



Rapport explicatif concernant l'ordonnance du 19 juin 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)

Version du 3 juillet 2020 (y compris les commentaires concernant l'art. 3a entré en vigueur le 6 juillet¹)

1. Contexte

La situation extraordinaire ayant été requalifiée en situation particulière, le Conseil fédéral, par décision du 19 juin 2020, a scindé l'ordonnance 2 COVID-19 du 13 mars 2020 et restructuré ainsi les mesures restant en vigueur :

- L'ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière (ordonnance COVID-19 situation particulière ; RS 818.101.26), objet du présent rapport explicatif, repose sur l'art. 6, al. 2, let. a et b, LEp. Elle régit les mesures visant des personnes, les mesures visant les installations, les établissements et les manifestations accessibles au public, les mesures de protection des employés ainsi que l'obligation des cantons d'informer à propos des capacités sanitaires.
- L'ordonnance 3 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (ordonnance 3 COVID-19 ; RS 818.101.24) repose sur l'art. 185, al. 3 de la Constitution fédérale et donc sur la compétence du Conseil fédéral en matière de droit de nécessité, comme l'ordonnance 2. Elle régit le maintien des capacités sanitaires, les restrictions du franchissement de la frontière et de l'admission d'étrangers, l'approvisionnement en biens médicaux importants, certains aspects des capacités sanitaires (capacités des hôpitaux et des cliniques pour les patients atteints du COVID-19, prise en charge des analyses diagnostiques de biologie moléculaire et sérologiques de recherche du COVID-19) ainsi que la possibilité de tenir des assemblées de sociétés par écrit ou sous forme électronique ou bien par l'intermédiaire de représentants indépendants. Les mesures figurant dans cette ordonnance se retrouvent en grande partie dans le projet de loi COVID-19 mis en consultation, qui crée les bases légales nécessaires pour la poursuite de ces mesures.

Les commentaires suivants concernent l'ordonnance COVID-19 situation particulière dans sa version du 6 juillet 2020.

¹ RO 2020 2735

2 Commentaire détaillé

2.1 Dispositions générales (section 1)

Art. 1

Conformément à l'*al. 1*, la présente ordonnance instaure des mesures visant la population, les organisations, les institutions et les cantons dans le but de lutter contre l'épidémie de COVID-19.

Selon l'*al. 2*, les mesures ont deux buts : d'une part, prévenir la propagation du coronavirus (COVID-19), par exemple par le respect de distances interpersonnelles ou le port de masques de protection ; d'autre part, interrompre les chaînes de transmission, en particulier en identifiant les personnes ayant été en contact avec des personnes infectées (traçage des contacts), afin d'empêcher la propagation du virus.

Art. 2

Selon cet article, les cantons peuvent continuer à édicter des normes dans la limite de leurs compétences, pour autant que la présente ordonnance ne contienne pas de disposition contraire spécifique. Il est important de préciser que, dans le contexte de la situation particulière, les cantons exercent de nouveau la responsabilité principale. En particulier, la présente disposition ne s'oppose pas à ce qu'ils ordonnent des mesures d'exécution en vertu de l'art. 40 LEp. Concernant la marge de manœuvre des cantons dans les domaines où la présente ordonnance prévoit des mesures, on se référera aux art. 7 et 8.

2.2 Mesures visant des personnes (section 2)

Art. 3

Cette disposition définit les règles de base que la population (personnes privées) doit respecter dans la vie quotidienne. Elle fait référence aux règles d'hygiène et de conduite que l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a édictées, actualisées et publiées sur son site Internet depuis le début de l'épidémie de coronavirus en vertu de l'art. 9, al. 3, LEp. Elles portent sur les distances à respecter, le port du masque, le lavage des mains ou encore la manière de se saluer (pas de poignées de main), de tousser ou d'éternuer. Ces règles sont expliquées à la population sur des affiches désormais connues de tous, sous la forme de pictogrammes accompagnés d'un texte court.

Art. 3a

Conformément à l'*al. 1*, les voyageurs doivent porter un masque facial dans les véhicules des transports publics. Cette obligation ne s'applique qu'aux véhicules, et non aux gares, aux quais ou aux arrêts de bus. Les exploitants peuvent prévoir dans leur plan de protection d'élargir l'obligation à ces endroits. Naturellement, elle ne s'applique pas non plus aux restaurants ou aux bars qui se trouvent sur les bateaux ou dans les trains et qui doivent disposer d'un plan de protection (art. 4 ss), ni lors de la consommation d'un petit en-cas dans le véhicule. En ce qui concerne les moyens de transport transfrontaliers, l'obligation s'applique à partir de la frontière à l'intérieur du

territoire – sous réserve de la réglementation en vigueur dans le territoire étranger concerné.

