contingents de protection civile afin notamment de soutenir les cantons dans leur tâche de traçage des contacts.
- En mars 2021, le Parlement a complété la loi COVID-19 avec une disposition prévoyant que «la Confédération assure [...] l'existence d'un système de traçage des contacts qui fonctionne dans toute la Suisse» (art. 3b). Sur cette base, la Confédération a créé un groupe de travail permettant aux cantons d'échanger sur des questions opérationnelles et stratégiques, ainsi qu'une plateforme Internet de partage de documents et d'expériences. Par ailleurs, suite à l'ajout de cette disposition, les cantons et la Confédération ont abordé la question des moyens financiers subsidiaires à disposition des cantons pour le traçage des contacts. Selon la CDS, «il s'est avéré que les besoins des cantons étaient en principe couverts par les activités de la Confédération en lien avec la base de données et la possibilité de faire appel à des personnes astreintes au service civil»⁶⁰⁰.
- Par ailleurs, la Confédération a assumé durant toute la pandémie, comme elle en a la compétence, le traçage des contacts au niveau international.
- Enfin, le DFI a souligné que le développement par l'OFSP, durant la pandémie, de systèmes de déclaration électronique des cas signalés en laboratoire avait allégé la tâche des cantons pour le traçage des contacts.

La CdG-E a interrogé le DFI et la CDS sur le bilan de leur collaboration concernant la mise en œuvre du traçage des contacts. Le DFI a souligné que les cantons assumaient la principale responsabilité en la matière et que la Confédération, conformément à ses compétences, avait essentiellement rempli un rôle de coordination et d'information. Selon le département, «le soutien de la Confédération a permis des adaptations individuelles et locales du traçage des contacts». La CDS et le DFI ont mentionné les différentes mesures concrètes de soutien apportées par la Confédération aux cantons (cf. ci-dessus); la CDS a notamment salué l'élaboration d'une base de données nationale par l'OFSP.

Tant la CDS que le DFI ont souligné l'investissement humain et financier considérable consenti par les cantons afin de garantir le traçage des contacts. Selon la CDS, ces derniers «ont démontré qu'ils sont en mesure de réagir à l'évolution de la situation épidémiologique». Néanmoins, le DFI et la CDS ont estimé que l'hétérogénéité des systèmes de traçage des contacts cantonaux avait constitué une faiblesse. Selon la CDS, cette situation s'explique par l'absence, au début de la pandémie, d'une plateforme de traçage des contacts fonctionnelle d'utilisation commune et d'une base de données d'évaluation nationale, et par le fait que les adaptations nécessaires aux systèmes existants n'ont pas pu être effectuées assez rapidement⁶⁰¹.

⁵⁹⁹ Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022; lettre de la CDS à la CdG-E du 31.5.2022.

⁶⁰⁰ Lettre de la CDS à la CdG-E du 31.5.2022.

⁶⁰¹ Lettre de la CDS à la CdG-E du 31.5.2022.

Selon le DFI, l'hétérogénéité intercantonale s'est surtout manifestée au niveau de l'organisation et de l'exécution des échanges intercantonaux de données et dans les détails pratiques du traçage des contacts, par exemple pour les ressources en personnel ou la mise en œuvre du traçage rétrospectif. Le département a par ailleurs estimé que les cantons avaient, dans un premier temps, tardé à développer leurs structures de traçage de contacts et que celles-ci s'étaient retrouvées rapidement dépassées lors de la deuxième vague en automne 2020⁶⁰². Il a conclu que «les différences d'interprétation de la répartition des rôles ainsi que le partage des responsabilités entre la Confédération et les cantons [faisaient] obstacle à un traçage des contacts homogène, économe en ressources et efficace»⁶⁰³.

L'AMCS, de son côté, a jugé judicieux que l'organisation du traçage des contacts ait été largement laissée à la charge des cantons, dans la mesure où cette mesure nécessite la proximité de la population. Elle a néanmoins estimé qu'un logiciel commun dont l'implémentation aurait été plus étroitement et plus rapidement suivie par la Confédération aurait permis d'une part de largement soulager les cantons, d'autre part de fournir en temps réel à la Confédération les données nécessaires à une vue d'ensemble de la situation épidémiologique en Suisse», mais qu'un tel soutien était arrivé trop tard. Par ailleurs, elle a estimé que les documents sur le traçage des contacts élaborés par l'OFSP présentaient des lacunes et avaient été modifiés trop souvent⁶⁰⁴.

La CdG-E s'est interrogée sur la nécessité d'introduire, pour l'avenir, un système de traçage supracantonal des contacts. Le DFI a estimé qu'une «minutieuse analyse indépendante» serait nécessaire pour juger de la pertinence d'une structure régionale ou nationale. Il a fait part de ses réserves face à une telle option, estimant qu'il y aurait «de nombreux avantages à maintenir les compétences à l'échelon des cantons». Il a toutefois estimé qu'il existait un potentiel d'amélioration au niveau de la coordination intercantonale et de l'harmonisation des processus, et a reconnu l'importance de disposer d'un organe de déclaration central répartissant les données entre les cantons. Le DFI a conclu qu'une collaboration régionale serait «souhaitable», mais a précisé qu'il ne voyait «guère de possibilité de rendre obligatoire l'exécution d'une telle tâche»⁶⁰⁵.

La CDS, de son côté, a indiqué qu'il conviendrait d'examiner pour l'avenir différents modèles envisageables, tout en soulignant qu'une distinction devait être opérée «entre l'utilisation d'un outil uniforme, aussi automatisé que possible, et les tâches d'exécution décentralisées». Elle a fait valoir «qu'un traçage des contacts supracantonal [serait] plus efficace pour interrompre de manière précoce les chaînes d'infection, notamment dans la phase initiale d'une pandémie». Elle a par ailleurs relevé l'absence d'une base légale permettant à la Confédération de prescrire aux cantons un système national uniforme et a estimé que des dispositions correspondantes seraient à étudier dans le cadre de la révision de la LEp⁶⁰⁶.

L'évaluation réalisée par Interface et Infrac arrive à la conclusion que les difficultés constatées dans la mise en œuvre du traçage des contacts n'étaient pas dues au cadre

⁶⁰² Ce constat a également été fait dans l'évaluation menée par Interface et Infrac (Rapport Interface et Infrac de février 2022, chap. 3.2).

⁶⁰³ Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

⁶⁰⁴ Lettre de l'AMCS à la CdG-E du 7.6.2021.

⁶⁰⁵ Lettre du DFI à la CdG-E du 10.6.2022.

⁶⁰⁶ Lettre de la CDS à la CdG-E du 31.5.2022.

juridique, mais plutôt aux efforts logistiques et financiers nécessaires et à la complexité de l'analyse des données⁶⁰⁷. Les auteurs ont relevé que l'organisation d'un traçage des contacts à grande échelle ne figurait dans aucun scénario de pandémie connu avant la crise et que la planification de ces travaux n'avait donc pu s'appuyer sur aucune base, ce qui a entraîné de grandes différences de mise en œuvre entre les cantons. Ils ont estimé qu'une approche coordonnée entre les cantons, avec un soutien national, pourrait contribuer à renforcer l'efficacité du traçage des contacts, et qu'il serait pour cela nécessaire de définir clairement les procédures ainsi que les tâches, les compétences et les responsabilités respectives de l'OFSP et des cantons⁶⁰⁸.

7.3.4 **Prise en compte de la situation spécifique de certains cantons, à l'exemple du Tessin au printemps 2020**

Durant la pandémie de COVID-19, les autorités fédérales ont dû faire face à plusieurs reprises à des situations épidémiologiques très variables entre les cantons ou régions de la Suisse. Un exemple marquant a été celui du Tessin, premier canton à faire face à une forte augmentation des cas au printemps 2020, en raison de sa proximité avec l'Italie du Nord. Entre fin février et fin mars 2020, le Conseil fédéral a pris diverses mesures pour soutenir les autorités tessinoises face à la pandémie (cf. chap. 6.2.1)⁶⁰⁹. La CdG-E tire ci-après un bilan de cet exemple.

La présidente de la Confédération de 2020 a indiqué qu'elle avait entretenu, au début de la pandémie, des échanges étroits avec le gouvernement tessinois, mais aussi avec les autorités italiennes afin d'aborder les problématiques relatives au trafic frontalier (cf. chap. 7.1.1),⁶¹⁰.

Le DFI, de son côté, a estimé que l'échange avec les autorités tessinoises avait été «extrêmement intense» durant les premières semaines de la pandémie (cf. chap. 6.2.1). Le chef du département a assuré que la Confédération avait pris très au sérieux la situation de ce canton⁶¹¹.

⁶⁰⁷ Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 3.2.

⁶⁰⁸ Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 3.2.

⁶⁰⁹ Au-delà des mesures générales relatives au passage à la situation particulière et à l'interdiction des grandes manifestations (28.2.2020), à la fermeture des écoles (13.3.2020) puis au passage à la situation extraordinaire (16.3.2020), on peut notamment citer la mise à disposition, le 6.3.2020, du service d'appui de l'armée pour venir en aide aux établissements hospitaliers civils, faisant suite à une demande du Tessin, ainsi que l'intégration d'une «clause d'exception» au niveau de l'ordonnance le 27.3.2020 (cf. plus bas).

⁶¹⁰ Auditions de la cheffe du DETEC et présidente de la Confédération de 2020 du 21.4.2020 (CdG-N) et du 29.4.2020 (CdG-E).

⁶¹¹ Audition du chef du DFI du 29.4.2020 (CdG-E); audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021. Le secrétaire général a rappelé que le chef du DFI s'était très rapidement rendu sur place afin d'évaluer la situation et d'échanger avec les autorités cantonales. Par ailleurs, le DFI a souligné que le Conseil fédéral avait permis au Tessin de prendre des mesures plus strictes, en introduisant dès fin mars une clause d'exception dans l'ordonnance 2 COVID-19 (cf. plus bas).

Dans son rapport d'évaluation de décembre 2020, la ChF a tiré un bilan plus mitigé. Elle a notamment estimé que «les premiers cantons touchés, tels que le Tessin, n'[avaient] pas reçu en temps utile les réponses à leurs questions et à leurs besoins»⁶¹².

Les autorités tessinoises ont, durant le printemps 2020, fait part à plusieurs reprises de leurs inquiétudes et critiques concernant les mesures fédérales de lutte contre la pandémie⁶¹³ et ont adressé à ce sujet plusieurs lettres au Conseil fédéral.

La CdC, dans ses rapports de 2020 et 2022, ne s'est pas spécifiquement prononcée sur l'exemple du Tessin (à l'exception de la question des traductions tardives des documents explicatifs, cf. chap. 7.3.2). Elle a toutefois souligné que le cas des fermetures d'usines au Tessin début 2020 illustre les «incertitudes quant aux compétences et à la latitude revenant à la Confédération et aux cantons»⁶¹⁴.

Clause d'exception au niveau de l'ordonnance

Le 27 mars 2020, le Conseil fédéral a ajouté dans l'ordonnance 2 COVID-19 une clause d'exception avec effet rétroactif permettant aux cantons d'ordonner des mesures restrictives allant au-delà des dispositions fédérales dans certaines branches de l'économie (art. 7e)⁶¹⁵. Cette disposition a été prolongée à plusieurs reprises jusqu'à début mai 2020; seul le Tessin en a fait usage.

Le DFI a tiré un bilan positif de cette mesure; il a jugé adéquat qu'une réglementation spécifique permettant des limitations plus strictes ait été créée pour le Tessin⁶¹⁶. La présidente de la Confédération de 2020 a quant à elle estimé que cette solution avait permis de faire face au défi que constituait la situation spécifique du Tessin tout en garantissant la cohérence de la stratégie nationale⁶¹⁷.

⁶¹² Rapport de la ChF du 11.12.2020, chap 2.4.

⁶¹³ Cf. p. ex. Tessiner Regierung wirbt um Vertrauen. In: Neue Zürcher Zeitung, 25.2.2020; L'inquiétude monte au Tessin. In: Le Temps, 9.3.2020; È stato di necessità: Ulteriori misure per evitare il peggio. In: Corriere del Ticino, 12.3.2020; Das Tessin ruft den Notstand aus. In: Neue Zürcher Zeitung, 12.3.2020; Geschäfte zu! Kantone setzen Bund unter Druck. In: Aargauer Zeitung, 16.3.2020; Berne sous la pression des cantons. In: Le Temps, 16.3.2020; Nuovi letti e aiuti pubblici Ospedali ormai saturi. In: La Regione Ticine, 20.3.2020; Drakonische Massnahmen im Tessin. In: Aargauer Zeitung, 23.3.2020; Diffiziler Streit in der Corona-Krise. In: Neue Zürcher Zeitung, 24.3.2020; Aziende chiuse, «diritto federale non rispettato». In: Corriere del Ticino, 24.3.2020; Coronavirus – Le Tessin réclame de la compréhension pour sa situation. In: Agence télégraphique suisse, 24.3.2020; Chiusure in Ticino: non si molla, e Cassis ci darà sostegno. In: Corriere del Ticino, 25.3.2020; «Die Situation im Tessin nötigt uns zu frühzeitigen Massnahmen». In: Neue Zürcher Zeitung, 28.3.2020.

⁶¹⁴ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 2.1.

⁶¹⁵ Cette disposition faisait suite à un décret adopté par le Conseil d'État tessinois allant au-delà des dispositions fédérales et à des tensions suscitées par cette mesure. Cf. Diffiziler Streit in der Corona-Krise. In: Neue Zürcher Zeitung, 24.3.2020; Coronavirus – Le Tessin réclame de la compréhension pour sa situation. In: Agence télégraphique suisse, 24.3.2020; Chiusure in Ticino: non si molla, e Cassis ci darà sostegno. In: Corriere del Ticino, 25.3.2020.

⁶¹⁶ Lettre du DFI à la CdG-E du 14.6.2021; Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

⁶¹⁷ Auditions de la cheffe du DETEC et présidente de la Confédération de 2020 du 21.4.2020 (CdG-N) et du 29.4.2020 (CdG-E).

Le DFI a expliqué à la CdG-E⁶¹⁸ que cette clause d'exception devait être considérée dans le contexte général de la relation entre le droit fédéral et le droit cantonal. Selon le département, «le Conseil fédéral a édicté [cet article] pour clarifier sur le plan juridique si, en cas de situation exceptionnelle au sens de l'art. 7 LEp, les cantons sont habilités à prendre des mesures allant plus loin que celles énoncées par la Confédération». De son point de vue, cette disposition confirmait la répartition des compétences déjà exprimée à l'art. 1a de l'ordonnance, stipulant que les cantons avaient autorité pour agir dès lors de la présente ordonnance n'en disposait pas autrement.

Selon le DFI, deux cas de figure peuvent être considérés au niveau de la relation entre droit fédéral et droit cantonal en période de situation extraordinaire:

- soit le Conseil fédéral a *adopté une réglementation (explicite)*, ce qui a pour conséquence que les cantons n'ont pas la possibilité d'énoncer des dispositions contraires à l'ordonnance fédérale, ne disposent plus d'aucune marge de manœuvre et remplissent un mandat d'exécution de la Confédération (p. ex. règles concernant l'exploitation d'hôtels);
- soit le Conseil fédéral *n'a pas adopté de réglementation (explicite)*. Dans ce cas, deux situations doivent être distinguées. D'un côté, le Conseil fédéral peut renoncer à une réglementation explicite dans le but *d'accorder une compétence réglementaire aux cantons* (p. ex. règles concernant les heures de visite dans les EMS). D'un autre côté, il peut estimer que *le domaine considéré ne doit être réglementé ni par le droit fédéral ni par le droit cantonal («silence délibéré»)*, autrement dit qu'une réglementation n'est pas souhaitable (p. ex. renonciation à imposer un couvre-feu). Dans ce dernier cas, le Conseil fédéral n'accorde délibérément aucune compétence réglementaire aux cantons et la réglementation (négative) a un caractère définitif.

Le DFI a indiqué à la CdG-E qu'une délimitation juridique générale de la compétence fédérale et de la compétence cantonale en cas de situation extraordinaire au sens de l'art. 7 LEp «pourrait éventuellement être introduite dans la loi» et que cet aspect serait examiné dans le cadre de la révision à venir de la loi et du Plan de pandémie⁶¹⁹. Le secrétaire général du DFI a indiqué qu'il était ouvert à l'idée d'institutionnaliser la possibilité de telles «fenêtres cantonales» en cas de pandémie⁶²⁰.

7.3.5 Interdiction des interventions médicales non urgentes

Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a introduit dans l'ordonnance 2 COVID-19 l'art. 10a, qui prévoit que les cantons «peuvent obliger les hôpitaux et cliniques privés à mettre leurs capacités à disposition pour accueillir des patients» et que «les établissements de santé [...] doivent renoncer à tous les traitements et interventions médicaux non urgents». Cette réglementation a été assouplie dès le 27 avril 2020, l'interdiction ayant alors été remplacée par une autorisation accordée aux cantons de prendre une telle mesure (cf. chap. 6.2.1). L'interdiction des interventions médicales non ur-

⁶¹⁸ Lettre du DFI à la CdG-E du 12.10.2021.

⁶¹⁹ Lettre du DFI à la CdG-E du 12.10.2021.

⁶²⁰ Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

gentes a constitué l'une des mesures de lutte contre la pandémie les plus marquantes prises par la Confédération dans le domaine de compétences des cantons en matière de santé publique. La CdG-E a tiré un bilan général de cette mesure du point de vue de la gestion sanitaire.

Face à la CdG-E, le secrétaire général du DFI a estimé que la suspension totale des activités hospitalières avait constitué une «mesure drastique», qui était néanmoins justifiée au regard de la grande incertitude qui prévalait début 2020 et de la qualité insuffisante des données sur le taux d'occupation des hôpitaux disponibles à l'époque⁶²¹. Il a souligné que la responsabilité décisionnelle pour l'interdiction des interventions avait par la suite été rendue aux cantons et que la Confédération s'était concentrée sur l'encouragement de la coordination nationale des patients hospitalisés en soins intensifs.

En ce qui concerne les perspectives futures, le secrétaire général du DFI a admis qu'une interdiction nationale des interventions médicales ne serait probablement pas réitérée lors d'une pandémie comparable et qu'il était plus adéquat de laisser les cantons statuer sur ce point. Il a souligné l'importance d'une bonne coordination des capacités hospitalières au niveau national et de la solidarité entre les cantons et a insisté sur les progrès effectués durant la pandémie à ce niveau⁶²². Il a indiqué que les questions relatives aux capacités hospitalières, à l'intervention de la Confédération et à la coordination entre cantons seraient approfondies lors de la révision de la LEp⁶²³.

Les représentants de la CdC et de la CDS ont souligné face aux CdG que la décision du Conseil fédéral de mars 2020 avait mené à interdire des interventions dans des régions où – considéré *a posteriori* – cela n'aurait pas été nécessaire. En outre, les possibilités limitées de transfert de personnel entre les différents domaines de soins ont eu pour conséquence qu'une partie du personnel n'a pas pu être mis à contribution durant cette période. Ils ont annoncé que des efforts seraient entrepris au niveau de la formation afin de renforcer la flexibilité en la matière, tout en soulignant que cette démarche se heurterait aux exigences de formation élevées pour le domaine des soins intensifs. Ils ont également souligné le travail de coordination réalisé par les cantons en matière de transfert des patients durant la deuxième vague⁶²⁴. Enfin, ils ont insisté sur la difficulté pour les cantons de maintenir les capacités en matière de soins intensifs face à la pénurie de personnel, les coûts élevés liés à cette infrastructure et l'enjeu central de la formation de personnel qualifié dans ce domaine⁶²⁵.

Une critique fondamentale exprimée par la CdC en lien avec l'interdiction des interventions non urgentes concerne l'impact financier de cette mesure pour les établissements hospitaliers et la prise en charge des coûts correspondants⁶²⁶. Dans son rapport

621 Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021. Le taux d'occupation des hôpitaux a été collecté par le SSC à partir du 13.3.2020. Selon le secrétaire général du DFI, la qualité des données s'est améliorée à partir de fin mars 2020.

622 Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021.

623 Audition du SG-DFI et de l'OFSP du 21.6.2021. Le DFI a par ailleurs informé qu'il procéderait à des analyses concernant l'impact concret de la suspension des interventions médicales sur le domaine de santé, notamment concernant le rattrapage (ou non) de certaines interventions médicales n'ayant pas eu lieu au printemps 2020.

624 Audition de la CdC et de la CDS du 25.1.2020.

625 Audition de la CdC et de la CDS du 26.9.2022.

626 Rapport de la CdC du 18.12.2020, chap. 4.1.5.

d'avril 2022, elle a demandé que la Confédération participe au financement des répercussions des mesures édictées par le Conseil fédéral pour gérer la pandémie⁶²⁷. En octobre 2022, le Conseil fédéral a indiqué qu'il rejetait le principe d'une participation encore plus élevée de la Confédération, considérant que cette dernière prenait déjà à sa charge la plus grande partie des coûts de la gestion de la pandémie⁶²⁸. Cet aspect n'a pas été approfondi par la CdG-E puisqu'il tombe dans le champ de la haute surveillance financière des CdF et de la DéFin (cf. chap. 2)⁶²⁹.

Enfin, l'évaluation des bureaux Interface et Infras présente un bilan critique concernant l'interdiction des interventions médicales non urgentes⁶³⁰. Les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation ont notamment critiqué le manque de flexibilité et de différenciation de l'interdiction et ont estimé que celle-ci avait mené, dans de nombreuses régions, à la suppression inutile d'opérations et de traitements importants. Selon les auteurs, cette mesure a eu pour conséquence une baisse globale du niveau de soins dans la population⁶³¹. Il ressort par ailleurs du rapport que la définition des interventions et traitements non urgents a eu lieu de manière différente selon les hôpitaux et que l'OFSP a volontairement accordé une marge d'appréciation aux acteurs de la santé en la matière⁶³². Les auteurs laissent la question ouverte de savoir si une définition plus précise de la notion «d'intervention non urgente» serait souhaitable⁶³³.

En conclusion, les auteurs de l'évaluation ont invité l'OFSP à élaborer des scénarios alternatifs visant à éviter la suspension complète des traitements non urgents dans la phase précoce d'une pandémie et à rassembler les exemples de bonnes pratiques cantonales en matière de gestion des prestations régulières de soins durant la pandémie. Ils ont par ailleurs estimé que l'OFSP devrait aborder avec les cantons et les prestataires de santé la question de l'offre de soins disponible en cas de pandémie⁶³⁴.

7.4 Mesures d'amélioration et clarifications en cours

La CdG-E s'est régulièrement informée, entre 2020 et mi-2023, sur les mesures d'amélioration prises par les autorités fédérales sur la base des enseignements de la pandémie concernant la collaboration avec les cantons en matière de gestion des crises

⁶²⁷ Rapport de la CdC du 29.4.2022, chap. 2.2, recommandation 2.

⁶²⁸ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 5.

⁶²⁹ Par ailleurs, les Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) ont également abordé cette question à plusieurs reprises. Cf. à ce sujet notamment le Po. CSSS du Conseil des États (CSSS-E) «Clarifier les conséquences, en matière de coûts de la santé, de la pandémie sur les différents agents payeurs» du 21.4.2020 (20.3135) et les rapports du Conseil fédéral du 23.6.2021 et du 21.6.2023 en réponse à ce Postulat.

⁶³⁰ Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. «Résumé».

⁶³¹ Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 4.5.

⁶³² Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 4.5.

⁶³³ Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 4.5. Les personnes interrogées ont également salué la décision de renoncer par la suite à une interdiction et de laisser la responsabilité de conduite en la matière aux établissements de santé lors de la deuxième vague. Les auteurs estiment par ailleurs que la répartition autonome des patients entre prestataires de santé et entre cantons a fait ses preuves.

