



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**

Avis du Conseil fédéral

du 14 février 2024

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil des États du 10 octobre 2023 concernant la collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19.¹

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

14 février 2024

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

¹ FF 2023 2852

Avis

1 Contexte

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-19) par le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Depuis lors, les CdG et leurs sous-commissions procèdent à des clarifications concernant divers aspects centraux de la gestion de crise. 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 (Cst.)², la Confédération a la compétence de lutter contre les maladies transmissibles (art. 118, al. 2, let. b), tandis que les cantons, sous réserve des compétences fédérales en la matière, sont responsables des soins de santé, notamment des hôpitaux (art. 3 et 42 ss). La loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)³ reflète cette répartition des compétences. La lutte contre les maladies transmissibles telles que le COVID-19 constitue une tâche commune de la Confédération et des cantons. 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 particulièrement intense entre la Confédération et les cantons. Suite à l'appréciation du Conseil fédéral et des cantons, la CdG-E tire le bilan de cette collaboration pour la gestion de la pandémie et détermine les leçons à tirer en vue de crises futures.

Dans son rapport du 10 octobre 2023⁴, la CdG-E arrive à la conclusion que la collaboration entre la Confédération et les 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 globalement satisfaisante. Selon son évaluation, les mesures prises par les autorités fédérales ont largement rempli les critères de légalité, d'opportunité et d'efficacité dans ce domaine. La commission a néanmoins identifié plusieurs manquements qui montrent que des optimisations sont nécessaires, notamment en ce qui concerne l'intégration des cantons dans l'organisation de crise fédérale et la répartition des tâches en «situation particulière». Sur la base de ses conclusions, la CdG-E a formulé treize recommandations et déposé deux postulats.

² RS 101

³ RS 818.101

⁴ FF 2023 2852

Par lettre du 11 octobre 2023, la CdG-E a transmis son rapport au Conseil fédéral. Elle le prie de tenir compte de ses constatations et recommandations et l'invite à prendre position à ce sujet d'ici au 15 février 2024.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral remercie la CdG-E de son rapport qui porte un regard critique sur la collaboration entre la Confédération et les cantons pour la gestion de la crise du coronavirus. Le Conseil fédéral attache une grande importance aux enseignements à tirer de la pandémie de COVID-19 et partage l'avis de la CdG-E: il convient d'améliorer ou de clarifier certains aspects en ce qui concerne notamment les structures de collaboration entre la Confédération et les cantons, la répartition des compétences en cas de pandémie et l'intégration des cantons dans les mesures sanitaires de portée nationale pour la gestion de crise.

Le Conseil fédéral fait siennes les recommandations formulées dans le rapport de la CdG-E et est prêt à les intégrer aux travaux en cours, en particulier dans le cadre de la révision de la LEp. Il estime toutefois que les recommandations 3 (Instaurer des rencontres institutionnelles régulières entre Confédération et cantons en période de crise) et 11 (Améliorer l'information des cantons sur les mesures nationales en période de crise) sont mises en œuvre et qu'il faut, s'agissant de la recommandation 9 (Clarifier les tâches, compétences et responsabilités de la Confédération et des cantons en période de situation normale, suite à la pandémie), s'en tenir au principe du modèle des trois échelons. Il rejette par conséquent la création d'une phase supplémentaire succédant à une situation particulière.

La prise de position du Conseil fédéral est structurée conformément aux recommandations du rapport de la CdG-E du 10 octobre 2023.

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.

Le rapport du Conseil fédéral du 29 mars 2023⁵ relatif à l'amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale définit les standards minimaux obligatoires applicables à la gestion de crise. L'un d'eux se réfère à «l'association des acteurs pertinents», ce qui signifie que l'état-major central permanent soutient le département responsable dans l'examen systématique de cette implication. Il revient au département responsable de prendre la décision finale d'impliquer ou non les acteurs concernés et de quelle manière.