Sont considérés comme masques faciaux au sens de cette disposition les masques de protection respiratoire, les masques d'hygiène et les masques en tissu qui permettent de protéger les tiers de manière suffisante. Les masques certifiés ou conformes sont principalement recommandés. Les masques en tissu qui remplissent les recommandations de la *Swiss National COVID-19 Science Task Force* doivent être préférés aux autres masques en tissu, particulièrement à ceux faits maison. Les écharpes ou autres tissus non spécifiés ne sont pas considérés comme des masques faciaux.

Les enfants sont exemptés de l'obligation jusqu'à leur 12^e anniversaire (let. a). Cette exception est justifiée par le fait que, d'après les connaissances actuelles, ce groupe d'âge ne présente qu'un très faible risque d'infecter d'autres personnes ou de développer des symptômes de la maladie. De plus, ces enfants ont des contacts très rapprochés lors de leurs loisirs et à l'école et ne portent pas de masque ; il ne paraît donc pas justifié de leur en imposer dans les transports publics.

Par ailleurs, l'obligation de porter un masque ne concerne pas non plus les personnes ne pouvant en porter pour des raisons particulières (let. b). Il peut notamment s'agir de raisons médicales pouvant, le cas échéant, être facilement attestées : blessures au visage, grandes difficultés respiratoires, angoisse en cas de port d'un masque facial, handicaps divers empêchant le port du masque (par exemple, handicaps moteurs), etc. En particulier, le personnel peut naturellement retirer son masque s'il a besoin de communiquer avec une personne malentendante.

L'obligation de porter un masque facial incombe à chaque individu et fait l'objet d'une communication active de la part de la Confédération, des cantons et des entreprises de transport. Les conducteurs et les autres membres du personnel peuvent contribuer à son exécution, dans la limite de leurs possibilités. Par exemple, il est envisageable qu'un chauffeur de bus qui aurait aperçu des passagers ne portant pas de masque diffuse une annonce pour rappeler l'obligation et retarde son départ pour laisser aux personnes concernées la possibilité d'en mettre un. Les contrôleurs peuvent faire descendre au prochain arrêt les personnes ne portant pas de masque. Les organes de sécurité fixés dans la loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (LOST ; RS 745.2), à savoir le service de sécurité et la police des transports, disposent de compétences étendues. Ils ont notamment pour tâche de veiller au respect des prescriptions de transport et d'utilisation (art. 3, al. 1, let. a, LOST). Elles peuvent interpellier, contrôler et exclure du transport les personnes dont le comportement n'est pas conforme aux prescriptions (art. 4, al. 1, let. b, LOST). Quiconque refuse d'obtempérer aux ordres de ces personnes est puni d'une amende ; la disposition pénale visée à l'art. 83, al. 1, let. j, LEp s'applique également. La poursuite et le jugement des infractions de cette nature incombent aux cantons (art. 9 LOST et art. 84, al. 1, LEp). Une amende d'ordre spécifique n'est en revanche pas prévue.

Les véhicules dans lesquels le masque est obligatoire ne figurent à l'al. 1 qu'à titre d'exemple (trains, trams, bus, bateaux et remontées mécaniques). L'al. 2 précise ce que ce terme comprend : il s'agit des véhicules utilisés pour transporter des voyageurs par des entreprises au bénéfice d'une concession au sens de l'art. 6 ou d'une autorisation au sens de l'art. 8 de la loi sur le transport des voyageurs (LTV ; RS 745.1). La LTV règle le transport régulier et professionnel de voyageurs par chemin de fer, par route, sur l'eau, par installation à câbles, par ascenseur et par

d'autres moyens de transport guidés le long d'un tracé fixe (art. 1, al. 2, LTV). Les véhicules utilisés pour ce transport de voyageurs sont donc concernés par l'obligation de porter un masque facial ; elle s'applique également sur les ponts à l'air libre des bateaux. Sont ici également compris comme véhicules les cabines d'installations de transport touristiques (cf. art. 2, al. 2, let. b, LTV). Seules les téléskis et les télésièges ne sont pas concernés par l'obligation de porter un masque ; les prescriptions du plan de protection de l'exploitant s'appliquent.