⁶³⁴ Rapport Interface et Infras de février 2022, chap. 4.5.

et sur les clarifications encore en cours. Les éléments collectés sont brièvement résumés ci-après.

- *Améliorations en cours de pandémie*: La commission a constaté que d'importantes améliorations concrètes ont été apportées déjà dans les premiers mois de la pandémie, notamment suite aux enseignements issus de la première vague. On peut notamment citer à ce propos le renforcement des échanges entre l'OFSP et les médecins et pharmaciens cantonaux (cf. chap. 7.1.3), l'amélioration de la collaboration entre le DFI et la CDS dès l'été 2020 (cf. chap. 7.2.2) ou la renonciation à l'interdiction des interventions médicales non-urgentes (cf. chap. 7.3.5).
- *Mise en œuvre de la recommandation 2 de la ChF*: Afin de clarifier et mettre en œuvre la recommandation 2 (concernant l'organisation de crise de la Confédération) et les quatre «maximes» de collaboration formulées dans le premier rapport d'évaluation de la ChF⁶³⁵, le Conseil fédéral a chargé la ChF et le DFJP, en décembre 2020, d'entamer un dialogue avec la CdC et la Conférence suisse des Chanceliers d'État à ce propos et d'informer le Dialogue confédéral des résultats. À partir de 2021, la ChF a régulièrement organisé des ateliers consacrés à la collaboration entre la Confédération et les cantons en cas de crise, permettant aux services fédéraux et cantonaux concernés d'échanger leurs points de vue et de discuter de problèmes concrets⁶³⁶.
- *Mise en œuvre du postulat Cottier 20.4522*⁶³⁷: Ce postulat a chargé le Conseil fédéral d'élaborer un rapport dans lequel il analyse le fonctionnement des mécanismes du fédéralisme pendant la crise du COVID-19. Il s'agit de montrer quels sont les avantages et les inconvénients des structures fédérales et quelles améliorations organisationnelles peuvent être apportées en matière de collaboration pour la gestion de crises nationales à venir. Dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, des ateliers incluant les cantons ont été organisés en 2022 et 2023. Le rapport doit être présenté au Conseil fédéral d'ici fin 2023⁶³⁸.
- *Révision de la LEp et du Plan de pandémie*: De nombreux aspects de la collaboration entre Confédération et cantons dans le cas de la gestion d'une pandémie sont abordés dans la révision de la LEp et du Plan de pandémie, actuellement en cours. Les CdG se sont régulièrement informées au sujet de l'avancée de ces travaux. En vue de la révision de la LEp, l'OFSP a procédé à une analyse systématique de toutes les recommandations issues des rapports et évaluations portant sur la gestion de la pandémie. En outre, l'office a mené début 2022 différents ateliers incluant 150 acteurs dont des représentants cantonaux. Il est prévu que le projet de révision de loi soit soumis à consultation entre fin 2023 et début 2024 et que le message correspondant soit transmis au Parlement d'ici la fin de l'année 2024. La révision du Plan de pandémie, quant

⁶³⁵ Rapport de la ChF du 11.12.2020, chap. 2.4, recommandation 9.

⁶³⁶ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 14.

⁶³⁷ Po. Cottier «Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du Covid-19» du 16.12.2020 (20.4522).

⁶³⁸ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 14.

à elle, a été lancée en septembre 2022. Différents aspects⁶³⁹ seront approfondis dans le cadre de workshops avec notamment les cantons. L'implémentation progressive du nouveau plan est prévue à partir de 2024 et son introduction complète devrait être achevée en même temps que l'entrée en vigueur de la LEp révisée.

- *Mesures relatives à l'organisation de crise de la Confédération*: sur la base du deuxième rapport d'évaluation de la ChF de juin 2022⁶⁴⁰, le Conseil fédéral a chargé la ChF et le DDPS d'élaborer diverses options visant à mieux organiser la gestion de crise de la Confédération. Dans ce cadre, il s'agissait entre autres d'améliorer la collaboration avec les cantons au niveau stratégique et les flux d'information. Des représentants des cantons ont été associés aux travaux d'exécution⁶⁴¹. Fin mars 2023, le Conseil fédéral a présenté le résultat de ses travaux. Il a notamment décidé que l'organisation de crise reposerait à l'avenir sur trois piliers: un état-major central permanent chargé d'assurer la continuité et l'uniformité de la gestion de crise fédérale, un état-major de crise politico-stratégique (EMPS) supradépartemental visant à préparer des propositions au Conseil fédéral et un état-major de crise opérationnel (EMOP), assurant la coordination au niveau des unités administratives (cf. chap. 7.1.1). Par ailleurs, il a indiqué que l'examen systématique de l'implication des acteurs externes – et notamment des cantons – constituerait désormais un «standard minimal» applicable à la gestion de crise fédérale. Le Conseil fédéral a chargé le DDPS, la ChF et les départements de régler les détails de la mise en œuvre de cette réforme d'ici fin 2023 ou début 2024⁶⁴².

Excursus Collaboration avec les cantons dans le cadre de la crise énergétique

Entre fin 2022 et début 2023, les CdG ont mené une série d'auditions avec plusieurs autorités fédérales ainsi qu'avec des représentants des cantons portant sur l'organisation de crise mise en place par la Confédération pour faire face à la situation de potentielle pénurie d'énergie à laquelle la Suisse était confrontée⁶⁴³. Dans ce cadre, elles se sont notamment informées sur les enseignements tirés suite à la crise du COVID-19, notamment concernant l'intégration des cantons dans

⁶³⁹ Notamment la communication entre acteurs, la préparation aux pandémies ainsi que la réalisation d'exercices.

⁶⁴⁰ Rapport de la ChF du 22.6.2022, recommandation 1.

⁶⁴¹ Prise de position du Conseil fédéral du 12.10.2022 sur le rapport final de la CdC, p. 14.

⁶⁴² Le Conseil fédéral améliore l'organisation de la gestion de crise, communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.3.2023; Amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale, rapport du Conseil fédéral du 29.3.2023.

⁶⁴³ Audition du 14.10.2022 (CdG-N) avec la cheffe du DETEC ainsi que des représentantes et représentants du DETEC, du DEFR et de la ChF; audition du 15.11.2022 (CdG-E) avec le chef du DEFR ainsi que des représentantes et représentants du DEFR, du DETEC et de la ChF; audition du 23.1.2023 (CdG-N et CdG-E) avec des représentantes et représentants de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), de l'Office fédéral de l'approvisionnement économique du pays (OFAE) et du DEFR; audition du 23.1.2023 (CdG-N et CdG-E) avec des représentants de la Commission de l'électricité (ElCom); audition du 23.1.2023 (CdG-N et CdG-E) avec les secrétaires généraux de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) et de la CdC.

l'organisation de crise fédérale. La gestion de la crise énergétique ne fait pas l'objet du présent rapport; les CdG rendront compte de leurs travaux à ce sujet en temps voulu. Dans la mesure où les deux dossiers présentent certains parallèles, la CdG-E a néanmoins décidé d'inclure ci-après un bref résumé des informations recueillies.

Les autorités fédérales interrogées ont tiré un bilan globalement positif à ce sujet. Elles ont indiqué qu'elles s'étaient efforcées d'intégrer les cantons de manière précoce dans les organes de crise, tant au niveau stratégique qu'opérationnel, qu'un point de contact unique avait été créé à l'intention des cantons, que des échanges étroits avaient été assurés au niveau des unités administratives et que le flux d'information avait été amélioré. Les représentants cantonaux, s'ils ont salué la bonne collaboration avec la Confédération sur le plan opérationnel et leur intégration aux organes de crise, ont maintenu diverses critiques déjà exprimées lors de la pandémie de COVID-19. Ils ont notamment appelé de leur vœux la création d'un état-major de crise fédéral permanent et interdépartemental, ont déploré un manque de clarté dans la répartition des responsabilités au sein de l'administration et ont estimé que le point de contact unique n'avait pas répondu à leurs attentes.

8 **Appréciation de la CdG-E et recommandations**

Ci-après, la CdG-E présente son appréciation des informations recueillies du point de vue de la haute surveillance parlementaire⁶⁴⁴. La commission salue la grande transparence et la disponibilité de l'ensemble des acteurs qu'elle a interrogés.

8.1 **Considérations générales**

Dans le contexte du système fédéral suisse, la collaboration entre Confédération et cantons est un enjeu central pour la gestion d'une crise comme celle du COVID-19. Selon la Constitution et la loi, la protection de la santé est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Il est incontestable qu'une pandémie de portée majeure, touchant l'ensemble du pays, nécessite une action conjointe et coordonnée des

⁶⁴⁴ Comme indiqué au chap. 2, la commission focalise son examen sur les activités des principales autorités fédérales compétentes pour la gestion du volet sanitaire de la pandémie. Il ne revient pas à la CdG-E d'évaluer la gestion des autorités cantonales; la commission fait toutefois part, ci-après, de certaines considérations ponctuelles à ce sujet. La CdG-E se focalise en outre sur les aspects sanitaires de la gestion de la pandémie; elle n'aborde pas la gestion de la crise dans d'autres domaines thématiques, ni les aspects financiers de celle-ci. Enfin, elle ne se prononce pas sur l'adéquation des différentes mesures de lutte contre la pandémie ou sur les modalités de la prise de décision à l'interne du Conseil fédéral.

cantons⁶⁴⁵ et de la Confédération⁶⁴⁶. Le caractère central de cette collaboration se reflète dans la LEp.

De l'avis de la CdG-E, la collaboration de la Confédération et des cantons pour la gestion de la pandémie a présenté des aspects positifs et négatifs. Les efforts conjoints des autorités fédérales et cantonales ont également contribué à ce que la Suisse traverse cette crise majeure de manière satisfaisante, en limitant autant que possible l'impact de celle-ci sur la santé publique. La commission souhaite saluer le rôle déterminant joué par les autorités cantonales et fédérales compétentes dans la gestion de la pandémie et leurs efforts de coordination tout au long de la crise.

La CdG-E a toutefois aussi relevé, dans le cadre de son analyse, différents manquements relatifs à la coordination entre les différents niveaux de l'État mettant en évidence une nécessité d'amélioration ou de clarification. Pour la commission, il est important que des enseignements soient tirés de la pandémie de COVID-19 en matière de collaboration entre Confédération et cantons dans la gestion des crises. Ces aspects sont détaillés ci-après (cf. chap. 8.2 à 8.5).

Les informations collectées par la CdG-E dans le cas de la pandémie de COVID-19 montrent que le système fédéral de la Suisse présente un certain nombre de *forces* face à une crise de grande ampleur, mais qu'il pose également plusieurs *défis*. D'un côté, ce système garantit que la gestion de crise soit proche des réalités du terrain; il permet une mise en œuvre adaptée à la situation parfois variable entre les différentes régions de Suisse; il tient compte des spécificités institutionnelles, économiques et culturelles des cantons. D'un autre côté, le fédéralisme peut entrer en contradiction avec la nécessité d'une gestion de crise homogène sur l'ensemble du territoire; des mesures différenciées selon les cantons posent des défis en termes de cohérence de la réglementation, de communication publique et d'acceptation par la population. La prise en compte des cantons représente également un défi sur le plan organisationnel, notamment en termes de rapidité de réaction et d'intégration des cantons dans les organes de crise nationaux. Les positions variables – et parfois divergentes – des cantons peuvent en outre placer les autorités fédérales dans une situation délicate au moment de la prise de décision. Pour surmonter ces défis, la CdG-E estime qu'une bonne collaboration est indispensable au niveau vertical (entre les niveaux de l'État) mais aussi horizontal (entre les cantons). La commission salue la volonté du Conseil fédéral d'approfondir les questions de portée générale relatives au rôle du fédéralisme en période de crise dans son rapport en réponse au postulat Cottier 20.4522 (cf. chap. 7.4).

Dans le domaine spécifique de la lutte contre les maladies transmissibles, le bilan de la pandémie de COVID-19 est l'opportunité d'examiner si la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons est adéquate ou si elle devrait être modifiée. De manière générale, la CdG-E est d'avis que la répartition des compétences prévue dans la LEp a fait ses preuves. La commission considère néanmoins que cette répartition doit être clarifiée et précisée en plusieurs points; l'enjeu est de s'assurer

⁶⁴⁵ Qui disposent d'une vaste expertise spécialisée et de compétences étendues dans le domaine sanitaire, notamment concernant le domaine hospitalier, les soins médicaux de base et la formation.

⁶⁴⁶ Qui dispose notamment de compétences en matière de protection de la santé, mais également plus généralement dans la gestion des crises, la protection de la population, la communication et les relations internationales.

que les rôles et compétences mutuelles soient réglés et compris le plus clairement possible, afin qu'en cas de crise sanitaire, on puisse tirer profit des forces de chacune des deux parties. Les réflexions à ce sujet sont présentées dans les chapitres suivants (cf. en particulier chap. 8.3).

La commission constate en outre que la pandémie de COVID-19 a soulevé la problématique fondamentale du rôle des conférences intercantionales, à l'interface entre les gouvernements cantonaux et la Confédération, dans la gestion des crises. Pour la commission, il est indispensable qu'une réflexion de fond soit menée par les cantons – en dialogue avec la Confédération – sur cette question (cf. chap. 8.5.3).

Enfin, la CdG-E évalue positivement le fait que les autorités concernées aient procédé rapidement – et déjà durant la crise – à une évaluation critique concernant la collaboration entre la Confédération et les cantons. La commission salue les analyses réalisées ou mandatées par la ChF, le DFI et la CdC, les propositions concrètes formulées sur cette base et la volonté exprimée par l'ensemble des acteurs de tirer des enseignements de la pandémie. De l'avis de la CdG-E, il est compréhensible que les autorités fédérales et cantonales présentent certaines divergences concernant l'analyse de la crise et les améliorations nécessaires. La commission attend de l'ensemble des acteurs concernés qu'ils continuent à entretenir un dialogue ouvert et constructif sur ces questions et œuvrent ensemble à l'élaboration et la mise en œuvre d'améliorations bénéficiant d'un soutien aussi large que possible.

8.2 Structures de collaboration entre Confédération et cantons

L'existence de structures permettant une collaboration appropriée entre Confédération et cantons est centrale pour l'efficacité de la gestion de crise. La CdG-E tire un bilan mitigé de la pandémie sur ce point: si elle salue les efforts des autorités fédérales pour associer les cantons et le fait que des contacts directs aient été assurés au niveau spécialisé durant toute la pandémie, elle a identifié divers manquements nécessitant des améliorations selon elle (cf. chap. 8.2.1 à 8.2.5).

Au chapitre des constatations positives concernant les structures de collaboration, la CdG-E tient à mentionner les aspects suivants:

- *Contacts directs et réguliers au niveau spécialisé:* la commission salue le fait que, dans l'ensemble, des contacts directs ont été assurés durant toute la pandémie sur le plan spécialisé entre le DFI et l'OFSP d'un côté et les autorités sanitaires cantonales de l'autre. Ces contacts ont parfois pris la forme de réunions institutionnalisées, parfois de rencontres ad hoc, et ont concerné un très grand nombre de thématiques. En ce sens, la commission considère que les principes de l'art. 50 LOGA ont été respectés.
- *Bonne collaboration entre le DFI et la CDS:* la commission tire un bilan globalement positif sur ce point. Elle constate que les échanges entre ces deux acteurs, réguliers et empreints de confiance mutuelle, ont joué un rôle central dans la réussite de la gestion de la pandémie. Elle salue le rôle important joué par la CDS dans la coordination des mesures cantonales de lutte contre la pandémie et, durant plusieurs mois, dans les consultations sur les mesures. Le fait

que ce partenariat ait pu se baser sur une collaboration déjà établie avant la pandémie a joué un rôle favorable. La commission salue les efforts menés par le DFI et la CDS dès l'été 2020 pour institutionnaliser et renforcer leurs échanges, notamment par le biais d'un document stratégique commun⁶⁴⁷, même si celui-ci a été établi relativement tard; elle estime que des enseignements doivent être tirés à ce propos (cf. chap. 8.2.4).

- *Bonne collaboration entre l'OFSP et les médecins et pharmaciens cantonaux:* dans l'ensemble, la CdG-E juge positivement la collaboration assurée par l'office avec les médecins cantonaux. Elle salue en particulier la mise en place précoce d'une téléconférence régulière et l'association des experts cantonaux à divers groupes de travail. La commission constate en outre avec satisfaction que des enseignements ont été tirés des faiblesses identifiées durant la première vague. Elle salue également des efforts entrepris par l'OFSP pour renforcer la collaboration avec les pharmaciens cantonaux dès l'été 2020.

Ci-après, la CdG-E se penche plus en détail sur les points qui, selon elle, présentent un potentiel de clarification ou d'amélioration.

8.2.1 Intégration des cantons dans les états-majors fédéraux

La CdG-E arrive à la conclusion que l'intégration des cantons dans les structures de l'organisation de crise fédérale n'était que partiellement adéquate. Elle tire en particulier un bilan mitigé de leur association aux états-majors de crise transversaux de la Confédération (EMCC et EMFP⁶⁴⁸). La commission constate que les cantons étaient certes associés à ces deux organes et y ont participé de manière régulière. Néanmoins, ces états-majors n'ont pas assumé le rôle de conduite prévu par la législation; ils n'ont notamment pas fait usage de leur compétence de soumettre des propositions au Conseil fédéral. Une grande partie de la gestion de la pandémie a eu lieu au sein des départements et offices fédéraux⁶⁴⁹, limitant les possibilités de participation des cantons⁶⁵⁰. La commission reconnaît que l'EMCC et l'EMFP ont joué un rôle important dans l'échange d'informations – notamment durant la première vague – et salue leur rôle dans certains dossiers cruciaux, tels que la gestion du matériel médical. Néanmoins, elle constate que ces organes se sont essentiellement focalisés sur la coordination entre les autorités fédérales et que le lien avec les cantons n'y a joué qu'un rôle marginal. Au final, ces structures n'ont que peu permis à la Confédération de tirer profit de l'expertise des cantons; de l'autre côté, les informations échangées n'ont visiblement présenté qu'une plus-value réduite pour les cantons.

⁶⁴⁷ CDS et DFI: Gestion du COVID-19: stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire. Principes – mesures – collaboration, document commun du 22.10.2020.

⁶⁴⁸ À noter que l'EMFP assume le rôle d'«organe d'intervention» pour les événements présentant un risque particulier pour la santé publique au sens de l'art. 55 LEp (cf. chap. 4).

⁶⁴⁹ Notamment au sein de la Taskforce COVID-19 de l'OFSP.

⁶⁵⁰ À ce propos, cf. aussi Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de Covid-19 (janvier à juin 2020), rapport des CdG du 17.5.2022 (FF 2022 1801).

De manière plus globale, la CdG-E estime que les circonstances de la mise en place de l'organisation de crise fédérale ont eu un impact négatif sur l'intégration des cantons. Dans leur rapport de 2022 sur l'organisation de crise de la Confédération⁶⁵¹, les CdG ont constaté que les autorités fédérales avaient été prises au dépourvu par l'apparition de la pandémie et que l'organisation de crise avait été en grande partie construite de manière ad hoc. Le caractère global et transversal de la crise a été sous-estimé. De l'avis de la commission, le Conseil fédéral aurait dû se poser la question de l'intégration des cantons de manière proactive, au début de la crise, ce qui n'a pas été le cas.

La commission salue les efforts entrepris par la Confédération pour améliorer l'association des cantons dès août 2020, avec la création d'un comité de pilotage COVID-19 incluant des représentants cantonaux. Par ailleurs, elle juge positivement la volonté du Conseil fédéral de mieux intégrer les cantons dans l'organisation de crise de la Confédération à l'avenir (rapport de mars 2023⁶⁵², cf. chap. 7.4). Elle prend note que les cantons devront désormais être systématiquement intégrés dans les états-majors fédéraux, tant au niveau politico-stratégique qu'opérationnel. Elle salue en particulier la volonté du Conseil fédéral de faire de l'examen systématique de l'implication des cantons un «standard minimal» applicable à la gestion de crise fédérale⁶⁵³. De l'avis de la commission, il est important que ces principes généraux soient rapidement concrétisés⁶⁵⁴; elle attend notamment du Conseil fédéral qu'il clarifie – d'entente avec les cantons – les modalités de la participation des cantons aux états-majors fédéraux (composition des délégations cantonales, tâches et droits des représentants cantonaux, transmission des informations et documents, option de participation par vidéo, etc.) et qu'il fixe les règles en la matière au niveau d'une ordonnance et/ou d'une directive. La CdG-E estime particulièrement important que l'association des cantons à ces organes, au-delà d'une simple représentation, présente une véritable plus-value tant pour la Confédération que les autorités cantonales. Par ailleurs, elle souligne que cette nouvelle organisation n'aura d'effet que si des améliorations sont aussi apportées dans la manière dont les départements et le Conseil fédéral incluent les cantons dans la préparation et la prise de décision en période de crise (cf. plus bas).

Enfin, la CdG-E relève une nécessité de clarification concernant l'association des cantons aux «états-majors de crise spécialisés» mis en place par les offices (tels que la taskforce COVID-19 de l'OFSP). Si elle salue le fait que les cantons aient été associés à plusieurs groupes de travail de l'OFSP, la commission constate que cette intégration s'est faite de manière ad hoc, sans véritable ligne directrice. Elle invite le Conseil fédéral à fixer les principes directeurs de la participation des cantons à de tels

⁶⁵¹ Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de Covid-19 (janvier à juin 2020), rapport des CdG du 17.5.2022 (FF 2022 1801).

⁶⁵² Amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale, rapport du Conseil fédéral du 29.3.2023.

⁶⁵³ Amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale, rapport du Conseil fédéral du 29.3.2023, chap. 6.3.

⁶⁵⁴ En juin 2023, les CdG ont par ailleurs transmis au Conseil fédéral différentes remarques et demandes en lien avec la mise en œuvre de la nouvelle organisation de crise de la Confédération. Cf. Organisation de crise de la Confédération: les CdG estiment que les mesures de réorganisation proposées par le Conseil fédéral nécessitent des précisions, communiqué de presse des CdG du 13.6.2023.

organes. Cette démarche pourrait avoir lieu dans le cadre de la mise en œuvre des motions 22.3506 et 22.3507 déposées par les CdG⁶⁵⁵.

Recommandation 1 Clarifier l'intégration des cantons dans l'organisation de crise fédérale

Le Conseil fédéral est prié de concrétiser les principes relatifs à l'intégration des cantons dans l'organisation de crise de la Confédération annoncés dans son rapport de mars 2023. Il est en particulier prié de clarifier, d'entente avec les cantons, les modalités de la participation des cantons aux états-majors fédéraux et de fixer les règles en la matière au niveau d'une ordonnance et/ou d'une directive.

Le Conseil fédéral est également invité à clarifier les modalités de participation des cantons aux «états-majors de crise spécialisés» mis en place par les offices et à fixer les principes directeurs d'une telle participation.

8.2.2 Identification des acteurs et points de contact

La CdG-E partage les constats de la ChF et de la CdC concernant le manque de points de contact clairs entre Confédération et cantons durant la crise du COVID-19 (cf. chap. 7.1.1). De l'avis de la commission, cette situation s'explique principalement par le caractère global et transversal de la crise, qui a eu pour conséquence que de très nombreux services de l'administration étaient sollicités, posant de gros défis en termes de flux d'information et de coordination à l'interne de l'administration. D'autres facteurs, comme la construction ad hoc de l'organisation de crise fédérale (cf. chap. précédent) ou le fait que les acteurs fédéraux et cantonaux n'entretenaient pas forcément des contacts réguliers dans tous les domaines avant la crise ont également contribué à ces difficultés. La commission constate que des critiques similaires ont par la suite été exprimées par les cantons en lien avec la gestion de la crise énergétique (cf. chap. 7.4).