La prescription portant sur l'association des acteurs pertinents sera concrétisée dans le cadre des travaux de mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral du 29 mars 2023. Le conseil fédéral pourra ainsi, en cas de crise, constituer un état-major de crise politico-stratégique (EMPS) et mettre en place un état-major de crise opérationnel (EMOP). L'état-major central permanent ou la Chancellerie fédérale (ChF), en collaboration avec d'autres services, conseillera le département ou l'office responsable sur l'opportunité d'associer des services cantonaux et, le cas échéant, lesquels. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), les conférences spécialisées des membres de gouvernements cantonaux ou des représentants de certains cantons pourraient en particulier être représentés dans les états-majors de crise fédéraux. Les unités administratives de l'administration fédérale connaissent en principe les interlocuteurs cantonaux. Le secrétariat général de la CdC peut donner les renseignements nécessaires en tant que «Single Point of Contact» (SPOC) des cantons, si les interlocuteurs cantonaux ne sont pas connus ou s'il n'est pas possible d'identifier rapidement à l'interne le service cantonal compétent. Cette procédure figurera dans la nouvelle ordonnance sur la gestion de crise de la Confédération, en cours d'élaboration, dans les commentaires correspondants ainsi que dans un «manuel» (titre provisoire).

L'association des cantons dans les états-majors de crise dits spécialisés, en référence aux motions CdG-N 22.3506 et CdG-E 22.3507, toutes deux transmises au Conseil fédéral le 20 septembre 2022, sera vraisemblablement réglée directement dans les ordonnances ou directives relatives aux états-majors de crise spécialisés respectifs. Celles-ci prévoient que l'état-major central permanent soutient et conseille non seulement les états-majors de crise supradépartementaux, mais aussi les états-majors de crise des départements et des offices. La définition de la composition de ces états-majors de crise relève quant à elle de la compétence des départements.

⁵ Amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale. Rapport du Conseil fédéral en exécution des postulats 21.3205 Groupe RL du 17 mars 2021, 21.3449 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États du 25 mars 2021 et 22.3343 du Groupe GL du 18 mars 2022, disponible à l'adresse: www.bk.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Gestion de crises > Amélioration de l'organisation de crise de l'Administration fédérale.

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.

Un point de contact clairement défini et connu au préalable est indispensable pour améliorer le flux d'informations avec les cantons et d'autres acteurs pertinents de la gestion de crise au niveau national. Dans la mesure du possible, ce point de contact doit être le même pour tous les types de crise, indépendamment du département responsable. Il fera partie intégrante de l'état-major central permanent. Géré par la Centrale nationale d'alarme et joignable 24 h sur 24 pendant toute l'année, il assurera, si nécessaire, la transmission des contacts aux services ou personnes compétents.

Une solution de «Single Point of Contact» a été trouvée avec la CdC dont le secrétariat général servira de premier point de contact si l'administration fédérale ne sait pas à qui s'adresser dans les cantons. Les milieux scientifiques ont également opté pour cette solution. Les processus s'en trouveront simplifiés, vu qu'il ne sera plus indispensable d'établir de longues listes de contacts aux mises à jour fastidieuses.

L'état-major central permanent tiendra toutefois un répertoire des principaux acteurs, spécialement pour le domaine des infrastructures critiques. Les départements et les offices, du fait de leurs activités quotidiennes et de leurs travaux de planification préventive, sont déjà en contact avec les acteurs principaux.

S'agissant de la numérisation, il convient de mentionner le projet «e-Consultations» développé au sein du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et la Présentation électronique de la situation, qui permet l'échange d'informations – même avant une crise – entre les organisations d'intervention de la protection de la population en cas d'événement. Dans le deuxième rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale durant la pandémie de COVID-19⁶, la Chancellerie fédérale avait déjà évoqué le fait que ce système centralisé n'avait pas été utilisé systématiquement par de nombreux acteurs pendant la crise du coronavirus.