2.3 Mesures visant les installations, les établissements et les manifestations accessibles au public (section 3)

Art. 4

Conformément à l'*al. 1*, il incombe aux exploitants de tous les établissements accessibles au public, y compris les établissements de formation, et aux organisateurs d'activités et de manifestations d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de protection. Il est devenu inutile d'énumérer tous les établissements et installations concernés comme le faisait l'art. 6a, al. 1, de l'ordonnance 2 COVID-19, désormais abrogée. Sans plan applicable, l'établissement ne peut pas être ouvert au public, et les activités et la manifestation ne peuvent pas avoir lieu. Les plans de protection doivent inclure les personnes présentes dans les locaux de vente, de service, de formation ou de loisir ou sur le lieu de la manifestation, c'est-à-dire les clients, les visiteurs et les participants. Ces plans doivent également couvrir les personnes exerçant une activité dans l'établissement ou lors de la manifestation. Une règle spéciale s'applique aux employés : leur protection est régie par l'art. 10 et les plans de protection doivent être accordés avec les mesures prises en vertu de cette disposition (cf. annexe, ch. 1.2, al. 2).

En vertu de l'*al. 2, let. a*, les plans de protection doivent prévoir des mesures d'hygiène et de distanciation et indiquer quelles mesures de protection, parmi celles prévues par la présente ordonnance, sont mises en œuvre sur place dans chaque cas. Il peut s'agir, par exemple, de réorganiser l'entrée et la zone d'accueil pour respecter les règles de distance, de limiter le nombre de places ou de personnes présentes, de mettre à disposition du désinfectant ou encore d'augmenter la fréquence à laquelle les locaux, les installations et les objets sont nettoyés et désinfectés. Le non-respect répété ou prolongé de la distance de 1,5 mètre (cf. annexe, ch. 3.1) est admissible si des mesures de protection appropriées sont prévues, comme le port de masques et de gants de protection ou la présence de séparations adéquates. Les mesures à prendre dépendent toujours de l'activité ainsi que des locaux et des installations.

Pour les concerts, théâtres et autres spectacles, le plan de protection doit en outre aborder l'activité concrète des artistes concernés : si le respect de la distance de 1,5 mètre ou sa substitution par le port d'un masque ou la présence d'une séparation ne s'avère pas possible en raison de l'activité, il apparaît pertinent par exemple de définir que les répétitions et les représentations se déroulent dans des formations fixes de la troupe ou de l'orchestre.

La *let. b* stipule que le plan de protection doit prévoir la collecte des coordonnées des personnes présentes si le type d'activité, les particularités des lieux ou des raisons d'exploitation ou économiques ne permettent ni de maintenir la distance, ni de prendre des mesures de protection pendant un certain temps. La collecte des coordonnées sert au traçage des contacts (art. 33 LEp). Mais il ne faut pas en faire une priorité car elle ne contribue pas à éviter la transmission du virus sur place. La hiérarchisation prévue des mesures s'appuie à la fois sur des raisons épidémiologiques (il

s'agit toujours d'éviter des infections; le proverbe «mieux vaut prévenir que guérir» s'applique ici aussi, raison pour laquelle il vaut mieux garder ses distances que de devoir retracer les contacts après coup) et sur des raisons juridiques (le droit de la protection des données obéit au principe de proportionnalité: s'il est possible de renoncer au traitement de données personnelles grâce à d'autres mesures, il y a lieu de le faire. On notera qu'en cas d'infection d'un participant à une manifestation, il faut non seulement traiter les données collectées sur place, mais aussi celles de toutes les personnes qui ont été en contact étroit avec les participants en dehors de la manifestation). Il convient donc de limiter le recours à la collecte des coordonnées aux cas où il est impossible de maintenir les distances et de prendre des mesures de protection. C'est pourquoi le plan de protection doit indiquer la raison pour laquelle cette solution a été retenue (cf. annexe, ch. 1.2). À noter que, dès la fin de la situation dans laquelle la distance applicable ne peut pas être garantie (après avoir quitté la salle de la manifestation, au début de la pause, dans les zones d'entrée et de sortie), il est indispensable de garder à nouveau pleinement ses distances dans la mesure du possible.

En ce qui concerne les plans de protection pour les établissements de détention (prisons, établissements pénitentiaires), il est conseillé de s'inspirer des recommandations en vigueur des organisations internationales, en particulier de l'Organisation mondiale de la santé et du Conseil de l'Europe.

L'*a*. 3 précise que les prescriptions relatives aux plans de protection sont détaillées en annexe. On y trouve des règles spécifiques pour les établissements de restauration ou pour les discothèques et les salles de danse (lire le commentaire des dispositions de l'annexe). La compétence d'actualiser l'annexe est attribuée au Département fédéral de l'intérieur (DFI). Celui-ci procède aux mises à jour en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques, en concertation avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche.