De l'avis de la CdG-E, il est crucial que les cantons sachent à quels interlocuteurs fédéraux ils peuvent s'adresser en cas de crise, notamment pour clarifier les questions relatives à l'exécution ou faire part de leurs propositions. À l'inverse, les autorités fédérales doivent pouvoir identifier rapidement leurs interlocuteurs cantonaux. Par ailleurs, tous les acteurs devraient être correctement informés des compétences et responsabilités de leurs interlocuteurs. La CdG-E regrette par exemple que les médecins et pharmaciens cantonaux aient parfois été sollicités pour des sujets ne relevant pas de leur compétence ou à l'inverse qu'ils n'aient pas été consultés sur certains thèmes jugés pertinents.

La commission juge compréhensible que, dans le cas de la crise du COVID-19, les autorités fédérales aient renoncé à établir un point de contact unique (SPOC). Elle partage l'avis du Conseil fédéral que, dans le cas d'une crise d'une telle complexité, il est plus approprié que des personnes référentes pour chaque domaine thématique

⁶⁵⁵ Mo. CdG-N et CdG-E «Bases légales pour un «état-major de crise spécialisé» du 17.5.2022 (22.3506 et 22.3507).

soient définies du côté de la Confédération et des cantons. Pour la commission, une telle stratégie ne peut toutefois fonctionner qu'à deux conditions: premièrement, que la liste des personnes référentes soit établie et clairement communiquée des deux côtés, et deuxièmement, qu'une bonne coordination soit assurée au sein du pool de personnes référentes, afin de garantir un traitement adéquat des demandes et informations.

La CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner si une solution numérique pourrait être trouvée pour garantir l'information relative aux contacts pertinents en période de crise. Elle part du principe que ces aspects seront clarifiés par le Conseil fédéral dans le cadre de ses travaux sur l'amélioration future de l'organisation de crise⁶⁵⁶.

Pour la CdG-E, la mise en place d'un réseau de personnes référentes n'exclut pas l'option d'établir, en complément, un SPOC du côté de la Confédération et des cantons. Pour la commission, un tel outil permettrait aux acteurs de déposer les demandes de portée générale ou celles qui concernent plusieurs domaines thématiques. Une telle mesure a été notamment mise en œuvre dans le cadre de la crise énergétique. La commission salue la volonté du Conseil fédéral d'établir un tel SPOC, pouvant être engagé indépendamment du type de crise⁶⁵⁷.

Recommandation 2 Garantir l'identification et l'annonce des contacts pertinents et des personnes référentes en cas de crise

Le Conseil fédéral est prié de s'assurer que, lors de l'apparition de chaque crise, les contacts pertinents, respectivement les personnes référentes pour chaque domaine thématique, soient identifiés et que les informations correspondantes soient rendues accessibles à toutes les personnes concernées. Des solutions numériques sont à examiner.

8.2.3 Participation des cantons à la conduite stratégique et échanges au niveau politique

De l'avis de la CdG-E, la collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de crise ne peut pas se limiter uniquement aux aspects opérationnels; il est important que les cantons, de par leur fonction centrale dans la mise en œuvre du droit fédéral, soient également associés à la conduite stratégique et puissent y apporter leur expertise et leurs propositions. Il est également fondamental que des échanges politiques réguliers soient assurés, en période de crise, entre le Conseil fédéral ou certains de ses

⁶⁵⁶ Dans le cadre de ses travaux, la CdG-E a aussi examiné l'opportunité d'établir un registre global des acteurs de la santé visant à simplifier l'identification des interlocuteurs pertinents en cas de crise (cf. chap. 7.1.1.) Suite aux explications du DFI, elle renonce à approfondir ici cette option; elle estime que les bases de données et registres déjà disponibles dans ce domaine devraient permettre d'identifier les interlocuteurs pertinents; par ailleurs, ces bases de données font actuellement déjà l'objet d'une évaluation.

⁶⁵⁷ Ce SPOC sera rattaché à l'«état-major central permanent» de la Confédération, nouvellement créé. Cf. Amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale, rapport du Conseil fédéral du 29.3.2023, chap. 6.2.1.

membres et les gouvernements cantonaux. La condition à une telle collaboration est toutefois que la répartition des compétences de conduite et de décision soit réglée de manière claire et qu'elle soit respectée par toutes les parties (en ce qui concerne le domaine de la lutte contre les épidémies, cf. chap. 8.3).

La CdG-E constate que le Conseil fédéral et ses membres se sont efforcés d'assurer des contacts réguliers avec les cantons au niveau politique durant la pandémie de COVID-19 (cf. chap. 6.1 et 7.1.2). Les cantons étaient également représentés, dès août 2020, au sein du «comité de pilotage COVID-19» de la Confédération. La commission relève également que les cantons ont participé de manière indirecte à la définition de la stratégie de gestion de crise, d'un côté à travers les contacts assurés entre les conférences cantonales (notamment la CDS) et les départements fédéraux⁶⁵⁸, et de l'autre par les consultations sur les mesures proposées et les grandes orientations stratégiques de la Confédération⁶⁵⁹ (concernant la nécessité d'améliorer le processus de consultation, cf. chap. 8.4.1).

Néanmoins, la commission relève que les échanges stratégiques et politiques entre la Confédération et les gouvernements cantonaux n'ont pas suivi de ligne directrice claire et ont largement été organisés de manière ad hoc au sein des différents départements, ce qui a renforcé une approche sectorielle de la gestion de crise. Par ailleurs, l'absence de structure d'échanges clairement définie a mené, durant certaines périodes de la pandémie, à des situations que la commission considère comme inappropriées; ainsi, il est arrivé que le chef du DFI mène, en un seul jour, plus de dix entretiens téléphoniques avec le même président de gouvernement cantonal. Pour la CdG-E, une telle situation n'est pas opportune en période de crise. Elle estime que le Conseil fédéral devrait davantage institutionnaliser les échanges avec les cantons en période de crise (cf. plus bas).

La commission salue la volonté du Conseil fédéral d'améliorer la collaboration stratégique avec les cantons en période de crise. Elle a pris note de ses propositions visant à intégrer les cantons dans un nouvel «état-major de crise politico-stratégique» au sein de l'organisation de crise fédérale et de créer un «état-major central permanent» chargé d'assurer des prestations centralisées en matière de gestion de crise, notamment concernant la prise en compte des cantons (cf. chap. 7.1.2 et 7.4)⁶⁶⁰. Ces organes répondent en partie à la demande de la CdC portant sur la création d'un état-major permanent et transdépartemental institué en association avec les représentants cantonaux. Cette structure devrait notamment garantir que toutes les dimensions thématiques soient prises en compte dans la gestion de crise. Les modalités concrètes devront toutefois encore être clarifiées lors de la mise en œuvre (cf. à ce propos recommandation 1). La commission part du principe que le Conseil fédéral clarifiera, dans ce cadre, comment les cantons seront concrètement associés à la conduite stratégique des crises.

⁶⁵⁸ Il convient à ce sujet de citer le document stratégique de base conclu entre le DFI et la CDS en octobre 2020 (cf. chap. 6.2.2).

⁶⁵⁹ P. ex. consultation sur le modèle des «trois phases» en mai 2021.

⁶⁶⁰ Amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale, rapport du Conseil fédéral du 29.3.2023, chap. 6.2.

La CdG-E partage l'avis du Conseil fédéral qu'il ne serait pas adéquat d'établir un organe paritaire de la Confédération et des cantons chargé de l'échange stratégique sur la gestion nationale des crises (cf. chap. 7.1.2). Elle estime elle aussi qu'un tel organe soulèverait des questions fondamentales concernant le fédéralisme, la répartition des compétences et la responsabilité de la prise de décision, mais également beaucoup de questions pratiques quant à son fonctionnement et sa composition. La commission se demande notamment dans quelle mesure les représentants cantonaux au sein d'un tel organe seraient habilités à faire valoir la position de tous les cantons. De son point de vue, la création d'un tel organe ne pourrait entrer en considération que si les cantons étaient en mesure d'établir au préalable un organe de conduite stratégique intercantonal disposant d'une légitimité démocratique et de compétences décisionnelles, apte à échanger «à hauteur de vue» avec le Conseil fédéral.

En ce qui concerne les échanges stratégiques entre Confédération et cantons pour la gestion des pandémies, en particulier en période de situation particulière, la commission renvoie au chap. 8.3.4.

Enfin, la CdG-E estime que le Conseil fédéral devrait examiner l'opportunité d'instaurer des rencontres institutionnelles régulières entre le collège gouvernemental et les cantons durant les périodes de crise, sous forme d'une plateforme d'échange politique, permettant d'aborder les questions d'ordre global. La commission se demande en particulier si le Dialogue confédéral⁶⁶¹ ne constituerait pas une base adéquate pour de telles rencontres. En conséquence, elle invite le Conseil fédéral à réfléchir au rôle et au fonctionnement du Dialogue confédéral en période de crise.

Recommandation 3 Instaurer des rencontres institutionnelles régulières entre Confédération et cantons en période de crise

Le Conseil fédéral est prié d'examiner l'opportunité d'instaurer des rencontres institutionnelles régulières entre le collège gouvernemental et les cantons durant les périodes de crise, sous forme d'une plateforme d'échange politique transversale. Dans ce cadre, elle invite le Conseil fédéral à réfléchir en particulier au rôle et au fonctionnement du Dialogue confédéral en période de crise.

8.2.4 Collaboration entre les départements et les conférences intercantionales

La CdG-E salue le fait que le DFI et la CDS aient adopté, en octobre 2020, un document stratégique commun fixant les principes de leur collaboration en période de pan-

⁶⁶¹ Créé en 1997, le Dialogue confédéral est un forum servant de cadre à des entretiens politiques réguliers – en principe deux fois par an - entre une délégation du Conseil fédéral et une délégation de la CdC. Ces rencontres intergouvernementales sont l'occasion d'échanges d'informations et de vues sur des thèmes importants touchant les relations Confédération-cantons. La composition des délégations (trois à cinq membres chacune) varie en fonction des thèmes. Elles sont en général conduites par le président de la Confédération et par le président de la CdC. Source: Office fédéral de la justice (OFJ), Dialogue confédéral: www.bj.admin.ch > État & citoyen > Fédéralisme (consulté le 10.5.2023).

démie (cf. chap. 6.2.2)⁶⁶². Elle considère que ce document a constitué une base importante pour la gestion de crise au cours des mois suivants, même s'il n'a été que partiellement respecté par les cantons et que la procédure de consultation qui y était réglée a, par la suite, été remise en cause par la CdC. La commission regrette néanmoins qu'il ait fallu attendre octobre 2020 – soit après le déclenchement de la deuxième vague – pour que celui-ci soit formellement adopté. Elle estime qu'un tel document aurait dû exister avant le début de la pandémie.

La commission est d'avis que la collaboration stratégique entre le DFI et la CDS doit être clarifiée de manière proactive en vue d'une éventuelle pandémie future. Une fois que la nouvelle organisation de crise de la Confédération aura été concrétisée et que les versions révisées de la LEp et du Plan de pandémie seront entrées en vigueur, la CdG-E invite le Conseil fédéral à s'assurer que le DFI établisse avec la CDS une convention réglant les détails de leur collaboration en période de pandémie, sur la base du document stratégique de 2020.

La commission invite en outre le Conseil fédéral à examiner dans quels autres domaines les départements fédéraux devraient conclure des conventions similaires avec les conférences cantonales homologues concernant leur collaboration en période de crise. De telles conventions devraient en particulier être conclues dans les domaines potentiellement sujets aux crises majeures, en accord avec la gestion des risques du Conseil fédéral; elles seraient par exemple pertinentes pour régler la coordination entre le DETEC et la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK), entre le DDPS et la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS) ou entre le DFJP et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

Ces réflexions doivent être menées en lien avec la question plus générale du rôle des conférences intercantionales en période de crise (cf. chap. 8.5.3).

*Recommandation 4 Régler la collaboration entre les départements
et les conférences intercantionales en cas de crise*

Le Conseil fédéral est prié de s'assurer que le DFI établisse avec la CDS une convention réglant les détails de leur collaboration en période de pandémie, sur la base du document stratégique d'octobre 2020.

Le Conseil fédéral est par ailleurs prié d'examiner dans quels autres domaines les départements fédéraux devraient conclure des conventions portant sur la collaboration en cas de crise avec les conférences cantonales homologues. De telles conventions devraient en particulier être passées dans les domaines potentiellement sujets aux crises majeures.

⁶⁶² CDS et DFI: Gestion du COVID-19: stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire. Principes – mesures – collaboration, document commun du 22.10.2020.

8.2.5 Rôle de l'organe de coordination de la loi sur les épidémies

La CdG-E tire un bilan en demi-teinte concernant le rôle de cet organe durant la pandémie de COVID-19. Elle constate que celui-ci n'a pas entièrement assumé les tâches prévues par la LEp et l'OEp: en particulier, il n'a pas joué de rôle dans la coordination des activités d'information et de communication ou dans le soutien aux organes compétents de la Confédération et des cantons (notamment à l'EMFP).

De l'avis de la commission, cette situation s'explique en particulier par le fait que les tâches et compétences de cet organe en période de pandémie n'étaient pas définies de manière claire ou ont été mal interprétées et qu'elles ont été, au final, assumées par d'autres structures. Comme la CDS, la CdG-E estime que cet organe, sous sa forme actuelle, ne constitue pas une plateforme adéquate pour la coordination de crise entre la Confédération et les cantons. Elle invite le Conseil fédéral à examiner de manière critique, lors de la révision de la LEp, quels doivent être à l'avenir le rôle et les tâches de cet organe en période de pandémie. La commission se pose en particulier la question de savoir si l'OrC LEp devrait assumer une fonction plus importante pour la conduite stratégique en période de situation particulière (cf. chap. 8.3.4).

Recommandation 5 Clarifier le rôle et les tâches de l'OrC LEp

Le Conseil fédéral est prié d'examiner, lors de la révision de la LEp, quels doivent être à l'avenir le rôle et les tâches de l'organe de coordination prévu à l'art. 54 en période de pandémie.

8.3 Répartition des compétences entre Confédération et cantons en cas de pandémie

8.3.1 Appréciation générale

De manière générale, la CdG-E estime que le modèle à trois échelons prévu dans la LEp a fait ses preuves. Elle juge adéquat que la responsabilité de mise en œuvre revienne en tout temps aux cantons (art. 75 LEp), considérant que ceux-ci disposent des compétences et des ressources pour garantir une application appropriée des mesures de lutte contre la pandémie; cette conception respecte aussi le principe de mise en œuvre du droit fédéral par les cantons (art. 46, al. 1, Cst.). La commission tire un bilan globalement positif concernant la répartition des tâches en situation extraordinaire. Par contre, elle est plus critique concernant la répartition des compétences et la coordination en période de situation particulière et normale. Elle estime que des clarifications sont nécessaires à ce propos sur la base des enseignements de la pandémie. Ci-après, elle présente son appréciation globale pour chacune des trois phases.

8.3.2 Passage d'une situation à l'autre

De manière générale, la CdG-E estime que les échanges avec les cantons lors du passage entre les différentes phases prévues par la LEp devraient être réglés de manière plus précise.

Passage à la situation extraordinaire: La transition de la situation particulière à la situation extraordinaire a comme conséquence un transfert fondamental de compétences des cantons vers la Confédération. Dans le cas de la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral a informé les cantons de sa décision au préalable et ces derniers ont exprimé leur soutien à celle-ci, mais cette démarche semble s'être déroulée de manière informelle (cf. chap. 6.2.1). Un processus plus formel permettrait de renforcer la transparence de cette étape et lui offrir un meilleur fondement; il pourrait par contre constituer un obstacle à une réaction rapide des autorités.

Passage à la situation particulière: La commission constate que cette transition a été thématifiée à trois reprises durant la pandémie de COVID-19 (février 2020⁶⁶³, juin 2020⁶⁶⁴ et été 2022⁶⁶⁵) et que l'enjeu de l'échange avec les cantons a joué un rôle central à chaque fois.

Recommandation 6 Préciser le processus d'association des cantons lors du passage d'une situation à l'autre

Le Conseil fédéral est prié d'examiner si le processus d'association des cantons lors du passage à la situation particulière au sens de l'art. 6 LEp et à la situation extraordinaire au sens de l'art. 7 LEp devrait être réglé de manière plus précise, dans l'optique d'une meilleure gestion de crise.

En ce qui concerne le passage à la situation particulière, les constellations suivantes sont à prendre en compte:

- déclaration de la situation particulière en début de pandémie;
- retour à la situation particulière après une période de situation extraordinaire;
- nouvelle déclaration de la situation particulière en cas de reprise de la pandémie.

⁶⁶³ En février 2020, le Conseil fédéral a déclaré la situation particulière après avoir procédé, la veille de sa décision, à une consultation informelle des cantons. Cette transition a été préparée et appliquée dans un délai très court (cf. chap. 6.2.1).

⁶⁶⁴ En juin 2020, le Conseil fédéral a décidé de mettre un terme à la situation extraordinaire et de revenir à la situation particulière, sur demande des cantons. Cette transition n'a pas été suffisamment anticipée et encadrée (cf. chap. 8.3.4).

⁶⁶⁵ En été 2022, une divergence a émergé entre la Confédération et les cantons quant à la nécessité de déclarer à nouveau la situation particulière dans le cas où des mesures de portée nationale seraient nécessaires (cf. chap. 8.3.4).

8.3.3 Période de situation extraordinaire

La CdG-E considère que la répartition des tâches en période de situation extraordinaire était adéquate. Elle constate que le Conseil fédéral a assumé de manière ferme sa responsabilité de conduite entre mi-mars et mi-juin 2020 et que celle-ci n'a pas été fondamentalement remise en question par les cantons. De l'avis de la commission, cette approche a permis d'assurer une homogénéité des mesures de lutte contre la pandémie au niveau national et une acceptation des mesures par la population, dans un contexte marqué par un nombre de cas élevé et une grande incertitude sur l'évolution de la situation. La CdG-E estime que le potentiel d'amélioration pour cette période réside essentiellement dans l'association des cantons à l'organisation de crise (cf. chap. 8.2) et dans les procédures de consultation et d'information (cf. chap. 8.4). Elle relève par ailleurs que les cantons ont été associés aux réflexions sur les assouplissements dès le mois d'avril 2020, par le biais de différents contacts.

La commission salue également les efforts du Conseil fédéral visant à soutenir le canton du Tessin, particulièrement touché au début de la pandémie (cf. chap. 7.3.4). Elle constate toutefois que le contexte particulier du début de la crise – incertitudes sur l'évolution sanitaire, organisation de crise fédérale construite ad hoc, difficultés de la transmission d'informations – a constitué un obstacle à ce soutien et a généré des incompréhensions. La commission tire enfin un bilan globalement positif de la «clause d'exception» adoptée par le Conseil fédéral fin mars 2020 (art. 7e de l'ordonnance 2 COVID-19). Elle estime que celle-ci a apporté une clarification nécessaire concernant la relation entre droit fédéral et cantonal en période de situation extraordinaire. Elle invite le Conseil fédéral à examiner la nécessité, sur la base de cet exemple, d'apporter des précisions à l'art. 7 LEp afin, d'un côté, d'introduire dans la loi une délimitation juridique générale de la compétence fédérale et de la compétence cantonale en cas de situation extraordinaire et, de l'autre, d'institutionnaliser l'option d'une «clause d'exception cantonale».

Recommandation 7 Délimiter les compétences fédérales et cantonales en situation extraordinaire et institutionnaliser la «clause d'exception»

Sur la base de l'exemple de l'art. 7e de l'ordonnance 2 COVID-19 adopté le 27 mars 2020, le Conseil fédéral est prié d'examiner la nécessité d'apporter des précisions à l'art. 7 LEp (situation extraordinaire), pour:

- introduire dans la loi une délimitation juridique générale de la compétence fédérale et de la compétence cantonale en cas de situation extraordinaire;
- introduire dans la loi la possibilité d'une «clause d'exception cantonale».

8.3.4 Période de situation particulière

La CdG-E arrive à la conclusion que la coordination entre la Confédération et les cantons durant la situation particulière (cf. chap. 6.2 et 7.2.2) n'était que partiellement

adéquate. L'absence d'une compréhension commune de la répartition des rôles et compétences a eu une influence négative sur la gestion de la pandémie, en particulier à l'automne 2020: la Suisse a réagi tardivement à la deuxième vague de pandémie. La commission estime que les responsabilités de cette réaction tardive sont partagées entre la Confédération et les cantons et que des améliorations sont indispensables sur la base de cette expérience. Elle regrette toutefois que les autorités fédérales et cantonales n'aient, jusqu'à présent, que partiellement réussi à tirer un bilan conjoint de cette période et divergent sur les enseignements à tirer de cette expérience.

Période de juin à octobre 2020

De l'avis de la CdG-E, les problèmes de coordination survenus à l'automne 2020 s'expliquent notamment par une anticipation insuffisante. La commission constate que l'été 2020 a été caractérisé par un flottement concernant la répartition des compétences, qui a impliqué un vide temporaire dans la gestion de la crise. De son point de vue, différents éléments expliquent cette situation:

- *Le passage de la situation extraordinaire à la situation particulière n'a pas été suffisamment préparé.* La commission partage à ce propos l'appréciation de la ChF et de la CdC. Elle constate en particulier que ce n'est que le 19 juin 2020, au moment d'acter le retour à la situation particulière, que le Conseil fédéral a lancé formellement les travaux de préparation face à une deuxième vague. Toutefois, les informations de la CdG-E montrent aussi que les autorités fédérales ont abordé les thématiques du *containment* et de la répartition des compétences en situation particulière de manière régulière dès avril et mai 2020.⁶⁶⁶ La CdG-E en conclut que cette thématique a été correctement identifiée par les autorités fédérales, mais que la complexité de la répartition des tâches et les risques liés à celle-ci ont été sous-estimés. Elle regrette qu'un concept plus détaillé relatif à la répartition des compétences et à l'adoption des mesures de lutte contre la pandémie n'ait pas été établi avec les cantons avant la fin de la situation extraordinaire.
- *Le contexte général de l'été 2020 n'était pas favorable à une clarification des questions de compétences.* À l'issue de la première vague, la pression a diminué sur les services fédéraux et cantonaux, qui avaient été fortement sollicités durant plusieurs mois. La tendance générale était alors à un large assouplissement des mesures de lutte contre la pandémie. En outre, les risques liés à une deuxième vague de grande ampleur ont été sous-estimés par de nombreux acteurs.
- *Le Conseil fédéral n'a pas assumé de rôle de conduite actif suite au retour à la situation particulière.* À l'exception de l'introduction du port du masque dans les transports publics et des mesures dans le transport international de

⁶⁶⁶ Les questions relatives aux mesures de *containment* (notamment le développement du traçage des contacts) ont été abordées avec les cantons dès fin avril 2020 et la répartition des compétences en situation particulière a été thématisée dès le mois de mai, notamment lors d'un workshop de l'EMCC et dans divers documents transmis au Conseil fédéral. Par ailleurs, l'OFSP a publié le 19 juin 2020 un document de base fixant les principes généraux de la stratégie en cas de reprise de l'épidémie et le sujet a été approfondi lors d'une rencontre avec la CDS fin juin (cf. chap. 6.2.1 et 6.2.2).

voyageurs (début juillet), le Conseil fédéral n'a pas joué de rôle actif dans la gestion de la pandémie durant l'été 2020, malgré la hausse des cas constatée, et s'est contenté de souligner que la responsabilité de la gestion de crise revenait aux cantons. Une période de flottement a également eu lieu dans l'organisation de crise fédérale: suite à la dissolution de l'EMCC, il a fallu attendre août 2020 pour que le «comité de pilotage COVID-19» soit mis sur pied. Les propositions de l'OFSP de renforcement des mesures de lutte contre la pandémie n'ont pas été concrétisées; au contraire, le Conseil fédéral a décidé de lever l'interdiction des grands événements en août 2020, contre l'avis des cantons.