⁶ Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 (2e phase / août 2020 – octobre 2021), www.bk.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Gestion de crises > Deuxième évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19.

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.

Lors de sa séance du 18 octobre 2023, le Conseil fédéral a pris acte de la proposition de la CdC relative au développement du Dialogue confédéral. Lors du Dialogue confédéral du 10 novembre 2023, la délégation du Conseil fédéral et la délégation des cantons ont décidé que le Dialogue confédéral, plus particulièrement une rencontre des présidents, serait désormais instauré au moins une fois par an dans un cadre informel. Un échange de crise aura lieu en situation de crise, si nécessaire. Le Conseil fédéral estime que la recommandation est mise en œuvre. Il a en effet, en collaboration avec la CdC, réfléchi au rôle et au fonctionnement du Dialogue confédéral en période de crise et l'a développé en conséquence.

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.

Le document stratégique de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et de l'Office fédéral de la santé publique Office fédéral de la santé publique (OFSP) du 22 octobre 2020 pour la gestion du COVID-19 formule le but de protéger la santé de la population en Suisse et de limiter autant que possible les conséquences de la flambée de cas et de la propagation du SARS-CoV-2. La stratégie commune se basait sur trois niveaux correspondant aux prévisions sur l'évolution de l'épidémie. Fondée sur la stratégie de prévention et de gestion de juin 2020 adoptée par le Conseil fédéral et sur le «Rebound Papier» (freiner la reprise de l'épidémie de COVID-19) de la CDS et de l'Association des médecins cantonaux de Suisse (AMCS), elle tenait compte de la situation épidémiologique, des connaissances scientifiques du moment et des expériences tirées à ce jour du déroulement de la pandémie.

Le document stratégique retenait en outre les principes communs de la CDS et de l'OFSP, selon lesquels la Confédération et les cantons doivent continuer de travailler en étroite coordination et dans un esprit de confiance mutuelle pour surmonter la crise.

Les cantons sont, dans ce contexte, les mieux à même de prendre des mesures ciblées et adaptées à leurs situations respectives.

Le Conseil fédéral estime que ce document peut également servir de base pour la future organisation de la collaboration entre le DFI et la CDS. Dans le cadre de l'amélioration de la gestion de crise, l'état-major central permanent vérifiera systématiquement s'il est judicieux d'associer des acteurs externes pertinents, tels que les cantons, dans les travaux des états-majors de crise. Comme les conférences spécialisées des gouvernements cantonaux pourraient représenter les cantons (voir avis sur la recommandation 1), on examinera désormais, pour tous les types de crise, s'il convient d'intégrer des représentants des cantons (de la CdC, des conférences spécialisées ou de certains cantons) aux travaux de l'EMOP ou de l'EMPS. Certains états-majors spécialisés ou états-majors de crise exceptionnelle règlent clairement l'association des cantons (cf. ordonnance du 2 mars 2018 sur l'État-major fédéral Protection de la population⁷). Vu que la nouvelle ordonnance ou des bases légales sectorielles régleront à l'avenir les diverses collaborations, le Conseil fédéral ne voit pas la nécessité de prendre d'autres mesures. Une collaboration bien établie existe par ailleurs déjà avec la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers. Un représentant de l'Office fédéral de la protection de la population siège au comité du groupe spécialisé des chefs d'état-major des états-majors de conduite cantonaux qui lui est rattaché et défend à cette occasion les intérêts de la Confédération. Le groupe spécialisé se rencontre deux fois par an.

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.

Le Conseil fédéral partage l'appréciation de la CdG-E: l'organe de coordination (OrC LEp) prévu à l'art. 54 LEp n'a pas pu, durant l'épidémie de COVID-19, suffisamment assumer ses tâches prévues par la loi en lien avec la gestion de crise. De par sa composition et sa forme, il n'a pas été en mesure d'assumer un rôle de soutien à l'état-major de crise de la Confédération dans la situation particulière ou extraordinaire. Dans le cadre de la révision de la LEp en cours, il conviendra ainsi de supprimer ce rôle de la liste des tâches dont l'organe de coordination est chargé durant une crise. L'organe continuera cependant d'apporter son soutien à la coordination, entre la Confédération et les cantons, des mesures devant être prises pour se préparer aux événements présentant un risque particulier pour la santé publique.