Avec le retour à l'état de situation particulière, la Confédération compte encore plus sur la responsabilité des exploitants d'installations et d'établissements et des organisateurs de manifestations. C'est pourquoi les autorités fédérales n'élaboreront plus de modèles de plans de protection. Seules s'appliquent les prescriptions énoncées dans l'annexe de la présente ordonnance. Il convient ensuite de les adapter aux conditions sur place et de décrire en détail dans chaque plan de protection la manière dont elles sont mises en œuvre. Il est judicieux que les associations sectorielles continuent d'élaborer des plans globaux adaptés à leurs domaines sur lesquels les exploitants et les organisateurs puissent s'appuyer.

En vertu de l'*a*. 4, il faut désigner dans le plan de protection une personne responsable de sa mise en œuvre et des contacts avec les autorités compétentes. Cela permet auxdites autorités d'accomplir plus facilement leurs tâches de contrôle et d'exécution (cf. art. 9).

Art. 5

Al. 1: Pour un traçage efficace des contacts, il est nécessaire que les coordonnées des personnes qui se sont rapprochées d'une façon épidémiologiquement pertinente dans une installation ou lors d'une manifestation soient disponibles pour les autorités cantonales compétentes en cas de besoin.

À noter, s'agissant du traçage des contacts, qu'il ne doit être pris en considération qu'en dernier recours – par rapport à d'autres mesures (cf. commentaire de l'art. 4, al. 2, let. b).

Dans tous les cas, les participants et les visiteurs doivent être informés au préalable de la collecte et de l'utilisation des données (*al. 1*). S'agissant des familles et des autres groupes de personnes se connaissant, il suffit de prendre les coordonnées d'une personne, par exemple celle qui réserve dans un restaurant (cf. annexe, ch. 4.5). Si les coordonnées visées sont déjà connues (p. ex. dans un établissement de formation ou lors d'une manifestation privée), les personnes concernées doivent au minimum être informées du fait que leurs coordonnées peuvent être utilisées pour un traçage de contacts. Le détail des données à collecter est défini en annexe, sous le ch. 4. Selon les domaines, il faut ajouter aux coordonnées le numéro du siège ou de la table, le secteur fréquenté ou la plage horaire de présence. La confidentialité des données personnelles collectées doit être garantie (cf. annexe, ch. 4.6).

L'obligation pour l'organisateur et l'exploitant de transmettre les coordonnées au service cantonal compétent aux fins d'identification et d'information des personnes présumées infectées est également définie ; cela ne peut se faire que sur la demande dudit service cantonal (*al. 2*).

Enfin, il est explicitement précisé que les données spécialement destinées aux fins épidémiologiques précitées ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins, par exemple de marketing (*al. 3*). C'est pourquoi elles ne peuvent être conservées que durant quatorze jours et doivent être ensuite immédiatement détruites. Font exception les données de contact qui proviennent des systèmes de réservation ou des listes de membres et à l'usage conforme desquels les personnes ont explicitement consenti. Les dispositions relatives à la protection des données au sens de la loi sur la protection des données (RS 235.1) sont applicables par ailleurs.

Art. 6

Au sens de la présente disposition, une manifestation est un événement public ou privé planifié, limité dans le temps, qui a lieu dans un espace ou un périmètre défini. La manifestation a généralement un but clairement défini et suit un déroulement impliquant un contenu thématique précis. Il faut partir du principe qu'une manifestation comporte en général une représentation, durant laquelle les spectateurs ou visiteurs se tiennent au même endroit pendant une période prolongée, ou une activité rassemblant les participants (p. ex. rencontres de sport populaire). Les événements à caractère commercial, comme les foires, les salons ou les marchés annuels, ne sont pas considérés comme des manifestations. Ils ne sont donc pas assujettis aux prescriptions sur le nombre maximal de personnes présentes ou de participants. Leurs organisateurs ou exploitants ont toutefois l'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de protection, à l'instar des organisateurs de manifestations (cf. art. 4, al. 1).

Conformément à l'*al. 1*, en relation avec l'art. 15, al. 2, les manifestations comptant plus de 1000 participants restent interdites jusqu'au 31 août 2020. Si les groupes de personnes peuvent être clairement séparés (p. ex. les sportifs ou les artistes d'un côté et le public de l'autre), la limite maximale s'applique à chaque groupe de personnes, par exemple 1000 sportifs et 1000 spectateurs, alors qu'une manifestation avec 800 sportifs et 1200 spectateurs ne serait pas autorisée. S'il est impossible de

séparer les différents groupes de personnes (p. ex. si les participants à une rencontre sportive sont également des spectateurs), la limite maximale de 1000 personnes s'applique.