- *La prise en main de la gestion de crise par les cantons a constitué un défi.* Les cantons ont explicitement souhaité le retour à la situation particulière. Durant l'été 2020, les gouvernements cantonaux ont pris diverses mesures dans leur domaine de compétences. Néanmoins, les nouveaux processus et compétences – notamment pour le traçage des contacts – n'ont pris forme que lentement. La CDS s'est efforcée d'assurer une cohérence intercantonale et a appelé les cantons à prendre des mesures supplémentaires, mais son influence est demeurée limitée. La CdG-E relève également que les conférences intercantionales ont présenté des positions parfois ambiguës vis-à-vis de la Confédération: tandis que la CDS et la CTP ont soutenu les mesures de lutte contre la pandémie décidées par le Conseil fédéral début juillet, la CdC s'est montrée critique concernant certaines recommandations et directives émises par l'OFSP dans le champ de compétences des cantons.

La CdG-E partage l'avis de la ChF que le Conseil fédéral aurait dû, au début du retour à la situation particulière, soutenir les cantons de manière plus active dans la gestion de la pandémie, par exemple en émettant des recommandations ou directives de portée nationale relatives à certaines mesures de base, ou en apportant un soutien plus important à la mise en œuvre. Elle constate néanmoins que, dans le contexte de l'époque, une telle démarche se serait potentiellement heurtée à l'opposition des cantons.

La commission salue toutefois les travaux de l'OFSP visant à soutenir le développement du traçage des contacts (cf. aussi chap. 8.5.1), ainsi que les efforts communs du DFI et de la CDS, entrepris dès août 2020, pour renforcer et institutionnaliser leur collaboration et clarifier la répartition des compétences mutuelles, notamment par le biais d'un document stratégique commun⁶⁶⁷. Elle constate toutefois que ces efforts n'ont pas permis de garantir une coordination satisfaisante lors de l'apparition de la deuxième vague.

Octobre à décembre 2020

Les informations collectées par la CdG-E confirment que le traçage des contacts a rapidement touché à ses limites lors de l'apparition de la deuxième vague de pandémie, que certaines autorités cantonales ont hésité à prendre des mesures supplémentaires de lutte contre la pandémie dans leur champ de compétences et qu'une grande

⁶⁶⁷ La CdG-E salue également la collaboration étroite entre le DFI et la CDS pour l'élaboration de plusieurs mesures importantes entre août et septembre 2020, comme le concept de coordination des unités de soins intensifs.

partie des cantons ne sont pas suffisamment coordonnés à l'échelon régional et supra-régional. Elle relève toutefois les efforts de coordination dont ont fait preuve les cantons romands durant cette période.

Cette situation a eu pour conséquence que l'évolution de la pandémie n'a pas pu être contenue à l'échelon cantonal et que le Conseil fédéral a dû intervenir à plusieurs reprises entre octobre et décembre 2020, en prenant des mesures strictes à l'échelon national. L'hétérogénéité des mesures cantonales a par ailleurs suscité de l'incompréhension dans la population. La commission constate en outre que certains principes consignés dans le document stratégique du DFI et de la CDS d'octobre 2020 n'ont pas été respectés⁶⁶⁸. Le mandat de la CdG-E se focalise sur l'activité des autorités fédérales (cf. chap. 2); il ne revient pas à la commission d'analyser les causes de cette situation au niveau des cantons⁶⁶⁹. Ce cas soulève toutefois les questions fondamentales de la responsabilité de gestion de l'épidémie en période de situation particulière (cf. plus bas), de la coordination intercantonale et de la relation entre la CDS et les gouvernements cantonaux (cf. chap. 8.5.3).

La CdG-E considère que le Conseil fédéral a réagi de manière adéquate en octobre 2020, en adoptant rapidement des mesures de portée nationale suite à la demande exprimée par la CDS, puis en mettant à disposition des cantons des contingents de l'armée et de la protection civile. La commission salue également les efforts entrepris par le Conseil fédéral début décembre 2020, afin d'engager le dialogue avec certains cantons présentant une situation épidémiologique préoccupante pour les inciter à prendre des mesures dans leur domaine de compétences, même si cette démarche n'a que partiellement été suivie d'effets. Elle juge compréhensible que, face aux positions hétérogènes et parfois contradictoires des cantons, et au vu de la dégradation de la situation sanitaire, le Conseil fédéral ait finalement décidé de reprendre, dès décembre 2020, une position de conduite plus ferme. La commission constate en outre que le Conseil fédéral a systématiquement procédé à une consultation des cantons avant de prendre des mesures durant cette période, même si les délais ont parfois été très brefs.

La commission note par ailleurs que le Conseil fédéral n'a pas fait usage, durant l'automne 2020, de la possibilité prévue par l'art. 77 LEp d'ordonner aux cantons la prise de mesures d'exécution. Elle s'interroge sur l'opportunité d'une telle mesure et sur la nécessité de régler plus clairement son usage à l'avenir (cf. plus bas).

Janvier 2021 à mars 2022

La CdG-E constate qu'après la reprise en main de la gestion de crise par la Confédération en décembre 2020, une répartition des compétences stable a pu être établie dans la pratique: le Conseil fédéral a pris davantage de mesures nationales, tandis que les cantons n'ont remis en cause la conduite exercée par la Confédération qu'à de rares occasions. La CdG-E estime que cette configuration a contribué à un apaisement et à

⁶⁶⁸ Notamment le fait que, lors d'une évolution épidémique de niveau II (absence de stabilisation et forte hausse des cas régionale ou nationale), les cantons sont chargés de prendre un certain nombre de mesures, telles que les restrictions d'autorisation des grandes manifestations, la limitation des rassemblements et des réunions publiques ou privées ou le durcissement des plans de protection.

⁶⁶⁹ Diverses hypothèses ont été formulées à ce sujet dans les évaluations déjà publiées ainsi que lors des auditions menées par la CdG-E (cf. chap. 7.2.2).

une amélioration de la collaboration entre Confédération et cantons; une telle évolution était indispensable pour garantir une gestion adéquate de la pandémie au cours des mois suivants (mise en œuvre de la stratégie de vaccination et introduction du certificat COVID-19, notamment). Néanmoins, la commission constate que cette situation a également mené les cantons à se reposer largement sur les décisions du Conseil fédéral plutôt que d'assumer une responsabilité de conduite proactive dans la gestion de la pandémie. En ce sens, la répartition des tâches établie à cette période ne correspondait pas tout à fait à celle prévue par la LEp. Cette tendance a encore été renforcée par le changement de processus de consultation au printemps 2021 (retour à une consultation individuelle des gouvernements cantonaux), qui a limité la portée de l'influence stratégique des cantons (cf. chap. 8.4.1).

La commission salue les efforts entrepris par le Conseil fédéral courant 2021 afin de mieux détailler les champs d'action et les tâches de la Confédération et des cantons, ainsi que les principes stratégiques guidant la lutte contre la pandémie (modèle des «trois phases» et document sur la préparation d'une éventuelle remontée des cas, cf. chap. 6.2.2 et 7.2.2). De son point de vue, ces démarches montrent que des enseignements ont été tirés par la Confédération suite aux manquement constatés en automne 2020. Elle constate aussi que le Conseil fédéral a été à l'écoute des demandes des cantons, par exemple en regroupant davantage les étapes d'assouplissement durant l'été 2021, en prolongeant l'engagement de la protection civile, mais également en procédant à l'adaptation de certaines mesures suite à la consultation des cantons.

La CdG-E constate néanmoins que la gestion de la nouvelle vague de pandémie survenue durant l'hiver 2021/2022 a suivi un schéma en grande partie similaire à celui de l'automne 2020. Dans un premier temps, le Conseil fédéral a indiqué qu'il portait du principe qu'il revenait aux cantons de prendre des mesures sur le plan régional et la CDS a appelé les cantons à renforcer leur dispositif. Dans un deuxième temps, constatant que les mesures prises par les cantons ne permettaient pas de contenir l'évolution de l'épidémie, le Conseil fédéral a adopté des mesures nationales strictes.

Enseignements du point de vue de la haute surveillance parlementaire

La CdG-E juge indispensable que des mesures soient prises afin de clarifier et d'améliorer la collaboration entre Confédération et cantons en période de situation particulière, en vue d'éventuelles pandémies futures. La commission identifie une nécessité d'agir au niveau de la répartition des tâches, compétences et responsabilités pour la prise de mesures de lutte contre la pandémie, mais elle juge aussi nécessaire que la coordination soit renforcée entre la Confédération et les cantons concernant la conduite stratégique de la gestion de crise, pour garantir que les mesures soient prises au niveau et au moment adéquat.

En ce qui concerne la *répartition des tâches, compétences et responsabilités*, la CdG-E estime que la répartition fondamentale prévue par la LEp pour la situation particulière – à savoir une responsabilité primaire de gestion de crise revenant aux cantons, complétée par la possibilité de mesures nationales prises par le Conseil fédéral – demeure adéquate. Cette approche permet de tirer profit des compétences spécialisées des cantons et garantit l'adoption de mesures adaptées pour chaque région. Elle respecte en

outre les principes constitutionnels du fédéralisme⁶⁷⁰. La commission considère toutefois qu'une répartition plus détaillée des tâches, compétences et responsabilités de la Confédération et cantons doit absolument être établie, en accord avec les autorités cantonales.

De son point de vue, des clarifications sont nécessaires sur plusieurs aspects pour garantir que ce modèle fonctionne dans la pratique:

- *Déterminer les mesures relevant en premier lieu de la responsabilité des cantons.* Il paraît important pour la CdG-E que le Conseil fédéral définisse avec les cantons, sur la base des expériences faites durant la pandémie («meilleures pratiques»), quelles sont les mesures de lutte contre la pandémie relevant prioritairement de la responsabilité des cantons en situation particulière, en fonction des différents scénarios d'évolution de la pandémie⁶⁷¹. Il revient ensuite aux cantons de régler la mise en œuvre des mesures convenues et de s'assurer de leur bonne application.
- *Clarifier les possibilités d'intervention ponctuelles de la Confédération.* L'établissement par la Confédération de directives ou de recommandations à l'intention des cantons a fait l'objet de critiques; en parallèle, le Conseil fédéral a renoncé à contraindre les cantons à prendre des mesures sur la base de l'art. 77 LEp (cf. chap. 7.2.2). De l'avis de la commission, il est nécessaire que les critères et les modalités d'utilisation de ces instruments d'intervention de la Confédération en période de situation particulière soient clarifiés.
- *Clarifier les critères pour une prise de mesures à l'échelon national par le Conseil fédéral.* Aux yeux de la commission, l'adoption par le Conseil fédéral de mesures pour tout le pays peut se justifier, en particulier lorsque les cantons ne parviennent pas à s'entendre sur des mesures uniformes ou que la situation épidémiologique échappe à leur contrôle (cf. à ce propos l'art. 43a, al. 1, Cst.). Pour la CdG-E, la situation de blocage constatée à l'automne 2020 s'explique par le fait que les cantons et le Conseil fédéral avaient une interprétation différente du moment à partir duquel une intervention de la Confédération se justifiait. La commission attend du Conseil fédéral qu'il fixe avec les cantons des critères et processus clairs concernant le déclenchement d'une intervention fédérale. Par ailleurs, il s'agira de déterminer si certaines mesures de lutte contre la pandémie doivent être prises directement au niveau national (p. ex. port du masque obligatoire dans les transports publics).

La CdG-E attend du Conseil fédéral que les principes directeurs concernant ces différents points soient fixés dans la LEp, le Plan de pandémie et/ou dans des conventions passées avec les cantons (p. ex. avec la CDS, cf. recommandation 4) et que les processus correspondants soient établis.

Par ailleurs, puisque les cantons et la Confédération assument une responsabilité conjointe pour la prise de mesures de lutte contre la pandémie en période de situation

⁶⁷⁰ En particulier art. 5a, art. 44, al. 1, et art. 46, al. 3, Cst.

⁶⁷¹ Cet examen pourrait avoir lieu dans le cadre de la mise en œuvre du Po. Noser «Pour un examen indépendant de la gestion de la crise du coronavirus. Principes de base» du 13.6.2023 (23.3675), adopté par le Conseil des États en septembre 2023 (cf. chap. 8.4).

particulière, la commission estime qu'une meilleure coordination entre les deux niveaux de l'État devrait être assurée concernant la *conduite stratégique de la gestion de la pandémie*⁶⁷². Or, cette coordination a fait défaut durant la pandémie de COVID-19. En été 2020, suite au retour à la situation particulière, le Conseil fédéral a délégué une grande partie de la gestion de crise aux cantons. À contrario, à partir de décembre 2020, la conduite stratégique a été essentiellement assumée par la Confédération. La collaboration entre le DFI et la CDS ainsi que l'intégration des cantons dans le «comité de pilotage COVID-19» ont permis de garantir, dans une certaine mesure, une coordination en matière de conduite, mais celle-ci n'a pas suffi à faire face à la deuxième vague de manière appropriée.

Pour la commission, une conduite stratégique coordonnée entre Confédération et cantons devrait permettre de garantir que les mesures de lutte contre la pandémie soient prises au bon moment et au niveau étatique approprié. Sa concrétisation passe par trois mesures: premièrement, une réglementation claire et une application cohérente des tâches, compétences et responsabilités (cf. page précédente), deuxièmement, une amélioration de l'organisation de crise de la Confédération et un renforcement des échanges politico-stratégiques avec les cantons (cf. chap. 8.2) et troisièmement, un renforcement de la coordination intercantonale pour la prise de mesures (cf. chap. 8.5.3).

La commission prie le Conseil fédéral d'examiner quelles mesures sont nécessaires pour garantir une conduite stratégique coordonnée entre la Confédération et les cantons en période de situation particulière et de procéder aux adaptations nécessaires des bases légales et des prescriptions pertinentes. La commission estime en particulier qu'il est nécessaire de déterminer dans la LEp quels organes ou plateformes sont chargés d'assurer la coordination de la conduite stratégique; elle se demande en particulier si cette tâche ne pourrait pas être confiée à l'Organe de coordination déjà prévu par la loi (cf. chap. 8.2.5). Une telle coordination pourrait également être assumée par le Dialogue confédéral ou par un nouvel organe commun de la Confédération et des cantons.

⁶⁷² Pour la CdG-E, l'option de confier la responsabilité de la conduite stratégique en période de situation particulière au Conseil fédéral seul (comme proposé par la CdC dans son rapport de 2022) n'est pas opportune. La commission partage l'avis du Conseil fédéral qu'une telle modification entraînerait un transfert de compétences vers la Confédération et abolirait la distinction entre situation particulière et situation extraordinaire. De son point de vue, une conduite assumée par le Conseil fédéral seul se justifie uniquement dans les situations les plus graves. En période de situation particulière, une responsabilité en matière de conduite revient aux cantons, dans la mesure où ils assument également une part de la responsabilité pour la prise des mesures de lutte contre la pandémie. Un transfert de compétences au Conseil fédéral entrerait en contradiction avec les principes constitutionnels du fédéralisme, mais aussi avec la volonté exprimée par les cantons d'être davantage associés aux réflexions politico-stratégiques (cf. chap. 8.2.3).

Recommandation 8 Clarifier la collaboration entre Confédération et cantons en période de situation particulière

1. Le Conseil fédéral est prié de clarifier, en collaboration avec les cantons, la répartition des tâches, compétences et responsabilités de la Confédération et des cantons pour la prise de mesures de lutte contre la pandémie en période de situation particulière au sens de la LEp. Dans ce cadre, il est prié de procéder en particulier aux clarifications suivantes:

- déterminer les mesures relevant en premier lieu de la responsabilité des cantons, en fonction des différents scénarios d'évolution de la pandémie;
- clarifier les possibilités d'intervention ponctuelles de la Confédération face aux cantons, en particulier l'établissement de directives ou recommandations;
- clarifier les critères pour une prise de mesures à l'échelon national par le Conseil fédéral.

2. Le Conseil fédéral est prié d'examiner quelles mesures sont nécessaires afin de garantir une conduite stratégique coordonnée de la Confédération et des cantons en période de situation particulière.

3. Le Conseil fédéral est prié de consigner le résultat de ses clarifications concernant les points 1 et 2 – autant que nécessaire – dans la LEp, le Plan de pandémie et/ou dans des conventions passées avec les cantons et de s'assurer que les processus correspondants soient établis. Il est en particulier prié de déterminer dans la LEp quels organes ou plateformes sont chargés d'assurer la coordination de la conduite stratégique en période de situation particulière.

8.3.5 Période de situation normale (suite à la pandémie)

La commission déplore que la Confédération et les cantons n'aient pas été en mesure de trouver un terrain d'entente concernant leurs compétences mutuelles suite au retour à la situation normale, en avril 2022. La commission salue l'initiative du Conseil fédéral d'établir un document stratégique précisant la répartition des tâches, mais regrette que celui-ci n'ait pas pu être adopté de manière commune. Elle estime que des enseignements doivent impérativement être tirés de cette situation pour l'avenir.

La principale divergence constatée portait sur la répartition des responsabilités en cas de nouvelle augmentation des cas (cf. chap. 7.2.3). La commission considère que tant les arguments présentés par la Confédération que ceux des cantons sont compréhensibles dans une certaine mesure.

Comme le Conseil fédéral, la commission estime que la responsabilité de la gestion de la pandémie en période de situation normale revient prioritairement aux cantons, comme le prévoit la LEp, et que ceux-ci doivent pouvoir l'assumer de façon coordonnée. En 2022, en cas de remontée de cas, il serait revenu en premier lieu aux cantons de s'organiser pour garantir une gestion sanitaire adéquate et homogène, tant au ni-

veau régional que national, en se basant sur l'expérience acquise durant les deux années précédentes. De l'avis de la commission, la nécessité de mesures uniformes pour tout le pays ne peut pas constituer le seul critère justifiant le déclenchement de la situation particulière au sens de l'art. 6 LEp. La situation particulière implique que des pouvoirs et responsabilités importants sont confiés au Conseil fédéral vis-à-vis des cantons; une telle configuration ne peut pas devenir une «solution par défaut» mais doit demeurer une option de dernier recours. À plusieurs égards, la situation de l'été 2022 était fondamentalement différente de celle des étés 2020 et 2021⁶⁷³; conformément au principe de proportionnalité, il était donc compréhensible que le Conseil fédéral fixe des critères plus élevés pour un retour à la situation particulière.

Néanmoins, la commission estime que le Conseil fédéral a présenté une position trop fermement défensive, en excluant d'entrée de jeu l'éventualité d'un retour à la situation particulière. La pandémie de COVID-19 a montré qu'il était extrêmement difficile de prévoir l'évolution de la situation épidémiologique et une nouvelle vague très vigoureuse nécessitant une intervention du Conseil fédéral aurait pu survenir à l'automne 2022. La commission relève en outre les efforts de coordination menés par la CDS afin d'assurer autant que possible un processus harmonisé pour la prise de mesures de lutte contre la pandémie dans les cantons.

Même si elle relève que le DFI et la CDS ont continué à entretenir des contacts réguliers durant l'été 2022⁶⁷⁴, la CdG-E estime que les divergences entre Confédération et cantons auraient pu mener, en cas de nouvelle vague, à une situation de blocage similaire à celle de l'automne 2020, avec des conséquences potentiellement négatives⁶⁷⁵. Celle-ci ne s'est heureusement pas concrétisée en raison de l'évolution épidémiologique favorable.

Cette situation met en évidence, de l'avis de la commission, deux problématiques fondamentales: premièrement la nécessité d'une coopération intercantonale pour la prise de mesures harmonisées à l'échelon national (cf. chap. 8.5.3) et deuxièmement la nécessité de renforcer les échanges au niveau politique et stratégique entre la Confédération et les cantons en période de crise (cf. chap. 8.2.3).

Pour la commission, il est important que le Conseil fédéral clarifie, en collaboration avec les cantons, la répartition des tâches, compétences et responsabilités lors du retour à la situation normale suite à une pandémie. En particulier, le Conseil fédéral est invité à déterminer plus précisément les critères pouvant justifier une nouvelle déclaration de la situation particulière en cas de remontée des cas. La question se pose également de savoir comment les cantons seraient associés à une telle décision (cf. recommandation 6).

673 Notamment au niveau des connaissances relatives au virus ou du taux de vaccination de la population.

674 Elle salue en particulier le fait que le DFI et l'OFSP se soient tenus à disposition à tout moment pour un échange avec le CDS et pour soutenir la CDS ou certains cantons pour le suivi de l'évolution épidémiologique.

675 De l'avis de la CdG-E une situation dans laquelle les cantons n'auraient pas été en mesure de contenir l'évolution de la pandémie, contraignant la Confédération à reprendre la main, aurait très probablement suscité des réactions négatives dans la population et nui à l'image du fédéralisme.

Par ailleurs, la CdG-E constate que les caractéristiques de la situation normale prévalant au début de la pandémie (janvier et février 2020) et de la situation normale suivant la pandémie (dès avril 2022) étaient fondamentalement différentes, non seulement concernant les connaissances sur le virus, le degré d'incertitude quant à l'évolution de la situation et l'expérience dans la gestion de crise, mais aussi concernant les tâches assumées par la Confédération⁶⁷⁶. En conséquence, la commission se demande s'il ne serait pas nécessaire de distinguer ces deux types de phases, en créant dans la LEp une phase supplémentaire succédant à la phase de «situation particulière» (p. ex. «phase de transition» ou «phase de régularisation»). Une telle catégorisation permettrait de mieux tenir compte des circonstances épidémiologiques particulières de la période suivant la pandémie (en particulier les risques de rebonds), notamment dans la répartition des tâches entre Confédération et cantons. Elle permettrait également une communication plus transparente vis-à-vis de la population et des cantons⁶⁷⁷.

Recommandation 9 Clarifier les tâches, compétences et responsabilités de la Confédération et des cantons en période de situation normale, suite à la pandémie

Le Conseil fédéral est prié de clarifier, en collaboration avec les cantons, la répartition des tâches, compétences et responsabilités de la Confédération et des cantons en période de situation normale, lorsque celle-ci succède à la situation particulière.

Le Conseil fédéral est également prié de déterminer les critères pouvant justifier un retour à la situation particulière en cas de remontée des cas.

Enfin, le Conseil fédéral est invité à examiner l'opportunité de créer une phase supplémentaire dans la LEp, pour régler de manière distincte la phase de régularisation succédant à la situation particulière.

8.4 Collaboration entre Confédération et cantons concernant les mesures de lutte contre la pandémie de portée nationale

La chronologie établie par la CdG-E (chap. 6) met en évidence que de très nombreuses mesures sanitaires ont été prises durant la pandémie de COVID-19, tant au niveau cantonal que fédéral. Sur le plan général, la commission juge indispensable que le Conseil fédéral procède avec les cantons à un bilan global des mesures prises, qu'il évalue l'efficacité de celles-ci et qu'il identifie les exemples de bonnes pratiques.

⁶⁷⁶ Suite au retour à la situation normale en avril 2022, la Confédération a continué à assumer différentes tâches de gestion de la pandémie allant au-delà de son mandat initial (notamment concernant les biens médicaux et le financement des tests).

⁶⁷⁷ Le terme de «situation normale» ne correspondait pas véritablement à la situation prévalant à partir d'avril 2022, dans la mesure où la prévalence du virus était encore élevée.