⁷ RS 520.17

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.

Le Conseil fédéral partage le point de vue selon lequel le modèle des trois échelons prévu par la LEp a fait ses preuves durant l'épidémie de COVID-19. La transition d'une situation à l'autre a toutefois été problématique, en particulier lors des différentes phases de l'épidémie de COVID-19 identifiées plus haut par la CdG-E, ce qui a été source d'incertitudes pour les cantons.

Le passage à la situation particulière et le retour à la situation normale ont révélé la nécessité d'agir. Le caractère imprévisible d'une crise implique que des mesures de protection de la santé publique soient prises dans l'urgence. Différentes mesures permettent cependant d'améliorer l'intégration des cantons et de mieux gérer les crises.

L'actuelle LEp prévoit que, dans une situation particulière, le Conseil fédéral doit consulter les cantons avant d'ordonner des mesures (art. 6 LEp). Le projet élaboré dans le cadre de la révision partielle de la LEp et envoyé en consultation⁸ prévoit que le Conseil fédéral constate officiellement la situation particulière de même que sa levée (art. 6b, al. 1, AP-LEp). Celui-ci doit à cet effet fixer les objectifs et les principes de la stratégie pour lutter contre les événements présentant un risque pour la santé tout en définissant la forme de la collaboration avec les cantons. Après avoir consulté au préalable les cantons et les commissions parlementaires compétentes, le Conseil fédéral décide également à ce moment de constituer l'organisation de crise. Cette procédure permet de mieux définir la transition entre les situations et d'intégrer les cantons à un stade plus précoce.

Outre le renforcement des mesures de préparation à long terme (art. 8 AP-LEp), il convient aussi de régler de manière plus détaillée et plus contraignante (art. 6a AP-LEp) la préparation concrète, à court terme, de la Confédération et des cantons face à une situation particulière. Ceux-ci doivent par exemple déjà, durant cette période, clarifier comment organiser leur collaboration en fonction des caractéris-

⁸ www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation en cours > DFI > 2023 > Révision partielle de la loi sur les épidémies.

tiques spécifiques d'un risque imminent pour la santé publique (art. 6a, al. 1, let. e, AP-LEp).

Le Conseil fédéral est convaincu que ces précisions légales contribueront à améliorer considérablement la gestion de crise par la Confédération et les cantons et qu'elles permettront par conséquent de mettre en œuvre la recommandation de la CdG-E.

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».

Le Conseil fédéral se félicite de la conclusion de la CdG-E concernant la délimitation des compétences fédérales et cantonales en cas de situation extraordinaire et l'institutionnalisation de la «clause d'exception». Il estime cependant que cette question doit être réglée en lien avec la situation particulière. Vu que la situation extraordinaire n'est en soi pas prévisible, l'art. 7 LEp ne doit, comme jusqu'ici, que répéter de manière déclaratoire les compétences du Conseil fédéral en matière de droit de nécessité prévues par la Constitution.

Dans le projet de la révision de la LEp envoyé en consultation, la disposition prévue à l'art. 6d, al. 1, AP-LEp se concentre sur la délimitation des compétences en cas de situation particulière. Elle doit ainsi lever les ambiguïtés apparues notamment durant l'épidémie de COVID-19 par rapport aux compétences des cantons de prendre des mesures. Cette disposition précise dans quels cas les cantons restent compétents, ce qui évitera que des mesures concrètes éventuellement contradictoires soient prises simultanément.