Pour ne pas surcharger le dispositif de traçage des contacts des cantons malgré ces assouplissements supplémentaires, le nombre de contacts par personne et par événement est plafonné à 300. C'est pourquoi l'*al. 2* prévoit que les manifestations de plus grande ampleur doivent être divisées en secteurs ne dépassant pas 300 personnes et que les coordonnées des personnes présentes qui sont collectées doivent être complétées par un numéro de siège (p. ex. au théâtre) ou par la plage horaire de présence (p. ex. en discothèque ; cf. annexe, ch. 4.4, let. d, et ch. 5). S'il est possible que les groupes de personnes se mêlent les uns aux autres hors de leurs secteurs respectifs (dans la zone d'entrée, dans les sanitaires, à la buvette ou au bar), il faut soit respecter la distance minimale, soit porter un masque. Les cantons ont toutefois la compétence d'abaisser le nombre maximal de contacts par personne et par manifestation afin de réduire la liste des contacts si, suite à une augmentation rapide du nombre de cas, il devenait impossible d'assurer le traçage des contacts (cf. art. 8, al. 1).

Al. 3 : Les manifestations privées qui ne se déroulent pas dans une installation ou un établissement accessible au public peuvent avoir lieu moyennant certains allègements (voir ci-dessous). Pour bénéficier de ces allègements, l'organisateur doit connaître les personnes présentes, lesquelles ont en général reçu une invitation personnelle. Il s'agit, par exemple, de fêtes de famille, comme des mariages, des anniversaires ou des réunions de familles. Les événements organisés par des associations privées sont également considérés comme des manifestations privées s'ils ne sont pas accessibles au public et que le cercle des participants se limite aux membres connus, aux donateurs, etc. On peut citer ici, à titre d'exemple, les répétitions des sociétés musicales ou des chœurs. Les événements d'entreprise qui ne sont pas accessibles au public et dont les organisateurs ont les coordonnées des participants sont considérés comme des manifestations privées, en particulier s'ils ont lieu sur invitation.

Les manifestations privées doivent remplir uniquement les exigences suivantes :

- Les recommandations de l'OFSP en matière d'hygiène et de conduite (en particulier distance) doivent être respectées (cf. art. 3). Le respect de la distance recommandée ne concerne pas les personnes pour lesquelles elle est inappropriée, notamment les parents et leurs enfants ainsi que les personnes faisant ménage commun.
- S'il n'est possible ni de respecter la distance recommandée ni de prendre des mesures de protection, l'obligation de transmettre les coordonnées au sens de l'art. 5, al. 2, s'applique.

Il n'y a pas d'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de protection pour les manifestations privées définies ici.

L'*al. 4* contient des prescriptions spécifiques pour les manifestations politiques ou sociales. Sont considérées comme telles les manifestations qui servent à exprimer ou à forger une opinion politique et sociale et se déroulent en général dans l'espace public. Ne sont pas concernés, par exemple, les assemblées de partis, les rassemblements de mouvements sociaux ou les séances et sessions d'organes législatifs tels que les *landsgemeinden* ou les parlements cantonaux et communaux ; ceux-ci sont autorisés aux conditions énoncées aux al. 1 et 2 (et éventuellement à l'art. 7).

Comme les manifestations revêtent un caractère important dans une perspective constitutionnelle et civique, elles sont soumises à une réglementation spéciale et sont privilégiées dans la mesure où elles ne doivent pas remplir toutes les exigences posées aux autres manifestations.

En vertu de la *let. a*, le nombre de participants aux manifestations politiques ou sociales n'est pas limité. Cette exemption est liée à l'obligation pour les participants de porter un masque facial (*let. b*). De cette manière, il est possible de garantir le droit à la libre expression lors des manifestations politiques ou sociales et la nécessaire protection des participants.

Il n'y a pas d'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de protection pour les manifestations politiques ou sociales. Pour le reste, leur tenue dans l'espace public est soumise au droit cantonal. L'autorité cantonale compétente peut donc, dans le cadre de la procédure d'autorisation, imposer des charges afin de protéger les participants des infections, par exemple concernant l'itinéraire afin qu'il évite les rues étroites ou les places trop exiguës.

À l'instar de la réglementation précédemment en vigueur concernant les rassemblements de personnes, qui étaient autorisées jusqu'à 30 participants sans qu'un plan de protection soit obligatoire, l'*al. 5* stipule que les manifestations jusqu'à 30 personnes doivent seulement se conformer aux prescriptions énoncées à l'art. 3. En particulier, elles ne sont pas assujetties à l'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de protection. Cela s'applique par exemple aux musiciens et autres artistes de rue. De même, pour les récoltes de signatures, on part du principe que moins de 30 personnes sont présentes en même temps, raison pour laquelle un plan de protection n'est généralement pas nécessaire pour de telles manifestations.