En septembre 2023, le Conseil des États a adopté un postulat⁶⁷⁸ demandant que les mesures de santé publique prises durant la pandémie soient examinées par un groupe d'experts indépendants et que des principes d'action pour la gestion des futures pandémies soient élaborés à partir de leurs conclusions.

La CdG-E attend du Conseil fédéral qu'il détermine, sur la base de ces clarifications, quelles adaptations doivent être apportées à la LEp, au Plan de pandémie et aux autres directives ou règlements pertinents. Au vu des démarches déjà en cours, elle renonce à formuler une recommandation spécifique à ce sujet.

Ci-après, la commission se focalise sur les mesures nationales. Elle ne se prononce pas sur l'adéquation des mesures prises individuellement, mais sur la manière dont la Confédération et les cantons ont collaboré pour leur élaboration et leur mise en œuvre.

8.4.1 Procédures de consultation

Globalement, la CdG-E estime que des améliorations sont nécessaires concernant la manière dont les cantons sont consultés sur les mesures de lutte contre la pandémie élaborées par le Conseil fédéral, peu importe la phase considérée. Sur le principe, la CdG estime que l'association des cantons à la préparation des mesures fédérales est indispensable, puisqu'ils sont chargés de leur exécution: celle-ci doit permettre aux cantons de mettre à profit leur expertise, de se prononcer sur la faisabilité des mesures proposées et de se préparer à la mise en œuvre⁶⁷⁹.

Au-delà des mesures de lutte contre la pandémie en tant que telles, la CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner si l'association des cantons pour le passage d'une situation à une autre devrait aussi être clarifiée (cf. chap. 8.3.2, recommandation 6).

Situation extraordinaire

Fondamentalement, la LEp ne prévoit pas de consultation des cantons durant cette période. Pour la CdG-E, ce principe se justifie précisément par la situation sanitaire exceptionnelle, qui nécessite que la responsabilité décisionnelle soit confiée au Conseil fédéral seul. La commission juge toutefois important que les cantons soient associés autant que possible à la préparation des décisions même en situation extraordinaire – tant au niveau administratif que gouvernemental – au vu des avantages qu'une telle association apporte (cf. plus haut).

La commission comprend les critiques émises par les cantons concernant la pratique en matière de consultations au printemps 2020 (cf. chap. 7.3.1). Cette situation s'explique, selon elle, par le contexte particulier de l'époque. Elle constate que les autorités fédérales se sont efforcées de tenir compte autant que possible des remarques et propositions des cantons durant cette période.

⁶⁷⁸ Po. Noser «Pour un examen indépendant de la gestion de la crise du coronavirus. Principes de base» du 13.6.2023 (23.3675).

⁶⁷⁹ La commission souligne qu'il s'agit d'un élément central pour la participation des cantons au processus décisionnel fédéral (cf. art. 45, al. 1 et 2, Cst.).

La CdG-E est d'avis qu'il ne serait pas réaliste d'établir un processus formel de consultation des cantons en période de situation extraordinaire⁶⁸⁰. Elle invite néanmoins le Conseil fédéral à clarifier quelles seraient les options envisageables pour renforcer l'association des cantons durant cette phase, tout en maintenant une capacité de réaction rapide et sans causer de charge administrative disproportionnée pour les unités fédérales⁶⁸¹. Pour la commission, la réalisation de brèves consultations par le biais des conférences intercantionales ou de tables rondes par vidéoconférence avec les présidents des gouvernements cantonaux pourraient constituer des options proportionnées. Enfin, la commission estime que le renforcement de l'association des cantons à l'organisation de crise fédérale (cf. chap. 8.2) devrait aussi permettre de mieux tenir compte des avis des cantons.

Situation particulière

La consultation des cantons en situation particulière est explicitement prévue par la LEp⁶⁸². La commission constate que les autorités fédérales se sont efforcées de respecter ce principe, mais que les critères fixés dans la LCo – en particulier les dispositions concernant les délais de consultation (art. 7 LCo) – n'ont généralement pas pu être respectés. La commission constate que la pression temporelle de la crise a placé les cantons dans une situation très difficile. D'un autre côté, elle relève que le Conseil fédéral et les départements ont veillé à offrir aux cantons le plus grand laps de temps possible pour se prononcer (cf. chap. 7.3.1).

De l'avis de la CdG-E, la phase la plus critique concernant les consultations en situation particulière a eu lieu entre octobre et décembre 2020; durant cette période, les consultations sur les mesures nationales ont parfois été très courtes. Cette situation doit néanmoins être placée dans le contexte particulier de la deuxième vague de pandémie, durant laquelle le Conseil fédéral a été appelé à adopter des mesures nationales très rapidement, les cantons n'étant pas parvenus à endiguer la progression de la pandémie. La commission constate que la situation en la matière s'est améliorée par la suite, même si les délais sont restés bien plus courts que la moyenne.

La commission salue la volonté du Conseil fédéral d'améliorer le processus de consultation, en prévoyant notamment l'introduction d'un système de consultations électroniques. Elle estime en outre que le renforcement de l'implication des cantons dans l'organisation de crise fédérale (cf. chap. 8.2) et la meilleure coordination pour la conduite stratégique en période de situation particulière (cf. recommandation 8, chap. 8.3.4) devraient contribuer à alléger le processus de consultation.

⁶⁸⁰ Cet avis est d'ailleurs partagé par certains représentants des cantons (cf. chap. 7.3.1).

⁶⁸¹ La CdG-E note à ce sujet que le nouvel art. 10 LCo adopté par le Parlement tient compte de cette nécessité: celui-ci prévoit certes qu'en cas d'urgence, il soit possible de renoncer à la procédure de consultation formelle, mais aussi que «l'autorité compétente sollicite, dans la mesure du possible, l'avis des gouvernements cantonaux».

⁶⁸² Dans le cas présent, la commission considère que toutes les modifications des ordonnances de lutte contre le COVID-19 adoptées par le Conseil fédéral durant la situation particulière entraient dans le champ d'application de la loi sur la consultation (art. 3, al. 1, let. d et e, LCo).

La CdG-E estime que la pandémie de COVID-19 a mis en évidence deux questions de fond concernant la consultation des cantons en situation particulière:

- *Quels doivent être les délais et modalités de consultation des cantons?* Pour la commission, il est peu réaliste d’espérer que les délais habituels prévus par la LCo soient respectés en période de situation particulière. À ce titre, l’art. 7, al. 4, LCo prévoit que «si le projet ne souffre aucun retard, le délai peut être raccourci à titre exceptionnel». La CdG-E note que cette exception a été appliquée presque systématiquement durant la pandémie de COVID-19; pour elle, une telle situation est compréhensible, mais elle n’est pas idéale du point de vue de la sécurité du droit.

Par ailleurs, la commission note que l’établissement d’une procédure pour les consultations des cantons a constitué un défi pour les autorités fédérales. Elle relève que le Conseil fédéral et le DFI ont dû modifier à plusieurs reprises durant la pandémie leur pratique en la matière, en raison du fait que les projets soumis aux cantons étaient sujets à des indiscretions ou que certains cantons prenaient publiquement position à leur propos. La CdG-E estime que la solution finalement retenue – à savoir une première publication des mesures proposées au moment de leur envoi en consultation aux cantons – a certes renforcé la clarté de la prise de décision, mais qu’elle a également réduit la marge de manœuvre du Conseil fédéral et des cantons et considérablement alourdi le processus d’adoption des mesures.

La commission invite le Conseil fédéral à fixer avec les cantons des critères généraux permettant de déterminer quels délais sont applicables aux consultations en période de situation particulière. Par ailleurs, elle invite le Conseil fédéral à régler de manière claire le déroulement de la procédure de consultation en tenant compte des enjeux liés à la confidentialité.

- *À qui doivent être adressées les consultations cantonales?* Entre août 2020 et mars 2021, les consultations cantonales ont essentiellement été coordonnées par la CDS. Par la suite, le processus a été modifié et les projets soumis à consultation adressés individuellement à chaque canton. De l’avis de la CdG-E, les consultations coordonnées par les conférences intercantionales présentent divers avantages (rapidité de la procédure, connaissances spécialisées), mais également plusieurs risques et inconvénients (trop grande focalisation thématique, prise en compte limitée de l’avis politique des gouvernements cantonaux, absence de légitimité démocratique pour la prise de décision). Pour la commission, l’institutionnalisation de cette option ne serait réaliste à long terme que si le rôle des conférences intercantionales est clarifié (cf. chap. 8.5.3). À l’opposé, une consultation individuelle des cantons, si elle permet une meilleure prise en compte des avis politiques et une représentation plus équilibrée des domaines thématiques, montre également de claires limites en période de crise, en particulier face aux délais restreints, et implique une charge de travail importante pour les autorités concernées. À ce sujet, la CdG-E partage le constat du Conseil fédéral que le changement de pratique décidé au printemps 2021 a affaibli la position des cantons dans la prise de décision. Cette situation met en évidence l’importance de la coordination intercantonale en période de crise (cf. chap. 8.5.3).

La CdG-E invite le Conseil fédéral à clarifier avec les cantons, dans quels cas, en période de crise, les cantons peuvent être consultés par le biais des conférences intercantionales. La commission estime qu'une solution intermédiaire pourrait être de procéder, en parallèle à la consultation des gouvernements cantonaux, à une consultation des conférences intercantionales portant sur certains aspects techniques.

Sur la base des réflexions sur ces deux points, la CdG-E prie le Conseil fédéral d'examiner si des précisions concernant les consultations en période de crise doivent être apportées dans la LCo ou l'OCo⁶⁸³, ou si des compléments concernant les consultations en cas de pandémie dans la LEp ou l'OEep seraient judicieux.

Recommandation 10 Améliorer la consultation des cantons en période de crise

1. Pour la période de *situation extraordinaire au sens de la LEp*, le Conseil fédéral est prié de clarifier quelles seraient les options envisageables pour renforcer l'association des cantons à l'élaboration des mesures nationales de lutte contre les pandémies.

2. Pour la période de *situation particulière au sens de la LEp*, le Conseil fédéral est invité à fixer avec les cantons des critères généraux permettant de déterminer quels délais sont applicables aux consultations sur les mesures nationales de lutte contre les pandémies. Il est invité à régler de manière claire le déroulement de la procédure de consultation en tenant compte des enjeux liés à la confidentialité.

3. Le Conseil fédéral est invité à clarifier avec les cantons dans quels cas, en période de crise, les cantons peuvent être consultés par le biais des conférences intercantionales.

4. Sur la base de ces réflexions, le Conseil fédéral est prié d'examiner si des précisions doivent être apportées dans la LCo et l'OCo (concernant les consultations en période de crise de manière générale) ou dans la LEp et l'OEep (concernant les consultations dans le cas spécifique d'une pandémie).

8.4.2 Information des cantons sur les mesures décidées

La commission constate qu'une grande partie des manquements constatés concernant l'information des cantons sur les mesures adoptées par le Conseil fédéral (cf. chap. 7.3.2) sont liés au contexte très particulier de la pandémie (en particulier de la première vague). La situation de crise causée par le COVID-19 a contraint les autorités fédérales à émettre dans un laps de temps très court un grand nombre de réglementations dans des domaines très divers, dont la mise en œuvre était complexe et accompagnée de nombreuses incertitudes. La commission relève que le fait d'informer l'ensemble des cantons et acteurs concernés sur les mesures prises a représenté un immense défi pour les autorités fédérales et que celles-ci se sont efforcées de clarifier autant que possible les questions liées à l'interprétation des règles sanitaires. Elle salue

⁶⁸³ En particulier pour encadrer de manière plus précise l'exécution de l'art. 7, al. 4, LCo.

ainsi le fait que l'OFSP ait régulièrement publié des recommandations et explications concernant l'application⁶⁸⁴.

La CdG-E estime par contre que les critiques des cantons concernant la qualité du cadre légal établi par les autorités fédérales doivent être relativisées. Le fait que ce dernier ait été modifié à de nombreuses reprises durant la pandémie et qu'il ait soulevé de nombreuses questions relatives à la mise en œuvre est lié au contexte de l'époque. Il est également inhérent à la situation de crise que les autorités n'aient pas forcément été en mesure d'assurer une mise à jour permanente de l'ensemble des documents d'accompagnement et que certaines dispositions aient nécessité des précisions ultérieures. Compte tenu de ces éléments, la commission partage l'avis du Conseil fédéral que la qualité des produits émis par l'administration fédérale était globalement bonne et que le nombre de corrections ayant dû être apportées à posteriori est resté faible. Elle n'identifie pas de nécessité particulière d'agir sur ce point au niveau de la haute surveillance.

Le fait que les cantons n'aient pas toujours disposé de réponses rapides à leurs questions est également lié au manque de points de contacts clairs, tant du côté des autorités fédérales que cantonales (cf. chap. 8.2.2 et recommandation 2). Par ailleurs, une association plus étroite des cantons à l'organisation de crise (cf. chap. 8.2.1, recommandation 1) devrait permettre d'améliorer le traitement des interrogations issues des cantons.

La commission salue la volonté du Conseil fédéral d'améliorer l'information des cantons et des autres acteurs concernés, notamment en mettant en œuvre la maxime 4 du rapport de la ChF de décembre 2020⁶⁸⁵. Elle invite le Conseil fédéral à examiner quelles mesures concrètes peuvent être prises à cet effet et de formaliser les processus correspondants au niveau de la législation ou de directives. De son point de vue, les objectifs suivants devraient être poursuivis: premièrement, les cantons doivent être informés des mesures décidées avant que celles-ci soient annoncées à la population; deuxièmement, ils doivent disposer d'un délai aussi large que possible pour la mise en œuvre; troisièmement, les ordonnances et rapports explicatifs doivent être disponibles dès l'annonce des mesures dans les trois langues officielles.

Recommandation 11 Améliorer l'information des cantons sur les mesures nationales en période de crise

Le Conseil fédéral est prié d'examiner quelles mesures concrètes peuvent être prises afin d'améliorer l'information des cantons et des autres acteurs concernés au sujet des mesures nationales en période de crise, en application de la maxime 4 du rapport de la ChF de décembre 2020. Il est prié de formaliser les processus correspondants au niveau de la législation ou de directives.

⁶⁸⁴ P. ex.: élaboration de critères d'application uniformes pour l'interdiction des grandes manifestations (février-mars 2020), précisions concernant l'ouverture des stations de ski (mars 2020), directives et recommandations sur le traçage des contacts (mai 2020).

⁶⁸⁵ «Dans la mesure du possible, les services fédéraux, les cantons et les associations seront informés avant les médias. L'information privilégiée des responsables de l'exécution doit être planifiée».

8.4.3 Soutien de la Confédération à la mise en œuvre des mesures de lutte contre la pandémie

Sur le principe, la mise en œuvre de la majorité des mesures en cas de pandémie est de la responsabilité des cantons (art. 75 LÉp). La commission tire un bilan globalement positif des nombreuses mesures prises par la Confédération pour soutenir les cantons dans cette tâche. Elle relève en particulier l'élaboration de recommandations et de modèles de documents à l'intention des cantons, la mise à disposition de moyens techniques⁶⁸⁶ ainsi que la mobilisation de personnel⁶⁸⁷. Elle estime que ce soutien, allant au-delà de la répartition des tâches initialement prévue, se justifiait par les circonstances particulières de la pandémie (en ce qui concerne l'exemple spécifique du traçage des contacts, cf. chap. 8.5.1).

La commission considère néanmoins que des améliorations pourraient être apportées en ce qui concerne les directives et recommandations émises par l'OFSP en période de pandémie. Elle constate que ces instruments ont joué un rôle important, mais que l'interprétation de leur opportunité a divergé selon les acteurs. La commission juge important que la Confédération tire un bilan global des directives et recommandations sanitaires émises durant la pandémie, en particulier concernant leur cohérence et l'adéquation de leur mise en œuvre par les cantons. Sur cette base, elle prie le Conseil fédéral de s'assurer que l'OFSP élaborera des processus et documents-types en vue d'une pandémie future. Elle estime qu'une telle démarche pourrait s'inscrire dans le cadre de la révision du Plan de pandémie.

Recommandation 12 Tirer un bilan des directives et recommandations émises par l'OFSP à l'intention des cantons

Le Conseil fédéral est prié de s'assurer que l'OFSP tire un bilan global des directives et recommandations sanitaires émises durant la pandémie de COVID-19 à l'intention des cantons, en particulier concernant leur cohérence et l'adéquation de leur mise en œuvre par les cantons, et que des processus et documents-types soient élaborés sur cette base en vue d'une pandémie future.

Enfin, la commission juge important que le Conseil fédéral tire un bilan global et approfondi de l'engagement de l'armée et de la protection civile pour le soutien à l'exécution cantonale durant la crise du COVID-19, au regard de l'ampleur inédite de cet engagement et du rôle central de celui-ci dans la gestion de la pandémie. En particulier, elle estime nécessaire d'analyser les tâches et prestations apportées par l'armée et la protection civile envers les cantons et de tirer le bilan de cet engagement en termes de finances, de ressources humaines et de logistique. De son point de vue, il est également important d'évaluer l'adéquation des processus internes de l'administration fédérale liés à cette mobilisation. Enfin, elle prie le Conseil fédéral de mettre en évidence quels enseignements peuvent être tirés de ce cas concernant le soutien

⁶⁸⁶ P. ex.: mise en place de l'application de traçage COVID-19, achat centralisé sur programme SORMAS pour le traçage des contacts.

⁶⁸⁷ A travers en particulier la mobilisation de l'armée et de la protection civile.

apporté par l'armée et la protection civile aux cantons, en vue de la gestion de crises futures de grande ampleur.

Postulat 1 Tirer un bilan global de l'engagement de l'armée et de la protection civile pour le soutien aux cantons durant la pandémie de COVID-19

Le Conseil fédéral est prié de procéder à un bilan global et approfondi de l'engagement de l'armée et de la protection civile pour le soutien à l'exécution cantonale durant la pandémie de COVID-19.

1. Le Conseil fédéral est prié d'analyser les tâches et prestations apportées par l'armée et la protection civile envers les cantons et de tirer le bilan de cet engagement en termes de finances, de ressources humaines et de logistique.
2. Le Conseil fédéral est prié d'évaluer l'adéquation des processus internes de l'administration fédérale liés à cette mobilisation.
3. Le Conseil fédéral est prié de mettre en évidence les enseignements pouvant être tirés de ce cas concernant le soutien apporté par l'armée et la protection civile aux cantons, en vue de la gestion de crises futures de grande ampleur.

Enfin, la CdG-E estime que l'amélioration de la numérisation dans le domaine de la lutte contre les épidémies, et en particulier l'implémentation d'outils informatiques harmonisés à l'échelon national, jouera un rôle important pour soutenir les cantons dans leurs tâches d'exécution à l'avenir. Ce point n'est toutefois pas approfondi dans le présent rapport.

8.5 Autres aspects

8.5.1 Traçage des contacts

La crise du COVID-19 a montré le rôle central joué par le traçage des contacts dans la lutte contre les pandémies et l'importance d'une action coordonnée de la Confédération et des cantons dans ce domaine. La CdG-E salue les importants efforts déployés par les autorités fédérales et cantonales pour permettre la mise en place d'un système de traçage de grande ampleur, qui a joué un rôle important dans la gestion de crise.

La commission tire un bilan globalement positif du soutien apporté par la Confédération à la mise en œuvre du traçage des contacts dans les cantons. Elle constate que le Conseil fédéral, le DFI et l'OFSP ont œuvré à plusieurs niveaux pour venir en aide aux cantons dans l'accomplissement de cette tâche⁶⁸⁸. Elle estime que ces mesures – qui allaient au-delà du mandat légal de la Confédération – étaient adéquates et justifiées au vu du contexte particulier.

⁶⁸⁸ Notamment établissement de directives et de recommandations, développement de l'application SwissCovid, achat centralisé du programme SORMAS, mise en place d'une base de données nationale, mise à disposition de contingents de protection civile, etc. (cf. chap. 7.3.3).

Au chapitre des points plus critiques, la CdG-E constate que les autorités fédérales et cantonales ne disposaient pas, au début de la crise, d'un système de traçage des contacts apte à faire face à une pandémie et que les dispositions de la LEp à ce sujet n'étaient que sommaires. Cela a eu pour conséquence que le traçage des contacts a été rapidement dépassé lors de l'apparition du virus en février et mars 2020. La commission relève que le Conseil fédéral a ensuite – dès avril 2020 – souligné à plusieurs reprises face aux cantons l'importance de développer le traçage des contacts et qu'il a lancé rapidement plusieurs mesures pour les soutenir⁶⁸⁹. La CdG-E constate néanmoins qu'il a fallu plusieurs mois pour que les cantons mettent en place les structures adéquates. Cela a eu pour conséquence que le système suisse de traçage des contacts n'était pas encore totalement abouti au moment de la deuxième vague, en automne 2020, et n'a pas permis de contenir l'augmentation des cas (cf. chap. 8.3.4). La commission estime que le Conseil fédéral a agi de manière correcte en mettant à disposition des cantons un nouveau contingent de protection civile en novembre 2020.

Pour la commission, le principal défi lié à la mise en œuvre du traçage des contacts en Suisse concerne la coordination à l'échelon supracantonal. Au vu de la grande mobilité dans le pays (notamment flux de pendulaires), la reconstitution des chaînes de transmission du virus ne peut être efficace que si elle se déploie au-delà des frontières cantonales. La commission estime nécessaire que le Conseil fédéral œuvre avec les cantons au développement d'un système de traçage pouvant être appliqué tant au niveau cantonal que régional ou national. À ce propos, elle identifie une nécessité d'amélioration sur deux points principaux:

- *Responsabilité du traçage des contacts et structures de coordination*: La commission est d'avis qu'il est adéquat que la mise en œuvre du traçage des contacts revienne aux cantons, comme le prévoit la LEp, dans la mesure où cette mesure nécessite la proximité de la population et demande des connaissances spécialisées dont seuls les cantons disposent. Toutefois, elle estime que la responsabilité cantonale ne s'oppose pas à un renforcement de la coordination à l'échelon régional, voire national. Elle estime important que la Confédération et les cantons réfléchissent ensemble aux structures adéquates qui doivent être mises en place pour garantir le traçage des contacts au niveau supracantonal.
- *Systèmes informatiques*: Pour la commission, un traçage des contacts efficace repose sur l'utilisation par les cantons et la Confédération de systèmes informatiques harmonisés, permettant un échange rapide de données. Si elle salue les démarches entreprises par l'OFSP dès fin mai 2020 pour acquérir de manière centralisée le programme SORMAS, elle estime que cette étape a eu lieu trop tard, dans la mesure où les cantons avaient alors déjà mis en place de leur côté différents systèmes. Dans le même sens, la commission estime qu'il est nécessaire d'examiner la mise en place d'une base de données commune de la Confédération et des cantons, permettant de retracer les chaînes de transmission à l'échelon national.

⁶⁸⁹ Développement de l'application SwissCovid dès avril 2020, établissement de directives et recommandations dès mai 2020, acquisition centralisée du programme SORMAS en mai/juin 2020 (cf. chap. 6.2.2).

La CdG-E juge indispensable que le Conseil fédéral tire, en collaboration avec les cantons, un bilan global du traçage des contacts réalisé durant la pandémie de COVID-19. En conséquence, elle a décidé d'adopter le postulat ci-dessous.

Postulat 2 Tirer un bilan global du traçage des contacts durant la pandémie de COVID-19

Le Conseil fédéral est prié de procéder, en collaboration avec les cantons, à un bilan global du traçage des contacts réalisé durant la pandémie de COVID-19.