Les cantons conservent en principe leurs compétences prévues par la LEp, même en cas de situation particulière. Cela ne s'applique toutefois que si le Conseil fédéral n'a pas, en constatant la situation particulière, fixé d'autres principes de collaboration avec les cantons. En situation particulière, ces derniers continuent en principe d'ordonner des mesures adaptées au sens des art. 30 à 40 LEp que le Conseil fédéral est également habilité à prendre dans une telle situation (selon l'agent pathogène concerné). Aussi, les cantons ne sont autorisés à ordonner ces mesures que si le Conseil fédéral n'a pas lui-même déjà prévu une règle à ce sujet qui exclurait toute réglementation cantonale. Enfin, le projet envoyé en consultation prévoit que les cantons prennent des mesures supplémentaires si la situation épidémiologique dans le canton ou dans une région l'exige, même si la Confédération a déjà ordonné une mesure con-

crète. Cette réglementation correspond à celle qui était prévue à l'art. 23 de l'ordonnance COVID-19 du 23 juin 2021 situation particulière⁹.

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.

Le Conseil fédéral partage l'appréciation de la CdG-E: la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en situation particulière a donné lieu à des ambiguïtés. Il estime toutefois, tout comme la CdG-E, que la répartition fondamentale des compétences était appropriée, la responsabilité principale de la gestion de crise incombant aux cantons et le Conseil fédéral pouvant, si nécessaire, ordonner des mesures.

Diverses adaptations prévues dans le cadre de la révision de la LEp visent à clarifier les compétences en situation particulière:

- La Confédération et les cantons sont tenus de prendre à temps et d'un commun accord les décisions stratégiques nécessaires en accordant davantage d'importance à la préparation face au risque concret d'une situation particulière (art. 6a AP-LEp).

⁹ RO 2021 379

- Le Conseil fédéral doit formellement constater (ou lever) la situation particulière (art. 6b AP-LEp). Dans ce contexte, il doit par exemple prendre des décisions relatives à la collaboration avec les cantons.
- Les compétences de la Confédération et des cantons en situation particulière sont *mieux* délimitées, ce qui permet d'éliminer les ambiguïtés (cf. avis sur la recommandation 7).
- Le projet envoyé en consultation mentionne les critères à prendre désormais en compte pour évaluer une situation présentant un risque spécifique pour la santé publique (art. 5a AP-LEp). Celui-ci existe par exemple lorsque la fréquence ou la gravité des cas *de* maladie augmente fortement. Le risque de surcharge du système de santé suisse constitue un critère supplémentaire. L'établissement de ces critères améliore la transparence par rapport à la nécessité de prendre des mesures.
- Les compétences de la Confédération d'ordonner certaines mesures en situation normale sont par ailleurs renforcées lorsque des situations spécifiques nécessitent une coordination nationale pour protéger la santé publique. Les mesures liées au port du masque *obligatoire* dans les transports publics (art. 40a AP-LEp) ou à la protection des travailleurs (art. 40b AP-LEp) en sont des exemples.
- La Confédération doit conserver sa compétence en matière de coordination et de surveillance dans le domaine de l'exécution comme cela est déjà prévu par le droit en vigueur (art. 77 LEp). Elle peut, si nécessaire, coordonner les mesures d'exécution afin d'assurer une exécution uniforme et imposer aux cantons de prendre des mesures. Le Conseil fédéral estime toutefois qu'il ne faut faire usage de cette possibilité que dans des cas exceptionnels.

Les travaux en cours pour améliorer la gestion de crise de l'administration fédérale visent notamment à garantir que la conduite stratégique de la Confédération et des cantons soit coordonnée de manière aussi optimale que possible (pas seulement en cas de crises sanitaires). Le Conseil fédéral tient cependant à préciser qu'il n'est pas possible de répartir les compétences et les responsabilités de manière définitive, vu que l'évaluation relative à la prise de mesures dépend toujours de la situation.

Cela étant, du fait de la manière dont il est conçu, l'organe de coordination prévu par la LEp n'est pas en mesure d'assumer un rôle de conduite stratégique durant une crise. Il convient ainsi, dans le cadre de la révision en cours de la LEp, d'adapter la liste des tâches dont il est chargé (cf. avis sur la recommandation 5).