On relèvera que différentes mesures spécifiques contenues dans l'ordonnance 2 COVID-19 sont abrogées suite à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance. Cela concerne notamment la distribution postale de denrées alimentaires sept jours sur sept et les autres prescriptions visant les services postaux (art. 7a et 7b O2 Covid-19), les mesures de prévention sur les chantiers et dans l'industrie (art. 7d O2 Covid-19), les exceptions pour les cantons dans des situations de danger particulières (mais voir plus bas le commentaire des art. 7 et 8 concernant les compétences des cantons) ou encore les mesures de protection des employés vulnérables (art. 10c O2 Covid-19).

Art. 7

Le principe de la proportionnalité exige, pour certaines situations, un examen au cas par cas par les autorités d'exécution. C'est pourquoi l'autorité cantonale compétente peut autoriser des dérogations aux interdictions ou aux obligations visées aux art. 4, al. 2 à 4, 5 et 6 si des intérêts publics prépondérants l'exigent (*let. a*). Il peut s'agir, par exemple, de manifestations de plus de 1000 personnes qui sont essentielles pour le canton, comme une landsgemeinde ou les festivités du 1^{er} août. Mais d'autres situations sont aussi envisageables dans le domaine de la culture et des traditions. L'exigence d'un intérêt public prépondérant ne permettra normalement pas d'accorder des allègements à des manifestations privées. Il y a tout lieu de penser que le nombre de dérogations sera faible compte tenu des assouplissements et des possibilités offerts par la présente ordonnance, d'une part, et de la responsabilité des cantons concernant la faisabilité du traçage des contacts, d'autre part.

De plus, l'organisateur ou l'exploitant doit présenter un plan de protection qui comprend des mesures visant à empêcher les infections et à interrompre les chaînes de transmission (*let. b*). Cela suppose, par exemple, de tenir compte des conditions spatiales : il faut se rabattre autant que possible sur des espaces plus grands, afin que les personnes présentes disposent de plus de place. Une canalisation adéquate des flux de personnes peut également réduire le risque de transmission. D'autres critères jouent un rôle, comme le lieu de la manifestation (espace ouvert ou fermé). Enfin, les activités des personnes présentes (contacts étroits, respect des règles de distance lors de l'activité concrète) doivent aussi être prises en compte.

Art. 8

Dans le cadre de la situation particulière, il est bon que les cantons aient la possibilité, à des conditions déterminées, de prévoir des mesures supplémentaires ou plus strictes, sachant que les restrictions applicables antérieurement (art. 7e O2 Covid-19) sont assouplies.

Le nombre de nouveaux cas par jour et les ressources humaines des cantons sont des facteurs déterminants qui limitent les possibilités de traçage des contacts. Si trop de contacts étroits sans protection se produisent dans des manifestations publiques ou privées dans lesquelles il est impossible de respecter les règles de distance, les dispositifs de traçage des contacts seront rapidement débordés. C'est pourquoi l'*al. 1* prévoit que les cantons peuvent soumettre le nombre de clients, de visiteurs ou de participants présents dans les installations, dans les établissements et dans les manifestations à des limites plus strictes que prescrit dans la présente ordonnance. Cela est admissible si le nombre de personnes devant être identifiées et informées au sens de l'art. 33 LEp augmente ou menace d'augmenter de telle manière que le traçage des contacts risque de devenir irréalisable.

L'*al. 2* donne explicitement aux cantons la possibilité d'ordonner des mesures selon l'art. 40 LEp qui ont un caractère temporaire et une portée locale ou régionale. En temps normal, les cantons sont compétents pour ordonner des mesures de police sanitaire dans des cas individuels qui ont un effet collectif (p. ex. fermeture d'une école, d'un hôtel ou d'un autre établissement). Mais étant donné les responsabilités qui leur incombent lorsqu'une situation particulière est déclarée, il convient de leur donner le pouvoir d'ordonner des mesures selon l'art. 40 LEp qui ne sont pas limitées à des manifestations ou à des établissements déterminés, même si leur portée ne doit pas dépasser l'échelle locale ou régionale. Ces mesures peuvent régir le fonctionnement d'installations, interdire ou restreindre les flux de personnes dans certains bâtiments ou dans certains secteurs, réglementer l'organisation d'activités déterminées, mais aussi imposer des règles de conduite à la population (p. ex. le port de masques faciaux). Cette démarche est admissible si un nombre élevé d'infections surviennent ou menacent de survenir dans une région déterminée, par exemple sous la forme d'une flambée épidémique locale ou après un événement lors duquel la propagation du virus a été démultipliée («super spreader»). Les mesures en question doivent en outre être limitées dans le temps. Leur conception tient compte du comportement de mobilité de la population, de l'interconnexion des activités économiques, de l'impact sur les régions limitrophes voire les cantons voisins et de la situation en matière d'approvisionnement. Pour des raisons de coordination et de concertation, le canton qui envisage de prendre de telles mesures est tenu de consulter préalablement l'OFSP puis de l'informer des mesures effectivement ordonnées.