1. Le Conseil fédéral est prié de procéder à une analyse de la mise en œuvre du traçage des contacts dans les cantons, afin de mettre en évidence les exemples de bonnes pratiques, les faiblesses et les défis constatés durant la pandémie;
2. Le Conseil fédéral est prié d'évaluer les principales mesures prises par la Confédération pour soutenir le traçage des contacts cantonal et de déterminer si de telles mesures doivent être pérennisées;
3. Le Conseil fédéral est prié d'examiner avec les cantons la mise en place de systèmes informatiques harmonisées et d'une base de données commune pour le traçage des contacts;
4. Le Conseil fédéral est prié d'examiner avec les cantons quelles structures doivent être mises en place pour garantir le traçage des contacts au niveau supracantonal (p. ex. centre de compétences pour le traçage des contacts) et si cette coordination doit être assumée par les cantons seuls ou constituer une tâche commune de la Confédération et des cantons;
5. Sur la base de ces clarifications, le Conseil fédéral est prié de procéder aux modifications appropriées de la LEp, du plan de pandémie et des autres documents pertinents.

8.5.2 Interdiction des interventions hospitalières non urgentes

La CdG-E arrive à la conclusion que la décision du Conseil fédéral d'interdire les interventions hospitalières non urgentes entre mars et avril 2020 était compréhensible, au regard des grandes incertitudes qui prévalaient à l'époque concernant l'évolution de la situation sanitaire et de la qualité insuffisante des données concernant le taux d'occupation des hôpitaux. Cette mesure respectait le principe de légalité, puisque l'art. 7 LEp confère au Conseil fédéral la possibilité, en période de situation extraordinaire, de prendre des mesures dans le domaine de compétences des cantons. Les informations collectées par la commission montrent néanmoins que, d'un point de vue postérieur, le bilan de cette mesure est mitigé en termes d'opportunité et d'efficacité, en raison notamment de son manque de flexibilité. Cette mesure a également eu un impact financier important pour les hôpitaux (cf. chap. 7.3.5).

La CdG-E arrive à la conclusion, sur la base de cet exemple, que la compétence décisionnelle pour une telle interdiction devrait de préférence, à l'avenir, être laissée à la responsabilité des cantons, dans la mesure où ceux-ci disposent des compétences spécialisées relatives au domaine hospitalier. Elle salue le fait que la Confédération ait appliqué ce principe dès l'été 2020. Elle partage l'avis du DFI qu'une intervention de la Confédération dans ce domaine devrait autant que possible être évitée en cas de pandémie future, tout en soulignant qu'elle ne peut pas être entièrement exclue face à une situation sanitaire particulièrement critique.

La CdG-E estime que cet exemple soulève trois questions de fond:

- Premièrement, la nécessité de réglementer, dans la LEp, les modalités d'une telle interdiction⁶⁹⁰ et d'examiner si des critères plus contraignants devraient être fixés concernant la définition d'une «intervention non urgente»⁶⁹¹. De l'avis de la commission, une formulation plus claire de cette mesure devrait permettre une mise en œuvre plus ciblée.
- Deuxièmement, la nécessité d'une plus grande flexibilité dans l'attribution du personnel hospitalier lié aux unités de soins intensifs, afin de disposer rapidement, en cas de nécessité, de ressources humaines supplémentaires pour faire face à une augmentation rapide des cas. Un tel enjeu est lié essentiellement à la formation du personnel hospitalier. La commission estime que cet aspect relève de la politique de la santé et tombe prioritairement, d'un point de vue législatif, dans le domaine de compétence des Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS). Elle renonce donc à émettre une recommandation sur ce point.
- Troisièmement, la CdG-E estime que cet exemple souligne l'importance d'une étroite collaboration entre les cantons sur le plan de la gestion des capacités hospitalières. Elle salue les efforts entrepris par la Confédération pour soutenir les cantons à ce niveau durant la pandémie. Elle part du principe que le Conseil fédéral examinera la nécessité de réglementer cet aspect plus précisément lors de la révision de la LEp.

Enfin, la commission partage l'avis que l'OFSP devrait rassembler les exemples de bonnes pratiques cantonales en matière de gestion des prestations régulières de soins durant la pandémie de COVID-19, afin de garantir qu'en cas de pandémie future, l'accès aux prestations «non urgentes» continue à être garanti autant que possible, en parallèle de la gestion de la situation sanitaire exceptionnelle.

⁶⁹⁰ De l'avis de la commission, même si une intervention de la Confédération dans ce domaine devrait être évitée autant que possible en cas de pandémie future, une telle mesure ne peut pas complètement être exclue. Pour cette raison, elle estime que les modalités d'une telle intervention devraient être précisées.

⁶⁹¹ L'évaluation des bureaux Interface et Infras a montré que la définition des interventions et traitements non urgents a eu lieu de manière différente selon les hôpitaux et que l'OFSP avait volontairement accordé une marge d'appréciation aux acteurs de la santé en la matière (cf. chap. 7.3.5).

Recommandation 13 Règler plus précisément l'interdiction des interventions non urgentes et assurer le maintien des prestations régulières en cas de pandémie

Le Conseil fédéral est prié de régler, dans la LEp, les modalités d'une interdiction des interventions hospitalières non urgentes. Il est également prié d'examiner si des critères plus contraignants devraient être fixés concernant la définition d'une «intervention non urgente».

Le Conseil fédéral est prié de s'assurer que l'OFSP rassemble les exemples de bonnes pratiques cantonales en matière de gestion des prestations régulières de soins durant la pandémie et qu'il procède, sur cette base, à l'adaptation des bases légales et des prescriptions pertinentes.

8.5.3 Coordination intercantonale, rôle et compétences des conférences intercantionales

Les clarifications menées par la CdG-E ont montré à plusieurs reprises qu'en plus de la collaboration entre la Confédération et les cantons, la coordination intercantonale joue un rôle déterminant pour la gestion des crises de grande ampleur. Lors d'une pandémie, cette coordination est notamment essentielle pour garantir la cohérence et la planification adéquate des mesures sanitaires prises par les cantons en période de situation particulière (cf. chap. 8.3.4) et de situation normale (cf. chap. 8.3.5). La réussite des consultations sur les mesures nationales en dépend également (cf. chap. 8.4.1). Une bonne coordination intercantonale est une condition préalable pour le renforcement du dialogue stratégique entre la Confédération et les cantons dans la gestion des crises (cf. chap. 8.2.3). Elle joue également un rôle central pour la mise en œuvre du traçage des contacts (cf. chap. 8.5.1) et la gestion des capacités hospitalières (cf. chap. 8.5.2).

Conformément à son mandat légal, la CdG-E a concentré ses travaux sur les activités des autorités fédérales; elle n'a pas procédé à une analyse de la collaboration intercantonale. Comme le Conseil fédéral, elle estime toutefois primordial que les cantons effectuent un bilan critique et approfondi sur cet aspect et qu'ils examinent par quels moyens leur collaboration pourrait être renforcée sur la base des enseignements de la crise.

Par ailleurs, la commission constate que la pandémie de COVID-19 a mis en évidence la problématique fondamentale de la place des conférences intercantionales et de la CdC à l'interface entre les gouvernements cantonaux et la Confédération en période de crise. Dans les faits, ces conférences ont joué un rôle déterminant dans la gestion de la pandémie; elles ont constitué l'un des principaux interlocuteurs des autorités fédérales, ont permis de consolider la position des cantons sur de nombreuses questions et ont parfois assumé, de facto, un rôle décisionnel concernant la définition de la stratégie de gestion de crise. Or, la fonction centrale jouée par ces conférences entre en tension avec le principe prévoyant que chaque gouvernement cantonal statue de manière souveraine dans les domaines relevant de sa compétence. Cette situation

triangulaire a suscité des crispations et incompréhensions durant la crise du COVID-19, tant du côté de la Confédération que des cantons; cette problématique est apparue de manière particulièrement visible en lien avec l'intégration des cantons dans l'organisation de crise (cf. chap. 8.2.4) et les procédures de consultation (cf. chap. 8.4.1). De l'avis de la CdG-E, il est indispensable que les cantons tirent des enseignements de la pandémie concernant le rôle des conférences intercantionales en période de crise et examinent comment leurs compétences décisionnelles peuvent être renforcées.

La CdG-E salue les recommandations formulées concernant ces deux points par la CdC dans son rapport d'avril 2022⁶⁹²; elle part du principe que la CdC rendra compte, en temps voulu, des suites données à celles-ci. Elle invite le Conseil fédéral à aborder régulièrement cette thématique lors de ses échanges avec les cantons (p. ex. dans le cadre du Dialogue confédéral).

9 Conclusions et prochaines étapes

Sur la base des informations collectées entre 2020 et 2023, la CdG-E a établi une vue d'ensemble des structures de collaboration entre la Confédération et les cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19 (chap. 6.1) ainsi qu'une chronologie détaillée de la mise en œuvre de cette collaboration durant la crise (chap. 6.2). Elle a ensuite analysé l'appréciation des autorités fédérales et cantonales concernant différents aspects de cette collaboration, en tenant compte des évaluations et prises de position déjà publiées (chap. 7).

De l'avis de la CdG-E, la collaboration de la Confédération et des cantons pour la gestion de la pandémie a présenté des aspects positifs et négatifs. Les efforts conjoints des autorités fédérales et cantonales ont également contribué à ce que la Suisse traverse cette crise majeure de manière satisfaisante. Cette collaboration a touché à ses limites à trois périodes de la crise: lors de l'apparition de la pandémie (février-mars 2020), lors de la deuxième vague (octobre-décembre 2020) et après le retour à la situation normale (été 2022).

La CdG-E note que la Confédération et les cantons se sont efforcés, déjà durant la pandémie, de pallier aux manquements identifiés et d'en tirer des enseignements. La commission estime néanmoins que, sur la base de cet exemple, des améliorations sont encore nécessaires sur plusieurs points concernant la collaboration de la Confédération avec les cantons en période de crise. Elle relève à ce propos que les autorités fédérales et cantonales présentent, au sortir de la crise, des positions divergentes sur plusieurs questions de fond. Elle attend de l'ensemble des acteurs concernés qu'ils continuent à entretenir un dialogue ouvert et constructif sur ces questions et œuvrent ensemble, en ce qui concerne les points de divergence, à l'élaboration et la mise en œuvre de solutions bénéficiant d'un soutien aussi large que possible, afin que la Suisse soit armée pour faire face à une crise future de ce type.

⁶⁹² Rapport de la CdC du 29.4.2022, recommandations 7 (échange d'informations vertical et horizontal), 10 (rôle des conférences nationales gouvernementales et techniques) et 11 (rôle des conférences régionales gouvernementales et techniques).

Conformément à son mandat (cf. chap. 2), la CdG-E présente ci-après ses conclusions au regard des critères de légalité, d'opportunité et d'efficacité.

9.1 Critère de la légalité

Les décisions et mesures des autorités fédérales concernant la collaboration avec les cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19 étaient-elles conformes aux bases légales et aux prescriptions pertinentes? Ces bases légales et prescriptions étaient-elles appropriées?

De manière générale, la CdG-E arrive à la conclusion que les décisions et mesures des autorités fédérales concernant la collaboration avec les cantons étaient conformes aux bases légales et aux prescriptions pertinentes et que ces dernières étaient appropriées pour garantir une collaboration adéquate. Néanmoins, la pandémie a montré que des adaptations et précisions des bases légales et des prescriptions pertinentes sont nécessaires sur plusieurs points. Dans quelques cas, les prescriptions n'ont pas été appliquées ou se sont révélées inadaptées face à la réalité de la crise.

De l'avis de la commission, une partie des principes constitutionnels régissant la collaboration entre Confédération et cantons (cf. chap. 4) ont été respectés durant la pandémie: c'est notamment le cas pour l'intervention de la Confédération dans les cas où une réglementation uniforme est nécessaire (art. 43a, al. 1, Cst.), la mise en œuvre par les cantons du droit fédéral (art. 46, al. 1, Cst.) et la prise en compte des particularités cantonales (art. 46, al. 3, Cst.).

La commission tire un bilan plus mitigé en ce qui concerne la subsidiarité dans l'accomplissement des tâches étatiques (art. 5a Cst.), l'entraide mutuelle et la collaboration dans l'accomplissement des tâches (art. 44, al. 1, Cst.), la participation des cantons à la prise de décision (art. 45, al. 1, Cst.) et la consultation des cantons (art. 45, al. 2, Cst.). De l'avis de la CdG-E, ces principes ont en particulier été mis à mal suite au retour à la situation particulière et lors de la deuxième vague de pandémie (été et automne 2020).

La CdG-E estime que la répartition des compétences prévue dans la LEp ainsi que le modèle à trois échelons ont globalement fait leurs preuves, même si la répartition des compétences en situation particulière et lors du retour à la situation normale doit être clarifiée. La commission estime qu'il est important de profiter de la révision prévue de la LEp pour préciser et compléter celle-ci à différents niveaux en ce qui concerne la collaboration entre Confédération et cantons. Sur cette base, les tâches respectives des autorités fédérales et cantonales doivent être concrétisées dans la nouvelle version du Plan de pandémie en cours d'élaboration. L'enjeu est de s'assurer que les rôles et compétences soient réglés et compris le plus clairement possible, afin qu'en cas de crise sanitaire, on puisse tirer profit des forces de chacune des deux parties.

La commission identifie une nécessité de préciser, adapter et compléter les bases légales et les prescriptions pertinentes, en particulier pour les points suivants:

- *Organisation de crise*: les deux principaux états-majors de crise de la Confédération (EMFP et EMCC) n'ont pas assumé le rôle de conduite prévu par la législation, diminuant leur plus-value en terme d'intégration des cantons. La commission salue la volonté du Conseil fédéral de mieux associer les cantons à l'organisation de crise fédérale à l'avenir. Elle attend du Conseil fédéral qu'il clarifie les modalités de la participation des cantons aux états-majors fédéraux et qu'il fixe les règles en la matière (recommandation 1, chap. 8.2.1). De plus, l'organe de coordination LEp n'a pas entièrement assumé les tâches qui lui étaient assignées selon la législation. La CdG-E invite le Conseil fédéral à clarifier le rôle et les tâches de cet organe pour l'avenir (recommandation 5, chap. 8.2.5).
- *Association des cantons en amont du passage à la «situation particulière» et à la «situation extraordinaire»*: la CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner si le processus correspondant devrait être réglé de manière plus précise, dans la mesure où ces étapes impliquent des transferts fondamentaux de compétences entre Confédération et cantons (recommandation 6, chap. 8.3.2).
- *Clause d'exception cantonale*: la commission tire un bilan globalement positif de la «clause d'exception» adoptée par le Conseil fédéral fin mars 2020 dans l'ordonnance 2 COVID-19 afin de tenir compte de la situation sanitaire particulière du Tessin. Elle prie le Conseil fédéral d'examiner la nécessité d'apporter des précisions à la LEp sur la base de ce cas, notamment en introduisant dans la loi une délimitation juridique générale des compétences fédérales et cantonales en cas de situation extraordinaire (recommandation 7, chap. 8.3.3).
- *Répartition des tâches, compétences et responsabilités en période de situation particulière*: la CdG-E estime que la répartition fondamentale des rôles entre Confédération et cantons en période de situation particulière est adéquate et proportionnée (cf. chap. 8.3.4). Au vu des manquements identifiés en particulier durant l'automne 2020, la commission considère toutefois qu'il est essentiel de détailler davantage les tâches, compétences et responsabilités mutuelles pour que ce modèle fonctionne dans la pratique. Elle invite le Conseil fédéral – en collaboration avec les cantons – à établir une liste des mesures relevant en premier lieu de la responsabilité des cantons, à clarifier les possibilités d'intervention de la Confédération (notamment concernant l'application de l'art. 77 LEp) et à clarifier les critères pour une prise de mesures à l'échelon national par le Conseil fédéral. Les principes directeurs concernant ces différents points doivent être fixés dans la LEp, le Plan de pandémie ou des conventions passées avec les cantons (recommandation 8, chap. 8.3.4).
- *Conduite stratégique en période de situation particulière*: la commission estime qu'une meilleure coordination devrait être assurée sur ce point entre la Confédération et les cantons. Elle prie le Conseil fédéral d'examiner quelles mesures seraient nécessaires à cet effet et de procéder aux adaptations nécessaires des bases légales et prescriptions pertinentes. Par ailleurs, le Conseil

fédéral est prié de déterminer dans la LEp quels organes ou plateformes sont chargés d'assurer une telle coordination (recommandation 8, chap. 8.3.4).

- *Répartition des tâches, compétences et responsabilités suite au retour à la situation normale*: au vu des divergences constatées entre Confédération et cantons courant 2022, la CdG-E attend du Conseil fédéral qu'il procède à des clarifications sur ce point. Il est notamment prié de déterminer plus précisément les critères pouvant justifier une nouvelle déclaration de la situation particulière en cas de remontée des cas et d'examiner l'opportunité de créer une phase supplémentaire dans la LEp (recommandation 9, chap. 8.3.5)
- *Consultation des cantons*: en ce qui concerne la situation extraordinaire, la CdG-E juge peu efficace d'établir un processus formel de consultation des cantons, mais invite le Conseil fédéral à examiner quelles seraient les options envisageables pour renforcer autant que possible leur association à la prise de décision. En ce qui concerne la situation particulière, la commission relève en particulier que les critères de la LCo concernant les délais n'ont généralement pas pu être respectés, pour des raisons compréhensibles. Elle prie le Conseil fédéral de régler de manière claire avec les cantons le déroulement de la procédure de consultation, notamment en ce qui concerne les délais, mais également de clarifier dans quels cas les consultations peuvent avoir lieu par le biais des conférences intercantionales. Sur la base de ces réflexions, le Conseil fédéral est prié de procéder aux adaptations nécessaires de la LCo, de l'OCo, de la LEp et de l'OEp (recommandation 10, chap. 8.4.1).
- *Information des cantons*: la CdG-E estime que la qualité des ordonnances et autres prescriptions établies par les autorités fédérales était globalement bonne, compte tenu du contexte particulier de la crise. Elle identifie par contre une nécessité d'amélioration en ce qui concerne l'information des cantons sur les mesures ayant été décidées. Elle invite le Conseil fédéral à examiner quelles mesures peuvent être prises en ce sens et de formaliser les processus correspondants au niveau de la législation ou de directives (recommandation 11, chap. 8.4.2)
- *Traçage des contacts*: la commission a constaté que les dispositions de la LEp à ce sujet n'étaient que sommaires et que les autorités ne disposaient pas d'un système de traçage apte à faire face à une pandémie d'une telle ampleur. Elle identifie une nécessité de clarification et d'amélioration concernant la responsabilité du traçage des contacts, les structures de coordination et la mise en place de systèmes informatiques harmonisés entre Confédération et cantons. Dans un postulat, elle prie le Conseil fédéral de tirer en collaboration avec les cantons un bilan global du traçage des contacts réalisés durant la pandémie de COVID-19 et de procéder sur cette base aux modifications de la LEp, du Plan de pandémie et des autres documents pertinents (postulat 2, chap. 8.5.1).
- *Interdiction des interventions hospitalières non urgentes*: la CdG-E arrive à la conclusion que cette mesure était certes légale, mais juge nécessaire de procéder à des modifications de la LEp sur la base des expériences faites. Elle prie le Conseil fédéral de règlementer les modalités d'une telle interdiction et d'examiner si des critères plus contraignants devraient être fixés con-

cernant la définition d'une «intervention non urgente» (recommandation 13, chap. 8.5.2).

Enfin, la CdG-E constate que la Confédération a, durant la pandémie, pris en charge de nombreuses tâches qui, à la base, ne lui étaient pas attribuées dans la LEP ou d'autres lois; celles-ci ont notamment été réglées dans la loi COVID-19 (cf. chap. 4)⁶⁹³. Si elle juge que cette approche était appropriée, elle estime aussi important que le Conseil fédéral examine, parmi ces mesures, lesquelles doivent à l'avenir être fixées de manière définitive dans la LEP.

9.2 Critère de l'opportunité

Les autorités fédérales ont-elles utilisé de manière adéquate la marge d'appréciation disponible concernant la collaboration avec les cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19?

La CdG-E estime que, dans l'ensemble, les autorités fédérales ont fait usage de manière opportune de leur marge d'appréciation en ce qui concerne la collaboration avec les cantons durant la pandémie. Cela a permis de combler certaines lacunes identifiées dans la législation (cf. plus haut), notamment durant les premières semaines de la crise.

En ce qui concerne les *structures de collaboration*, la CdG-E tire un bilan positif des contacts directs et réguliers entretenus par les autorités fédérales avec les cantons sur le plan spécialisé et la collaboration étroite entre le DFI et la CDS (chap. 8.2). Toutefois, elle estime que l'intégration des cantons dans les structures de l'organisation de crise fédérale n'était que partiellement adéquate; celles-ci n'ont pas véritablement permis à la Confédération de tirer profit de l'expertise des cantons et n'ont présenté qu'une plus-value réduite pour ces derniers. De l'avis de la commission, les modalités de la mise en place de l'organisation de crise fédérale ainsi que la complexité de cette dernière ont joué en défaveur de l'intégration des cantons (chap. 8.2.1). Le manque de points de contacts clairs a constitué un défi, en particulier durant les premiers mois de la crise, et a compliqué la transmission des informations. La CdG-E prie le Conseil fédéral de s'assurer que, lors de l'apparition de chaque crise, les contacts pertinents, respectivement les personnes référentes pour chaque domaine thématique, soient identifiés et que les informations correspondantes soient rendues accessibles à toutes les personnes concernées (recommandation 2, chap. 8.2.2).

Sur le plan politique et stratégique, la commission constate que le Conseil fédéral et ses membres se sont efforcés d'assurer des contacts réguliers avec les cantons et que ces derniers ont participé de manière indirecte à la stratégie de gestion de crise. Toutefois, elle note que les échanges stratégiques et politiques entre la Confédération et les gouvernements cantonaux n'ont pas suivi de ligne directrice claire. La commission

⁶⁹³ P. ex.: gestion des stocks de biens médicaux, réserves de capacités du système de santé, traçage des contacts, monitoring de la pandémie, mesures dans le domaine des manifestations publiques, mesures de soutien économique.

salue la volonté du Conseil fédéral de renforcer la collaboration stratégique avec les cantons à l'avenir. De son point de vue, il serait nécessaire d'examiner l'instauration de rencontres institutionnelles régulières entre le collège gouvernemental et les cantons en période de crise (recommandation 3, chap. 8.2.3). Elle prie également le Conseil fédéral de clarifier la collaboration stratégique entre les départements et les conférences intercantionales en période de crise, notamment par le biais de conventions (recommandation 4, chap. 8.2.4). Par contre, elle ne juge pas opportun d'établir un organe paritaire de la Confédération et des cantons chargé de l'échange stratégique sur la gestion nationale des crises, comme le proposent les cantons.

En ce qui concerne la *répartition des compétences* durant les différentes phases de la pandémie, la CdG-E arrive à la conclusion que le Conseil fédéral a tout d'abord bien utilisé la marge de manœuvre qui lui revenait en période de situation extraordinaire, tout en laissant une certaine liberté aux cantons et en les associant autant que possible à la gestion de crise (chap. 8.3.3). Elle tire un bilan nettement plus critique pour la période de situation particulière et constate que l'absence d'une compréhension commune de la répartition des rôles et compétences a eu une influence négative sur la gestion de la pandémie, en particulier à l'automne 2020. Au-delà des problèmes liés au manque de clarté de la répartition des tâches au sein de la LEp (cf. plus haut), la CdG-E estime que les manquements constatés s'expliquent par plusieurs facteurs, notamment le fait que le passage de la situation extraordinaire à la situation particulière n'a pas été suffisamment anticipé et que le contexte général de l'été 2020 n'était pas favorable à une clarification des compétences (chap. 8.3.4). La commission estime que le Conseil fédéral aurait dû intervenir de manière plus active face aux cantons durant l'été 2020 et s'interroge notamment sur l'usage restreint que les autorités fédérales ont fait de l'art. 77 LEp (cf. aussi plus haut). Elle considère par contre que le Conseil fédéral a agi de manière adéquate entre octobre et décembre 2020, en reprenant progressivement la main sur la gestion de crise.