Le nouveau Plan de pandémie décrira les tâches, les compétences et les responsabilités des acteurs au niveau national et cantonal, spécialement pendant la période de préparation. Définies avec les partenaires, les compétences des partenaires et des parties prenantes dans la gestion de crise se trouveront dans la partie du Plan de pandémie consacrée à la conduite. Les résultats des travaux sur l'Optimisation de la gestion de la crise au niveau fédéral et Préparation à la pandémie seront harmonisés entre eux.

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.

Le Conseil fédéral est favorable au maintien du modèle des trois échelons et rejette la création d'une phase supplémentaire succédant à la situation particulière. Selon lui, les concrétisations proposées permettent déjà de remédier suffisamment aux problèmes décrits par la CdG-E (cf. avis sur la recommandation 8). Il estime peu efficace la détermination de critères de portée générale justifiant la mise en place d'une phase spéciale succédant à la situation particulière. Il convient plutôt de privilégier une approche globale prenant en compte les différents critères et les mettant en balance. Le Conseil fédéral souhaite par ailleurs améliorer la gestion de crise de l'administration fédérale en optimisant le passage d'une situation à l'autre, en révisant la LEp et en réorientant le Plan national de pandémie, trois conditions indispensables pour prévenir et gérer efficacement de nouvelles crises pandémiques.

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).

En collaboration avec d'autres départements et la Chancellerie fédérale, le DFI a développé la solution de procédure de consultation numérique «Consultations» qui permettra à l'avenir d'effectuer des consultations de manière uniforme et efficace et, le cas échéant, rapidement.

La recommandation ne se réfère qu'au cas spécifique d'une pandémie, mais elle semble également pertinente pour d'autres crises. Lorsqu'ils seront convoqués, l'EMOP et l'EMPS veilleront désormais à impliquer les cantons dans l'élaboration des mesures. Les délais prévus pour les consultations découlent généralement de la nécessité d'agir en cas de crise, à savoir des délais requis pour la prise de décisions. Définir des critères à l'avance n'apporterait que peu de valeur ajoutée ou pourrait limiter la capacité d'action des autorités. Le délai de consultation a déjà été discuté avec les cantons lors d'ateliers. Il n'est pas nécessaire de préciser la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹⁰ et l'ordonnance du 17 août 2005 sur la consultation (OCo)¹¹, étant donné qu'elles ont été récemment révisées. Le Conseil fédéral s'est montré disposé à ce que les cantons soient consultés, dans la mesure du possible, conformément à la LCo même en situation de crise. Afin de garantir cette consultation à l'avenir, le Parlement a adopté une modification de la LCo¹², qui est entrée en vigueur le 4 décembre 2023 (art. 3a al. 1 let. c et art. 10 LCo). Selon cette modification, il est possible de renoncer à la procédure de consultation lorsque le Parlement ou le Conseil fédéral édictent des ordonnances de nécessité ou qu'une loi fédérale urgente doit être adoptée. En cas de renonciation à une consultation, il faut consulter, dans la mesure du possible, les gouvernements cantonaux et les milieux tout particulièrement concernés par le projet. Aucun délai minimal n'a été prévu pour ces consultations. Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de préciser davantage la procédure de consultation dans la LCo (rapport en exécution du postulat Cottier 20.4522)¹³.

¹⁰ RS 172.061

¹¹ RS 172.061.1

¹² RO 2023 483

¹³ Le fédéralisme à l'épreuve des crises: Les leçons à tirer de la crise du COVID-19. Rapport du Conseil fédéral du 16 décembre 2020 en exécution du postulat Cottier, 20.4522, p. 21; disponible à l'adresse www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 20.4522 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

*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..