L'OFSP peut ainsi remplir son devoir de coordination conformément à l'art. 77, al. 2, LEp.

Art. 9

Cet article confère aux services cantonaux en principe responsables de l'exécution (cf. art. 2) les compétences nécessaires pour contrôler le respect des mesures visées aux art. 4 à 6. Selon l'*al. 1*, les exploitants et les organisateurs doivent présenter leur plan de protection aux autorités compétentes qui en font la demande (*let. a*) et leur garantir l'accès aux installations, établissements et manifestations (*let. b*).

En application du principe de proportionnalité, l'*al. 2* stipule que les autorités compétentes sont tenues de prendre des mesures appropriées s'il n'y a pas de plan de protection suffisant ou si ce plan n'est pas mis en œuvre. Elles peuvent par exemple prononcer un avertissement ou imposer un délai pour corriger les manquements constatés. Une fermeture administrative immédiate est également possible en dernier recours. S'il s'agit d'entreprises et d'établissements qui doivent concrétiser la protection de la santé au sens de l'art. 6 de la loi sur le travail, les inspections cantonales du travail sont chargées des contrôles et d'une éventuelle fermeture. Pour toutes les autres installations, les compétences doivent être fixées par les cantons (police du commerce, médecin cantonal, etc.). L'envoi préalable du plan de protection à l'autorité cantonale ou à l'OFSP n'est pas requis.

2.4 Mesures de protection des employés (section 4)

Art. 10

Selon l'*al. 1*, l'employeur est tenu de garantir que les employés peuvent respecter les recommandations de l'OFSP en matière d'hygiène et de distance. Cette disposition concrétise le devoir de l'employeur de prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour protéger la santé des travailleurs (art. 6 de la loi du 13 mars 1964 sur le travail, LTr; RS 822.11).

Si les distances ne peuvent pas être respectées, des mesures doivent être prises pour appliquer le principe STOP (*al. 2*), à savoir:

- Substitution : les activités pouvant donner lieu à un contact étroit sont remplacées par d'autres activités.
- Mesures techniques et organisationnelles : grâce à des mesures techniques et organisationnelles, des activités pouvant donner lieu à un contact étroit sont effectuées sous une autre forme (p. ex. contacts clients par outils électroniques interposés plutôt que directement), ou des dispositifs de protection spéciaux sont installés (écrans en plastique) et des mesures de protection sont prises (produits désinfectants, etc.).
- Équipement de protection individuelle: cette mesure peut en particulier s'appliquer dans les établissements du système de santé, où les employés sont entraînés à utiliser des équipements de protection.

La collecte des coordonnées prévue à l'art. 5 n'a pas d'effet protecteur pour les employés, raison pour laquelle elle ne figure pas parmi les mesures admissibles dans le domaine du travail. En revanche, comme le précise l'*al. 2*, il est possible de consti-

tuer des équipes fixes pour appliquer le principe STOP. Le recours ciblé à cette mesure dans des situations appropriées apporte un résultat comparable à celui recherché par l'art. 5.

Art. 11

Cette disposition donne aux autorités responsables de l'exécution, à savoir selon l'al. 1 les autorités d'exécution de la LTr et de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (RS 832.20), les compétences nécessaires pour pouvoir vérifier que les mesures énoncées à l'art. 10 sont respectées. Ces autorités sont habilitées à effectuer des contrôles à tout moment (al. 2) et les employeurs sont tenus de leur donner accès aux locaux et aux lieux (al. 3).

2.5 Obligation des cantons d'informer à propos des capacités sanitaires (section 5)

Art. 12

En outre, une obligation d'informer sur la couverture sanitaire est introduite dans l'ordonnance. Les cantons sont tenus de communiquer régulièrement au Service sanitaire coordonné les capacités en lits d'hôpitaux (nombre total et taux d'occupation), de manière générale, et plus précisément de ceux réservés pour le traitement de maladies dues au COVID-19 et de ceux aux soins intensifs. Il en va de même pour le nombre de patients atteints du COVID-19 et traités pendant la période en question. Cette disposition doit permettre d'uniformiser et de préciser le flux des informations des cantons à la Confédération. Ces indications sont d'une importance capitale pour évaluer la situation et mettre en œuvre les mesures.