La commission salue le fait qu'une répartition des compétences stable se soit peu à peu établie dans la pratique à partir de décembre 2020. Elle relève néanmoins que celle-ci ne correspondait pas entièrement aux prescriptions de la LEp et qu'elle a mené les cantons à se reposer largement sur les décisions du Conseil fédéral plutôt que d'assumer une responsabilité de conduite proactive (chap. 8.3.4). La commission salue par ailleurs les efforts du Conseil fédéral, courant 2021, pour préciser les champs d'action et les tâches respectives de la Confédération et des cantons (notamment avec le modèle des «trois phases»). Enfin, elle regrette que la Confédération et les cantons ne soient pas parvenus à se mettre d'accord concernant la répartition des compétences suite au retour à la situation normale en 2022. Elle estime que ces divergences auraient pu mener, en cas de nouvelle vague, à une situation de blocage aux conséquences potentiellement négatives (chap. 8.3.5).

En ce qui concerne la *collaboration entre Confédération et cantons concernant les mesures nationales de lutte contre la pandémie*, la commission constate que les autorités fédérales se sont efforcées de consulter les cantons sur les mesures prévues et de tenir compte de leurs remarques et propositions, mais que les processus correspondants ont touché à leurs limites dans le contexte particulier de la pandémie. En période de situation particulière, les délais de consultation très courts ont placé les cantons dans une situation très difficile; le Conseil fédéral et les départements ont néanmoins

veillé à leur offrir le plus grand laps de temps possible. La commission estime par ailleurs que la décision de renoncer aux consultations via la CDS au printemps 2021, si elle est compréhensible d'un point de vue institutionnel, a affaibli la position des cantons.

La CdG-E salue les nombreuses mesures prises par la Confédération pour soutenir les cantons dans la mise en œuvre des mesures fédérales (notamment dans le domaine du traçage des contacts, chap. 8.5.1). Elle estime que ce soutien, allant au-delà de la répartition des tâches initialement prévue, se justifiait par les circonstances particulières de la crise. La commission juge important que la Confédération tire un bilan global des directives et recommandations sanitaires émises durant la pandémie, et que des processus et documents-types soient établis sur cette base (recommandation 12, chap. 8.4.3). De son point de vue, il est aussi nécessaire de tirer un bilan global de l'engagement de l'armée et de la protection civile pour le soutien à l'exécution cantonale durant la crise du COVID-19, au regard de l'ampleur inédite de cet engagement et de son rôle central (postulat 1, chap. 8.4.3).

Enfin, la commission identifie un potentiel d'amélioration concernant la collaboration intercantonale en période de crise (cf. art. 48 Cst.). Elle juge primordial que les cantons effectuent un bilan critique et approfondi sur cet aspect. Dans le même sens, elle appelle de ses vœux que les cantons examinent le rôle des conférences intercantionales en période de crise, en particulier en ce qui concerne leurs compétences décisionnelles (chap. 8.5.3).

9.3 Critère de l'efficacité

La collaboration des autorités fédérales avec les cantons a-t-elle permis d'atteindre l'objectif poursuivi, à savoir une gestion efficace de la pandémie de COVID-19?

La commission arrive à la conclusion que la collaboration de la Confédération avec les cantons a été globalement efficace; celle-ci a permis à la Suisse de faire face à la crise du COVID-19 de manière satisfaisante, en comparaison internationale. La pandémie a montré que, dans le système suisse, une action conjointe des différents niveaux de l'État est indispensable pour faire face aux crises de grande ampleur.

Les manquements dans la collaboration ont toutefois constitué un obstacle à une gestion efficace de la crise à certains moments de la pandémie, en particulier lors de l'apparition de la deuxième vague, en automne 2020. Le manque de dialogue entre Confédération et cantons et de clarté sur la répartition des compétences mutuelles a mené à ce que certaines mesures ont été prises tardivement, avec pour conséquence un contrôle insuffisant de l'évolution de la pandémie. La CdG-E est qu'avis qu'une meilleure coordination aurait été possible. Par ailleurs, une situation similaire aurait pu se répéter en fin d'année 2022 suite aux désaccords sur la répartition des compétences en situation normale, avec des conséquences potentiellement négatives (chap. 8.3.5).

La CdG-E juge indispensable que le Conseil fédéral procède avec les cantons à un bilan global des mesures sanitaires de portée nationale prises durant la pandémie, qu'il évalue l'efficacité de celles-ci et qu'il identifie sur cette base les exemples de bonnes pratiques. Elle attend ensuite du Conseil fédéral qu'il détermine, dans le cadre des travaux en cours, quelles adaptations doivent être apportées à la LEp, au Plan de pandémie et aux autres directives ou règlements pertinents (chap. 8.4).

La commission a approfondi l'exemple de l'interdiction des interventions hospitalières non urgentes décidée par le Conseil fédéral en mars 2020 (à ce sujet, cf. aussi chap. 9.1). Elle tire un bilan mitigé de cette mesure en termes d'efficacité. Elle prie notamment le Conseil fédéral de s'assurer que l'OFSP rassemble les exemples de bonnes pratiques cantonales en matière de gestion des prestations régulières de soins durant la pandémie et qu'il procède, sur cette base, à l'adaptation des bases légales et autres prescriptions pertinentes (recommandation 13, chap. 8.5.2).

9.4 Prochaines étapes

La commission constate que de nombreux travaux initiés durant la pandémie ou à l'issue de celle-ci sont actuellement en cours au sein de l'administration fédérale afin de pallier les manquements en matière de collaboration avec les cantons identifiés lors de la crise (notamment mise en œuvre des recommandations de la ChF comme décidé par le Conseil fédéral, suites données au postulat Cottier 20.4522, réforme de l'organisation de crise fédérale, cf. chap. 7.4). La révision de la LEp et du Plan de pandémie, en particulier, représentent une opportunité de mener un débat de fond entre le Parlement, le Conseil fédéral et les autorités cantonales au sujet de la répartition des tâches et des modalités de la collaboration entre Confédération et cantons dans la lutte contre les épidémies.

La CdG-E tient à souligner qu'il est à ses yeux particulièrement important que les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 permettent d'optimiser la collaboration de la Confédération avec les cantons non seulement dans le cas spécifique d'une pandémie, mais également de manière plus générale dans la gestion des crises de grande ampleur.

La CdG-E prie le Conseil fédéral de tenir compte des constatations et recommandations formulées dans le présent rapport dans ses travaux à venir et le prie de bien vouloir lui remettre un avis à ce sujet d'ici au 15 février 2024.

10 octobre 2023

Au nom de la Commission de gestion du Conseil
des États (CdG-E):

Le président,
Matthias Michel

Le président de la sous-commission DFI/DETEC,
Marco Chiesa

La secrétaire des CdG et de la DélCdG,
Ursina Jud Huwiler

Le secrétaire de la sous-commission DFI/DETEC,
Nicolas Gschwind

Abréviations

AMCS	Association des médecins cantonaux de Suisse
APC	Association des pharmaciens cantonaux
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
CdF	Commissions des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CDIP	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CFP	Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie
CG MPS	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
ChF	Chancellerie fédérale
CRIVE	Centre national de référence pour les infections virales émergentes
CSSS	Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique
CSSS-E	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États
CSSS-N	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
CT	<i>Contact Tracing</i> , traçage des contacts
CTP	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des transports
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports de l'énergie et de la communication
DélFin	Délégation des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
E+F	Service Évaluation et recherche
ElCom	Commission de l'électricité
EMCC	État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus
EMFP	État-major fédéral Protection de la population
EMOP	État-major de crise opérationnel
EMPS	État-major de crise politico-stratégique
EMS	Etablissement médico-social
EnDK	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
FF	Feuille fédérale
HZI	<i>Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung</i>
Ip.	Interpellation
Iv. pa.	Initiative parlementaire
LCo	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation; RS 172.061)
LEp	Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies; RS 818.101)
LeReg	<i>Leistungserbringerregister</i> , registre des fournisseurs de prestations
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
Loi COVID-19	Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (RS 818.102)
LTr	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail; RS 822.11)
Mo.	Motion
NaDB	Gestion nationale des données

OCo	Ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation (Ordonnance sur la consultation; RS 172.061.1)
OEMFP	Ordonnance du 2 mars 2018 sur l'État-major fédéral Protection de la population (RS 520.17)
OEp	Ordonnance du 29 avril 2015 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Ordonnance sur les épidémies; RS 818.101.1)
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OMS	Organisation mondiale de la santé
OrC LEp	Organe de coordination de la loi sur les épidémies
Ordonnance COVID-19	Ordonnance du 28 février 2020 destinée à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (RS 818.101.24)
Ordonnance 2 COVID-19	Ordonnance 2 du 13 mars 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (RS 818.101.24)
Ordonnance 3 COVID-19	Ordonnance 3 du 19 juin 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (RS 818.101.24)
Ordonnance COVID-19 certificats	Ordonnance du 4 juin 2021 sur les certificats attestant la vaccination contre le COVID-19, la guérison du COVID-19 ou la réalisation d'un test de dépistage du COVID-19 (RS 818.102.2)
Ordonnance COVID-19 manifestations publiques	Ordonnance du 26 mai 2021 sur les mesures concernant les manifestations publiques d'importance supracantonale en lien avec l'épidémie de COVID-19 (RS 818.101.28)
Ordonnance COVID-19 mesures dans le domaine du transport international de voyageurs	Ordonnance du 2 juillet 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) dans le domaine du transport international de voyageurs (RS 818.101.27)

Ordonnance COVID-19 situation particulière	Ordonnance du 23 juin 2021 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière (RS 818.101.26)
Ordonnance sur les interventions ABCN	Ordonnance du 20 octobre 2010 sur l'organisation des interventions en cas d'évènement ABC et d'évènement naturel (RO 2018 1093).
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
Po.	Postulat
PNS	Politique nationale de la santé
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SG-DFI	Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur
SORMAS	<i>Surveillance Outbreak Response Management and Analysis System</i>
SPOC	<i>Single Point of Contact</i> , point de contact unique
SSC	Service sanitaire coordonné

Liste des personnes auditionnées

Remarque: ci-après, la CdG-E mentionne toutes les personnes ayant participé à des auditions durant lesquelles la thématique de la collaboration avec les cantons a été abordée. La commission précise toutefois que certaines personnes ne se sont pas activement exprimées sur cette thématique lors desdites auditions.

Personnes auditionnées par la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E

Berset, Alain	Conseiller fédéral, chef du DFI
Bruhin, Lukas	Ancien secrétaire général du DFI (jusqu'au 31 mars 2020)
Engelberger, Lukas	Conseiller d'État (BS), président de la CDS (depuis le 1 ^{er} juin 2020)
Gresch, Lukas	Secrétaire général du DFI (depuis le 1 ^{er} avril 2020)
Jordi, Michael	Secrétaire général de la CDS (jusqu'à fin septembre 2023)
Kopp, Christine	Responsable de la Taskforce COVID-19 de l'OFSP (du 1 ^{er} octobre 2020 au 30 avril 2023)
Kuster, Stefan	Ancien responsable de la division Maladies transmissibles, OFSP (du 1 ^{er} avril 2020 au 30 novembre 2020)
Lévy, Anne	Directrice de l'OFSP (depuis le 1 ^{er} octobre 2020)
Mathys, Patrick	Responsable de la section Gestion de crise et collaboration internationale, division Maladies transmissibles, OFSP / Conseiller spécialisé, SG-DFI (mutation du 7 juin 2022 au 30 septembre 2023)
Minger, Thomas	Secrétaire général adjoint de la CdC
Rathgeb, Christian	Conseiller d'État (GR), président de la CdC (du 1 ^{er} juin 2020 au 31 décembre 2022)
Ruiz, Rebecca	Conseillère d'État (VD), vice-présidente de la CDS (depuis le 1 ^{er} juin 2020)
Strupler, Pascal	Ancien directeur de l'OFSP (jusqu'au 30 septembre 2020)

Personnes auditionnées par la CdG-E et/ou la CdG-N en séance plénière, ainsi que par d'autres sous-commissions des CdG

Balthasar, Andreas	Senior Consultant, bureau Interface
Berset, Alain	Conseiller fédéral, chef du DFI
Engelberger, Lukas	Conseiller d'État (BS), président de la CDS (depuis le 1 ^{er} juin 2020)
Gresch, Lukas	Secrétaire général du DFI (depuis le 1 ^{er} avril 2020)
Lévy, Anne	Directrice de l'OFSP (depuis le 1 ^{er} octobre 2020)
Mathys, Patrick	Ancien responsable de la section Gestion de crise et collaboration internationale, division Maladies transmissibles, OFSP / Conseiller spécialisé, SG-DFI (mutation du 7 juin 2022 au 30 septembre 2023)
Mayer, Roland	Secrétaire général de la CdC
Minger, Thomas	Secrétaire général adjoint de la CdC
Parmelin, Guy	Conseiller fédéral, chef du DEFR, président de la Confédération 2021
Sommaruga, Simonetta	Conseillère fédérale, cheffe du DETEC (jusqu'au 31 décembre 2022), présidente de la Confédération 2020
Stocker, Ernst	Conseiller d'État (ZH), vice-président de la CdC (jusqu'au 9 février 2023)

La CdG-E a procédé, en août 2020, à un entretien avec une délégation du gouvernement et du parlement du canton de Bâle-Campagne (M. Anton Lauber, Mme Kathrin Schweizer, M. Heinz Lerf et Mme Elisabeth Heer Dietrich) relative à la gestion de la pandémie de COVID-19. La CdG-N a procédé, en septembre 2020, à un entretien avec une délégation du gouvernement du canton de Berne (M. Christoph Ammann) sur le même sujet. Dans le cadre de ces entretiens, la collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de la crise a été abordée de manière ponctuelle.

Interventions parlementaires concernant la collaboration entre Confédération et cantons durant la pandémie de COVID-19

De nombreuses interventions parlementaires concernant directement ou indirectement la collaboration entre Confédération et cantons ont été déposées aux Chambres fédérales depuis le commencement de la pandémie de COVID-19. Celles-ci portent sur différentes thématiques:

- *Répartition des tâches entre Confédération et cantons, fonctionnement du fédéralisme en période de crise:* En mai 2020, les Chambres fédérales ont adopté deux motions de teneur identique⁶⁹⁴ issues des CSSS, chargeant entre autres le Conseil fédéral de procéder à un «examen complet (...) de la gestion des affaires publiques, (...) notamment du point de vue des particularités de la Suisse en matière de système politique (fédéralisme)». Le Conseil national a par ailleurs adopté, en décembre 2020, un postulat⁶⁹⁵ chargeant le Conseil fédéral d'analyser la répartition des tâches entre Confédération et cantons pour faire face à la pandémie de COVID-19 et d'identifier les améliorations pouvant être apportées à ce niveau à la législation sur les épidémies. Enfin, en mars 2021, le Conseil national a adopté un postulat⁶⁹⁶ chargeant le Conseil fédéral d'analyser le fonctionnement des mécanismes du fédéralisme durant la crise et de présenter les améliorations possibles à ce propos dans la lutte contre les épidémies, mais aussi pour d'autres crises d'ampleur nationale (cf. à ce propos chap. 7.4). Diverses interpellations ont également été déposées autour de cette thématique⁶⁹⁷.
- *Intégration des cantons dans l'organisation de crise:* Dans le cadre de leur rapport sur l'organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie⁶⁹⁸, les CdG ont déposé deux postulats de teneur identique⁶⁹⁹ chargeant le Conseil fédéral de tirer un bilan global de l'organisation de crise fédérale. Dans ce cadre, le Conseil fédéral est prié d'examiner, entre autres, la question de l'intégration des cantons dans l'organisation de crise fédérale. Les deux Chambres ont adopté ces postulats en septembre 2022. Le Conseil na-

⁶⁹⁴ Mo. CSSC-E et CSSS-N «Pour une stratégie de prévention et de crise basée sur les risques afin de lutter contre les maladies transmissibles» du 29.4.2020 (20.3162 et 20.3165).

⁶⁹⁵ Po. Fischer Roland «Appliquer les principes de la RPT dans la gestion des épidémies et des pandémies» du 24.9.2020 (20.4153).

⁶⁹⁶ Po. Cottier «Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du Covid-19» du 16.12.2020 (20.4522).

⁶⁹⁷ P. ex.: Ip. Egger Mike «Le Conseil fédéral temporise-t-il pour ce qui concerne le désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons?» du 4.5.2021 (21.3507), Ip. Markwalder Christa «Cohérence et bon sens dans la gestion de la pandémie?» du 4.5.2021 (21.3496), Ip. Bäumle «Prévention du Sars-CoV-2 et lutte contre ce virus. Stratégie et mesures en vue de protéger les personnes» du 25.9.2020 (20.4204).

⁶⁹⁸ Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de Covid-19 (janvier à juin 2020), rapport des CdG du 17.5.2022 (FF 2022 1801).

⁶⁹⁹ Po. CdG-N et CdG-E «Bilan global et révision de l'organisation de crise fédérale sur la base des enseignements de la crise du coronavirus» du 17.5.2022 (22.3508 et 22.3509).

tional a adopté, en juin 2021, un postulat⁷⁰⁰ chargeant le Conseil fédéral d'évaluer le rôle de l'EMFP durant la pandémie et, en juin 2022, un autre postulat⁷⁰¹ portant sur la mise en place d'un «centre de compétences composé d'experts permanents» visant à anticiper les crises à venir, œuvrant notamment en collaboration avec les cantons. Par ailleurs, une motion⁷⁰² demandant la création d'un centre d'alerte national sur les pandémies, ayant notamment pour mission d'informer la Confédération et les cantons, est en suspens au Conseil national. Enfin, un postulat⁷⁰³ portant sur la création d'un état-major de conduite opérationnel permanent à l'échelon de la Confédération a été rejeté en septembre 2020 par le Conseil des États.

- *Mesures sanitaires prises durant la pandémie*: En septembre 2023, le Conseil des États a adopté un postulat⁷⁰⁴ demandant que les mesures de santé publique prises durant la pandémie soient examinées par un groupe d'experts indépendants et que des principes d'action pour la gestion des futures pandémies soient élaborés à partir de leurs conclusions.
- *Plan de pandémie*: En septembre 2020 et mars 2021, les Chambres fédérales ont adopté deux motions de teneur identique⁷⁰⁵, chargeant notamment le Conseil fédéral de revoir le Plan de pandémie «de manière à garantir les responsabilités et la mise en œuvre».
- *Capacités hospitalières, personnel de santé, coûts de la pandémie*: De nombreuses interventions ont été déposées sur ces thèmes, portant notamment sur l'état et le suivi des capacités hospitalières (en particulier dans les unités de soins intensifs), ainsi que la pénurie de personnel soignant durant la crise et les mesures pour y faire face⁷⁰⁶. La thématique de la prise en charge des coûts de la santé induits par la pandémie de COVID-19 a également fait l'objet de

⁷⁰⁰ Po Groupe libéral-radical «Rôle de l'État-major fédéral Protection de la population dans le contexte de la pandémie de Covid-19» du 17.3.2021 (21.3205).

⁷⁰¹ Po. de Quattro «Un centre de compétence pour gérer l'après-Covid-19» du 8.6.2020 (20.3542).

⁷⁰² Mo. Wettstein «Création d'un centre d'alerte national sur les pandémies» du 7.6.2021 (21.3647).

⁷⁰³ Po. Burkart «Paré contre tous les types de crise. Création d'un état-major de conduite opérationnel permanent à l'échelon de la Confédération» du 2.6.2020 (20.3478).

⁷⁰⁴ Po. Noser «Pour un examen indépendant de la gestion de la crise du coronavirus. Principes de base» du 13.6.2023 (23.3675).

⁷⁰⁵ Mo. Groupe Centre et Ettlín «Coronavirus. Tirer les enseignements de la pandémie pour le système de santé suisse» du 4.5.2020 et du 5.5.2020 (20.3263 et 20.3282).

⁷⁰⁶ Cf. notamment Mo. CSSC-E et CSSS-N «Pour une stratégie de prévention et de crise basée sur les risques afin de lutter contre les maladies transmissibles» du 29.4.2020 (20.3162 et 20.3165), Mo. Groupe Centre et Ettlín «Coronavirus. Tirer les enseignements de la pandémie pour le système de santé suisse» du 4.5.2020 et du 5.5.2020 (20.3263 et 20.3282), Ip. Bulliard-Marbach «Capacités des unités de soins intensifs dans les hôpitaux suisses» du 30.9.2021 (21.4276), Ip. Groupe Vert libéral «Garantir la prise en charge médicale et la qualité des soins, y compris en période de crise» du 15.9.2021 (21.4007).

plusieurs interventions⁷⁰⁷, dont un postulat de la CSSS du Conseil des États (CSSS-E)⁷⁰⁸ adopté par le Conseil des États en mai 2020, chargeant le Conseil fédéral de présenter un rapport sur les conséquences, en matière de coûts de la santé, de la pandémie sur les agents payeurs.

Diverses autres interventions parlementaires présentant un lien avec la thématique de la collaboration entre Confédération et cantons ont été déposées durant la crise. Celles-ci portaient notamment sur la gestion de la campagne de vaccination par les cantons⁷⁰⁹, le soutien apporté aux cantons par l'armée et le service civil durant la pandémie⁷¹⁰ ou encore les réserves préalables de biens médicaux dans les cantons⁷¹¹.

⁷⁰⁷ La Mo. Herzog «Comblent les lacunes de la loi sur les épidémies» du 19.3.2021 (21.3377) a été classée en mars 2023. La Mo. Wehrli «L'après-Covid-19. L'indemnisation des conséquences économiques de pandémies futures pour les prestations de soins et de prise en charge ambulatoires et stationnaires doit être réglée dans la loi» du 21.9.2020 (20.4027) a été retirée en septembre 2022. La Mo. CSSS-N «Accord rapide concernant la prise en charge des coûts» du 14.5.2020 (20.3457) a été adoptée par le Conseil national mais rejetée par le Conseil des États et donc liquidée.

⁷⁰⁸ Po. CSSS-E «Clarifier les conséquences, en matière de coûts de santé, de la pandémie sur les différents agents payeurs» du 21.4.2020 (20.3135).

⁷⁰⁹ Cf. notamment Mo. Romano «Campagne de vaccination en collaboration avec les cantons. Accélération et numérisation» du 18.3.2021 (21.3269, retirée en mars 2023), Ip. Farinelli «Distribution des vaccins contre le Covid-19. N'aurait-il pas mieux valu prévoir une solution nationale?» du 17.12.2020 (20.4612).

⁷¹⁰ Cf. notamment Mo. Salzmann «Élaborer un train de mesures destiné à décharger les services médicaux civils pendant une pandémie» du 13.12.2021 (21.4419, adoptée par le Conseil des États en mars 2022), Ip. Roth Franziska «Mobilisation du service civil pendant la situation d'urgence due à la pandémie de maladie coronavirale de 2019» du 4.5.2020 (20.3261).

⁷¹¹ Cf. notamment Ip. Herzog «Pandémie de coronavirus. Une préparation et une gestion défaillantes malgré une commission fédérale spécialisée, un nouveau plan de pandémie et des signaux d'alerte venus de Chine» du 5.5.2020 (20.3274), Ip. Groupe libéral-radical «Covid-19. Réexamen du système des réserves obligatoires» du 4.5.2020 (20.3238).