La maxime 4 «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»¹⁴ a été débattue en novembre 2021, parallèlement aux autres maximes, à l'occasion d'un atelier de la ChF et de la CdC. La ChF a expliqué à cette occasion les processus de communication de l'administration fédérale et relevé qu'il ne reste, en cas de crise, que peu de temps entre les décisions prises par le Conseil fédéral et leur communication. Les cantons ont toutefois été, dans la mesure du possible, informés à l'avance ou en même temps que les médias. Ces explications ont été entendues.

Du point de vue du Conseil fédéral, la recommandation 11 se réfère à un mandat déjà réalisé. L'atelier mentionné a démontré que les processus d'information entre la Confédération et les cantons ont été clarifiés au cours de la crise du COVID-19. Le Conseil fédéral estime par conséquent que de nouvelles bases légales ne sont pas indispensables.

*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.

Le Conseil fédéral fait sienne cette recommandation de la CdG-E. Une évaluation des directives et recommandations émises par l'OFSP à l'intention des cantons dans le domaine de la santé a lieu régulièrement, même en temps normal. Un groupe d'experts effectue par ailleurs une analyse des directives et des recommandations sanitaires relatives au COVID-19 dans le cadre du postulat 23.3675 Noser «Pour un examen indépendant de la gestion de la crise du coronavirus selon des principes de santé publique». Il s'agit de distinguer les recommandations qui s'adressent en premier lieu à

¹⁴ Rapport du 11 décembre 2020 concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (1^{re} phase / février – août 2020), p. 23; disponible à l'adresse www.bk.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Gestion de crises > Première évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19.

la population (art. 9 LEp) des directives émises dans le cadre de la surveillance de l'exécution cantonale (art. 77 LEp). Ces dernières doivent garantir une exécution uniforme du pouvoir d'appréciation administratif accordé par le législateur. Les expériences faites durant la pandémie de COVID-19 ont montré que les directives adressées en particulier aux cantons afin d'assurer une exécution uniforme des mesures fédérales n'ont pas toujours eu l'effet escompté.

Recommandation 13

Règlementer 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 règlementer, 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.

Le Conseil fédéral se félicite de la conclusion de la CdG-E concernant la réglementation de l'interdiction des interventions hospitalières non urgentes et partage son avis: les modalités de cette interdiction devraient être précisées dans la LEp. Une disposition correspondante a été proposée dans le projet de révision de la LEp envoyé en consultation, à l'art. 44d, al. 1, AP-LEp.

Les services de santé relèvent en principe de la compétence des cantons: ceux-ci doivent veiller à ce que les hôpitaux et les cliniques disposent de capacités suffisantes non seulement pour le traitement de maladies transmissibles spécifiques, mais aussi pour d'autres examens et traitements médicaux urgents. Il s'agit principalement de l'offre de lits et du personnel spécialisé nécessaires, tous les autres aspects pertinents pour une bonne prise en charge de ces patients (par exemple, les médicaments) devant également être pris en compte. Selon la situation épidémiologique, le nombre de patients ayant besoin d'un suivi médical peut dépasser les capacités et les ressources des hôpitaux et cliniques publiques ou dotés d'un mandat de prestations public. La disposition proposée dans le projet envoyé en consultation autorise les cantons à ordonner les mesures qui s'imposent pour assurer les capacités requises en matière de services de santé en cas de risque particulier pour la santé publique. Elle fournit ainsi, à l'échelon suisse, les bases légales permettant aux cantons de prendre des mesures, en cas de nécessité. Cette disposition donne aux cantons la possibilité d'interdire ou de restreindre des activités médicales. Ils peuvent par ailleurs prendre des mesures pour le traitement de maladies et d'autres cas médicaux urgents afin de garantir les capacités nécessaires dans les services de santé. L'attribution de cette compétence aux cantons évite qu'il y ait ingérence dans leur compétence fondamentale en matière de gestion des services de santé et garantit que les mesures puissent être adaptées de manière optimale à la charge de travail concrète dans les différents hôpitaux.