Vue d'ensemble des contacts entre le DFI et les cantons durant les deux premières phases de la pandémie

(Extrait de la lettre du DFI à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E du 14 juin 2021)

	Description/Évaluation	Régularité
Chef du département		
Échanges avec les présidences des conférences spécialisées des directrices et des directeurs ou de la CdC	<p>Description</p> <p>Avant que la première infection au coronavirus confirmée en laboratoire en Suisse ne soit déclarée, le chef du DFI s'est entretenu avec M^{me} Hanselmann, présidente de la CDS (24.2.2020). Dès lors, le conseiller fédéral Berset et la conseillère d'État Hanselmann ont été en contact régulier. Le 28 février 2020, ils sont apparus ensemble devant les médias afin de décrire la situation. Le conseiller d'État Engelberger a repris la présidence de la CDS au 1^{er} juin 2020. Les échanges se sont poursuivis avec lui et se sont encore intensifiés à partir de l'automne 2020.</p> <p>Des échanges réguliers ont également eu lieu avec les autres présidents des conférences spécialisées. Il convient en particulier de mentionner les contacts avec les conseillers d'État Brutschin (Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique [CDEP]) et Würth (président de la CdC, remplacé ensuite par le conseiller d'État Rathgeb) ainsi qu'avec la conseillère d'État Steiner (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique [CDIP]).</p> <p>Des membres du comité de plusieurs conférences spécialisées des directrices et des directeurs ont été à maintes reprises conviés à des entretiens (voir la rubrique « Échanges avec les présidences des conférences spécialisées des directrices et des directeurs ou de la CdC »). Ces contacts se sont révélés particulièrement importants lorsque des mesures avaient des conséquences économiques particulières ou concernaient le domaine de la formation.</p> <p>Évaluation</p> <p>Pendant toute la crise, les échanges entre le chef du DFI et les présidences des conférences spécialisées des directrices et des directeurs ou de la CdC ont revêtu un caractère fondamental. Ils ont, d'une part, permis une diffusion directe des informations – consolidées jusqu'à un certain point – émanant des cantons. D'autre part, les cantons ont pu être informés souvent facilement sur les prochaines étapes et consultés à ce sujet. Des points importants ont pu être discutés avant d'être soumis à un autre organe, comme l'assemblée plénière d'une conférence spécialisée des directrices et des directeurs.</p>	Variable, souvent plusieurs fois par semaine/ad hoc
Échanges avec les présidences des conférences spécialisées des directrices et des directeurs ou de la CdC	<p>Description</p> <p>Des échanges institutionnalisés ont lieu depuis des années entre le DFI et la CDS dans le cadre du Dialogue PNS et du comité stratégique Dialogue PNS (Comité directeur de la CDS uniquement). Ces rencontres sont l'occasion d'évoquer des thèmes d'une portée nationale relevant de la politique de la santé à l'échelon du chef du DFI et des directrices et des directeurs de la santé. Au cours du premier semestre 2020, deux rencontres ont été organisées avec le comité stratégique Dialogue PNS (23.1.2020 et 2.4.2020) et un Dialogue PNS s'est tenu le 14 mai 2020.</p> <p>En juin 2020, un groupe de coordination Confédération-CDS a été institué. Il s'est consacré au thème du COVID exclusivement. Les réunions, auxquelles tous les membres de la CDS participent, se tiennent chaque mois. Les discussions portent sur les mesures des cantons et de la Confédération, la marche à suivre dans la lutte contre la pandémie et plusieurs points forts (p. ex., traçage des contacts, tests, vaccination, certificat COVID) traités en alternance.</p> <p>Des échanges réguliers ont également lieu avec d'autres conférences spécialisées des directrices et des directeurs. Citons en priorité des rencontres entre le chef du DFI et les présidences des conférences (notamment la CDIP et la CDEP). Plusieurs conférences étaient invitées à prendre part à la même réunion. Des représentants de la CdC, la CDEP, la</p>	Tous les mois/ institutionnalisés, ad hoc si nécessaire

	<p>Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la CDS, la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS) et la Conférence suisse des Chanceliers d'Etat (CCE) entre autres ont assisté à la première d'entre elles le 16 mars 2020.</p> <p>Évaluation Ces échanges servent à diffuser les informations entre la Confédération et les cantons et à recueillir des avis. Elles peuvent être transmises à tous les conseillers d'Etat concernés, ce qui n'est pas le cas lors des échanges entre le chef du DFI et les présidences des conférences spécialisées des directrices et des directeurs. Toutefois, les réponses des cantons divergent d'autant plus. Cette hétérogénéité constitue un défi par ailleurs.</p>	
Visites dans les cantons	<p>Description Depuis le 19 mars 2020, le conseiller fédéral Berset s'est rendu à 25 reprises dans les cantons où il a été accueilli par des membres des gouvernements cantonaux ou le gouvernement in corpore. De plus, il a pu se faire une idée de la situation dans les cantons et des défis posés par l'exécution des mesures.</p> <p>Évaluation Ces visites lui ont permis, d'une part, d'échanger directement avec les représentants des gouvernements cantonaux. D'autre part, il a pu être en contact direct avec les personnes qui sont en première ligne dans la lutte contre la pandémie dans les institutions (p. ex., hôpitaux, établissements médico-sociaux, centres de test ou de vaccination) ou les entreprises. Ces échanges très précieux ont parfois pu être intégrés directement dans le développement des mesures.</p>	Variable (tous les 15 jours environ)/ ad hoc
Sommets thématiques	<p>Description Plusieurs sommets thématiques ont eu lieu. Des représentants des cantons et d'autres milieux intéressés (p. ex, l'industrie) y ont été conviés. Citons :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le sommet du tourisme #1 du 26 avril 2020 (avec la présidente de la Confédération Sommaruga, le conseiller fédéral Parmelin, le conseiller fédéral Berset, différentes associations et la Conférence des directeurs d'offices de tourisme régionaux de Suisse [CDR]) - le sommet du tourisme #2 du 24 mai 2020 (avec la présidente de la Confédération Sommaruga, le conseiller fédéral Parmelin, le conseiller fédéral Berset, différentes associations et la CDR) - le sommet du tourisme #3 du 31 août 2020 (avec la présidente de la Confédération Sommaruga, le conseiller fédéral Parmelin, le conseiller fédéral Berset, différentes associations et la CDR) - la rencontre du 14 octobre 2020 avec des représentants des domaines skiables (avec le conseiller fédéral Berset, la CDS, la CDEP, différentes associations et les conseillers d'Etat des cantons VS, GR, BE, UR) - le sommet du tourisme #4 du 5 février 2021 (avec le président de la Confédération Parmelin, les conseillers fédéraux Maurer et Berset, différentes associations et la CDR) - le sommet sur la vaccination du 25 mars 2021 (avec le président de la Confédération Parmelin, le conseiller fédéral Berset, des représentants de l'industrie pharmaceutique et les membres de la CDS) <p>Évaluation Ces sommets ont permis de discuter de préoccupations très spécifiques, comme les mesures sur les domaines skiables</p>	

	pendant la saison d'hiver, et d'évoquer des solutions concrètes. Cette constellation s'est révélée très efficace notamment pour les questions liées au tourisme étant donné que certains cantons étaient bien plus fortement affectés que d'autres et que des acteurs supplémentaires (comme les associations du tourisme) ont pu être consultés.	
Conversations téléphoniques et rencontres avec certains conseillers d'État	<p>Description</p> <p>Le chef du DFI a été en contact régulier avec des membres des gouvernements cantonaux depuis le début de la crise. Des conversations téléphoniques ont eu lieu avec des représentants des cantons TI, SG, VS, GR, GE, ZH entre le 24 février 2020 et la première réunion avec l'assemblée plénière de la CDS. Ces contacts étroits se maintiennent aujourd'hui encore. Par ailleurs, le conseiller fédéral Berset s'est entretenu plusieurs fois par semaine ad hoc avec des membres des gouvernements cantonaux. Une multitude de thèmes ont pu être abordés.</p> <p>Le chef du DFI a été en contact très étroit avec différents collaborateurs du Secrétariat général, particulièrement pendant la première vague avec le Tessin. Ce canton s'est trouvé précocement dans une situation particulièrement exposée. Il était indiqué de le soumettre à des mesures plus strictes que dans les autres régions suisses. Cet échange a conduit entre autres à l'introduction de l'« article de crise », qui permet aux cantons de déroger aux dispositions fédérales dans une situation extraordinaire également.</p> <p>Évaluation</p> <p>Les échanges individuels entre le chef du DFI et les représentants des cantons revêtent une importance fondamentale. Des conditions très différentes prévalent dans les cantons et les mesures doivent tenir compte autant que possible de cette hétérogénéité. En même temps, les échanges directs permettent souvent de communiquer la position du Conseil fédéral de manière ciblée.</p>	Plusieurs fois par semaine/ ad hoc
Secrétaire général		
État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus EMCC (du 20.3.2020 au 30.6.2020)	<p>Description</p> <p>L'État-major de crise ad hoc a été institué le 20 mars 2020, conformément aux instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale. Il s'est principalement attaché à coordonner la gestion de crise et à en gérer les répercussions sur le système de santé. Il a réuni des représentants des cantons, de tous les départements (DFI, DDPS, DFAE, DEFR, DFJP, DFF et DETEC) et de la Chancellerie fédérale (CHF), ainsi que de l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP). Roland Meyer, secrétaire général de la CdC, a permis de coordonner les travaux avec les cantons, un aspect important de la « situation extraordinaire » au sens de l'art. 7 de la loi sur les épidémies.</p> <p>Évaluation</p> <p>Inscrit dans le réseau des états-majors activés au niveau de la Confédération, l'EMCC et son secrétariat ont su identifier et clarifier les points qui étaient abordés simultanément par différents groupes de travail. De même, la représentation des cantons en son sein a permis à l'EMCC d'orienter son travail en direction des tâches d'exécution, bien que l'urgence des dossiers ait fait que le délai requis par les cantons n'a pas toujours pu être respecté.</p>	Trois fois par semaine au début, une fois par semaine à partir de juin 2020/ institutionnalisé
État-major fédéral Protection de la population (EMFP)	<p>Description</p> <p>L'EMFP a été formellement constitué au début du mois de mars 2020 en lien avec la proclamation de la « situation extraordinaire », après la tenue de séances d'information à partir du 24 janvier 2020. Des représentants du Secrétariat général du DFI ont siégé à l'EMFP pendant la première phase de la pandémie. Les cantons et plusieurs institutions cantonales (no-</p>	Une fois par semaine/ institutionnalisé

	<p>tamment la police, les organes d'intervention, les services d'urgence et les chefs des états-majors cantonaux de crise) y étaient également représentés. Ils ont été informés des derniers développements chaque semaine et ont pu s'engager.</p> <p>Évaluation Grâce à sa composition très diversifiée, l'EMFP a pu parfaitement diffuser des informations sur les derniers développements à de nombreux acteurs particulièrement concernés (notamment les services cantonaux).</p>	
Comité de pilotage COVID-19 (dès l'été 2020)	<p>Description À l'été 2020, le DFI a créé le comité de pilotage COVID-19 dans la continuité partielle de l'EMCC dans la situation particulière. Les futures affaires du Conseil fédéral font l'objet d'une discussion préalable dans cet organe, qui se réunit chaque semaine. Par ailleurs, tant la Swiss National COVID-19 Science Task Force que l'OFSP y expliquent la situation épidémiologique actuelle. Il se compose des secrétaires généraux des départements, du vice-chancelier et porte-parole du Conseil fédéral ainsi que de la directrice de l'OFSP et du secrétariat de la CDS. Les secrétariats d'autres conférences spécialisées des directrices et des directeurs (p. ex., la CDIP) sont conviés de manière sélective aux séances. En outre, les représentants des partenaires sociaux sont invités aux réunions du comité de pilotage élargi.</p> <p>Évaluation Le comité de pilotage élargi joue un rôle essentiel au niveau de l'information et de l'organisation. Les départements et les cantons sont informés sur les affaires pendantes. Ils peuvent donner leur avis et planifier leurs ressources de manière optimale.</p>	Une fois par semaine/ institutionnalisé
Conversations téléphoniques avec certains conseillers d'État ainsi qu'avec des représentants des administrations cantonales	<p>Description De nombreux échanges ad hoc ont lieu entre le Secrétariat général (SG) du DFI (secrétaire général, autres collaborateurs du SG) et des représentants des cantons. Les sujets abordés sont très variés. Les échanges servent prioritairement à la diffusion des informations et à l'identification des besoins d'agir.</p> <p>Évaluation Ces conversations sont très précieuses car elles facilitent la transmission des informations de la Confédération aux cantons et vice-versa.</p>	Variable, souvent plusieurs fois par semaine/ ad hoc
Conversations téléphoniques avec les secrétariats des conférences spécialisées des directrices et des directeurs ou de la CdC	<p>Description Des collaborateurs du SG sont en contact permanent avec le secrétariat de la CDS et, de temps en temps, avec les secrétariats d'autres conférences spécialisées des directrices et des directeurs. Ces conversations permettent d'organiser parfaitement des consultations et des rencontres à l'échelon politique.</p> <p>Évaluation Ces conversations sont très précieuses car elles préparent l'organisation des consultations auprès des cantons et les rencontres politiques.</p>	Variable, souvent plusieurs fois par semaine/ ad hoc

Vue d'ensemble des recommandations et postulats de la CdG-E

Recommandation 1 Clarifier l'intégration des cantons dans l'organisation de crise fédérale

Le Conseil fédéral est prié de concrétiser les principes relatifs à l'intégration des cantons dans l'organisation de crise de la Confédération annoncés dans son rapport de mars 2023. Il est en particulier prié de clarifier, d'entente avec les cantons, les modalités de la participation des cantons aux états-majors fédéraux et de fixer les règles en la matière au niveau d'une ordonnance et/ou d'une directive.

Le Conseil fédéral est également invité à clarifier les modalités de participation des cantons aux «états-majors de crise spécialisés» mis en place par les offices et à fixer les principes directeurs d'une telle participation.

Recommandation 2 Garantir l'identification et l'annonce des contacts pertinents et des personnes référentes en cas de crise

Le Conseil fédéral est prié de s'assurer que, lors de l'apparition de chaque crise, les contacts pertinents, respectivement les personnes référentes pour chaque domaine thématique, soient identifiés et que les informations correspondantes soient rendues accessibles à toutes les personnes concernées. Des solutions numériques sont à examiner.

Recommandation 3 Instaurer des rencontres institutionnelles régulières entre Confédération et cantons en période de crise

Le Conseil fédéral est prié d'examiner l'opportunité d'instaurer des rencontres institutionnelles régulières entre le collège gouvernemental et les cantons durant les périodes de crise, sous forme d'une plateforme d'échange politique transversale. Dans ce cadre, elle invite le Conseil fédéral à réfléchir en particulier au rôle et au fonctionnement du Dialogue confédéral en période de crise.

Recommandation 4 Régler la collaboration entre les départements et les conférences intercantionales en cas de crise

Le Conseil fédéral est prié de s'assurer que le DFI établisse avec la CDS une convention réglant les détails de leur collaboration en période de pandémie, sur la base du document stratégique d'octobre 2020.

Le Conseil fédéral est par ailleurs prié d'examiner dans quels autres domaines les départements fédéraux devraient conclure des conventions portant sur la collaboration en cas de crise avec les conférences cantonales homologues. De telles conventions devraient en particulier être passées dans les domaines potentiellement sujets aux crises majeures.

Recommandation 5 Clarifier le rôle et les tâches de l'OrC LEp

Le Conseil fédéral est prié d'examiner, lors de la révision de la LEp, quels doivent être à l'avenir le rôle et les tâches de l'organe de coordination prévu à l'art. 54 en période de pandémie.

Recommandation 6 Préciser le processus d'association des cantons lors du passage d'une situation à l'autre

Le Conseil fédéral est prié d'examiner si le processus d'association des cantons lors du passage à la situation particulière au sens de l'art. 6 LEp et à la situation extraordinaire au sens de l'art. 7 LEp devrait être réglé de manière plus précise, dans l'optique d'une meilleure gestion de crise.

En ce qui concerne le passage à la situation particulière, les constellations suivantes sont à prendre en compte:

- déclaration de la situation particulière en début de pandémie;
- retour à la situation particulière après une période de situation extraordinaire;
- nouvelle déclaration de la situation particulière en cas de reprise de la pandémie.

Recommandation 7 Délimiter les compétences fédérales et cantonales en situation extraordinaire et institutionnaliser la «clause d'exception»

Sur la base de l'exemple de l'art. 7e de l'ordonnance 2 COVID-19 adopté le 27 mars 2020, le Conseil fédéral est prié d'examiner la nécessité d'apporter des précisions à l'art. 7 LEp (situation extraordinaire), pour:

- introduire dans la loi une délimitation juridique générale de la compétence fédérale et de la compétence cantonale en cas de situation extraordinaire;
- introduire dans la loi la possibilité d'une «clause d'exception cantonale».

Recommandation 8 Clarifier la collaboration entre Confédération et cantons en période de situation particulière

1. Le Conseil fédéral est prié de clarifier, en collaboration avec les cantons, la répartition des tâches, compétences et responsabilités de la Confédération et des cantons pour la prise de mesures de lutte contre la pandémie en période de situation particulière au sens de la LEp. Dans ce cadre, il est prié de procéder en particulier aux clarifications suivantes:

- déterminer les mesures relevant en premier lieu de la responsabilité des cantons, en fonction des différents scénarios d'évolution de la pandémie;
- clarifier les possibilités d'intervention ponctuelles de la Confédération face aux cantons, en particulier l'établissement de directives ou recommandations;
- clarifier les critères pour une prise de mesures à l'échelon national par le Conseil fédéral.

2. Le Conseil fédéral est prié d'examiner quelles mesures sont nécessaires afin de garantir une conduite stratégique coordonnée de la Confédération et des cantons en période de situation particulière.

3. Le Conseil fédéral est prié de consigner le résultat de ses clarifications concernant les points 1 et 2 – autant que nécessaire – dans la LEp, le Plan de pandémie et/ou dans des conventions passées avec les cantons et de s'assurer que les processus correspondants soient établis. Il est en particulier prié de déterminer dans la LEp quels organes ou plateformes sont chargés d'assurer la coordination de la conduite stratégique en période de situation particulière.

Recommandation 9 Clarifier les tâches, compétences et responsabilités de la Confédération et des cantons en période de situation normale, suite à la pandémie

Le Conseil fédéral est prié de clarifier, en collaboration avec les cantons, la répartition des tâches, compétences et responsabilités de la Confédération et des cantons en période de situation normale, lorsque celle-ci succède à la situation particulière.

Le Conseil fédéral est également prié de déterminer les critères pouvant justifier un retour à la situation particulière en cas de remontée des cas.

Enfin, le Conseil fédéral est invité à examiner l'opportunité de créer une phase supplémentaire dans la LEp, pour régler de manière distincte la phase de régularisation succédant à la situation particulière.

Recommandation 10 Améliorer la consultation des cantons en période de crise

1. Pour la période de *situation extraordinaire au sens de la LEp*, le Conseil fédéral est prié de clarifier quelles seraient les options envisageables pour renforcer l'association des cantons à l'élaboration des mesures nationales de lutte contre les pandémies.
2. Pour la période de *situation particulière au sens de la LEp*, le Conseil fédéral est invité à fixer avec les cantons des critères généraux permettant de déterminer quels délais sont applicables aux consultations sur les mesures nationales de lutte contre les pandémies. Il est invité à régler de manière claire le déroulement de la procédure de consultation en tenant compte des enjeux liés à la confidentialité.
3. Le Conseil fédéral est invité à clarifier avec les cantons dans quels cas, en période de crise, les cantons peuvent être consultés par le biais des conférences intercantionales.
4. Sur la base de ces réflexions, le Conseil fédéral est prié d'examiner si des précisions doivent être apportées dans la LCo et l'OCo (concernant les consultations en période de crise de manière générale) ou dans la LEp et l'OEep (concernant les consultations dans le cas spécifique d'une pandémie).

Recommandation 11 Améliorer l'information des cantons sur les mesures nationales en période de crise

Le Conseil fédéral est prié d'examiner quelles mesures concrètes peuvent être prises afin d'améliorer l'information des cantons et des autres acteurs concernés au sujet des mesures nationales en période de crise, en application de la maxime 4 du rapport de la ChF de décembre 2020. Il est prié de formaliser les processus correspondants au niveau de la législation ou de directives.

Recommandation 12 Tirer un bilan des directives et recommandations émises par l'OFSP à l'intention des cantons

Le Conseil fédéral est prié de s'assurer que l'OFSP tire un bilan global des directives et recommandations sanitaires émises durant la pandémie de COVID-19 à l'intention des cantons, en particulier concernant leur cohérence et l'adéquation de leur mise en œuvre par les cantons, et que des processus et documents-types soient élaborés sur cette base en vue d'une pandémie future.

Recommandation 13 Règler plus précisément l'interdiction des interventions non urgentes et assurer le maintien des prestations régulières en cas de pandémie

Le Conseil fédéral est prié de régler, dans la LEp, les modalités d'une interdiction des interventions hospitalières non urgentes. Il est également prié d'examiner si des critères plus contraignants devraient être fixés concernant la définition d'une «intervention non urgente».

Le Conseil fédéral est prié de s'assurer que l'OFSP rassemble les exemples de bonnes pratiques cantonales en matière de gestion des prestations régulières de soins durant la pandémie et qu'il procède, sur cette base, à l'adaptation des bases légales et des prescriptions pertinentes.

Postulat 1 Tirer un bilan global de l'engagement de l'armée et de la protection civile pour le soutien aux cantons durant la pandémie de COVID-19

Le Conseil fédéral est prié de procéder à un bilan global et approfondi de l'engagement de l'armée et de la protection civile pour le soutien à l'exécution cantonale durant la pandémie de COVID-19.

1. Le Conseil fédéral est prié d'analyser les tâches et prestations apportées par l'armée et la protection civile envers les cantons et de tirer le bilan de cet engagement en termes de finances, de ressources humaines et de logistique.
2. Le Conseil fédéral est prié d'évaluer l'adéquation des processus internes de l'administration fédérale liés à cette mobilisation.
3. Le Conseil fédéral est prié de mettre en évidence les enseignements pouvant être tirés de ce cas concernant le soutien apporté par l'armée et la protection civile aux cantons, en vue de la gestion de crises futures de grande ampleur.

Postulat 2 Tirer un bilan global du traçage des contacts durant la pandémie de COVID-19

Le Conseil fédéral est prié de procéder, en collaboration avec les cantons, à un bilan global du traçage des contacts réalisé durant la pandémie de COVID-19.

1. Le Conseil fédéral est prié de procéder à une analyse de la mise en œuvre du traçage des contacts dans les cantons, afin de mettre en évidence les exemples de bonnes pratiques, les faiblesses et les défis constatés durant la pandémie;
2. Le Conseil fédéral est prié d'évaluer les principales mesures prises par la Confédération pour soutenir le traçage des contacts cantonal et de déterminer si de telles mesures doivent être pérennisées;

3. Le Conseil fédéral est prié d'examiner avec les cantons la mise en place de systèmes informatiques harmonisées et d'une base de données commune pour le traçage des contacts;

4. Le Conseil fédéral est prié d'examiner avec les cantons quelles structures doivent être mises en place pour garantir le traçage des contacts au niveau supracantonal (p. ex. centre de compétences pour le traçage des contacts) et si cette coordination doit être assumée par les cantons seuls ou constituer une tâche commune de la Confédération et des cantons.

5. Sur la base de ces clarifications, le Conseil fédéral est prié de procéder aux modifications appropriées de la LEp, du plan de pandémie et des autres documents pertinents.