2.6 Dispositions pénales (section 6)

Le non-respect de certaines interdictions applicables aux manifestations et aux établissements est sanctionné pénalement. En vertu de cette disposition, est puni quiconque :

- en tant qu'exploitant ou organisateur, enfreint délibérément les obligations visées à l'art. 4, al. 1 (obligation d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de protection) et 2 (prescriptions relatives aux plans de protection) ou à l'art. 6, al. 2 (mise en place de secteurs séparés dans les manifestations de plus de 300 personnes) et 3 (prescriptions relatives aux manifestations privées);
- organise ou effectue une manifestation interdite selon l'art. 6, al. 1 (manifestations comptant plus de 1000 visiteurs ou personnes impliquées).

Pour des raisons de proportionnalité et du fait que la présente ordonnance repose sur le principe de la responsabilité individuelle, le choix a été fait de ne pas sanctionner le comportement des personnes privées qui n'en respecteraient pas les règles.

2.7 Entrée en vigueur et durée de validité

Les dispositions relatives aux manifestations politiques ou sociales (art. 6, al. 4) sont entrées en vigueur le 20 juin 2020, les autres dispositions le 22 juin 2020.

L'art. 6, al. 1, (interdiction des grandes manifestations) reste valable jusqu'au 31 août 2020.

Annexe : prescriptions pour les plans de protection

1 Généralités

Ch. 1.1

L'annexe établit tout d'abord un principe : le risque d'infection est accru lorsque la distance de 1,5 mètre ne peut pas être respectée durant plus de 15 minutes (cf. ch. 3.1 et 4.1). Comme tous les principes, celui-ci admet des exceptions. Il s'applique uniquement dans les situations où il est impossible de prendre d'autres mesures de protection (en particulier le port du masque facial ou la pose de séparations). En outre, le risque de contamination n'est pas le même partout. À distance et à durée égales, il est par exemple plus élevé à l'intérieur qu'en plein air et dans des locaux mal aérés que dans des pièces où l'air est renouvelé. Néanmoins, ce principe doit être établi ici pour servir de point de départ à toutes les autres prescriptions relatives aux plans de protection.

Ch. 1.2

Le plan de protection est un outil capital pour lutter contre le coronavirus dans les établissements et les manifestations recevant du public. Il est donc essentiel que les exploitants et les organisateurs veillent aux aspects suivants:

- Le choix des mesures à appliquer parmi celles prescrites dans la présente ordonnance doit toujours être fait dans l'idée d'offrir une protection efficace aux personnes présentes dans l'établissement ou participant à la manifestation. Le respect des règles de distance ou la mise en œuvre de mesures de protection (séparations, port du masque) restent le premier choix si rien ne s'y oppose (cf. art. 4, al. 2, let. a et b).
- Il faut tenir compte de l'applicabilité des mesures dans le cas concret.
- La protection à assurer doit couvrir le public (clients, visiteurs, participants), mais aussi les personnes exerçant une activité dans l'établissement ou la manifestation (employés).
- Il convient de prévoir des mesures appropriées pour chaque espace ou groupe de personnes. Le principe de précaution s'applique aussi lorsque l'on recourt à la collecte des coordonnées: il faut veiller par exemple à ce que les groupes de personnes ayant des contacts étroits soient aussi peu nombreux que possible, quitte à les limiter, et ne se mélangent pas ou encore à ce que les règles de distance soient appliquées chaque fois que possible dans les couloirs et les sanitaires.

La responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre le plan de protection incombe à l'exploitant ou à l'organisateur.

Ch. 1.3

L'indication des motifs de la collecte des coordonnées (nature de l'activité, particularités des lieux, raisons d'exploitation ou économiques) explique pourquoi les autorités d'exécution cantonales pourraient ordonner cette collecte. Il n'est normalement

pas nécessaire de fournir des informations économiques ou des estimations de coûts détaillées.

Ch. 1.4

Il est capital pour la mise en œuvre des mesures de protection que le public soit informé de manière pragmatique. Le choix de la forme que revêt l'information est laissé à l'exploitant ou à l'organisateur. On aura cependant avantage dans tous les cas à utiliser le matériel d'information préparé par l'OFSP.

2 Hygiène

Les mesures d'hygiène énoncées, notamment la mise à disposition de possibilités de se laver les mains ou la périodicité du nettoyage des surfaces de contact, doivent être adaptées aux spécificités concrètes de l'établissement ou de la manifestation.

3 Distance

Ch. 3.1 et 3.3

La distance minimale à respecter est de 1,5 mètre (ch. 3.1). Il s'agit de la «distance requise» au sens de la présente ordonnance et de son annexe. Elle doit donc être respectée en particulier entre les groupes de clients attablés dans le domaine de la restauration (cf. ch. 3.3).

Ch. 3.2

Cette disposition instaure un allègement concernant les espaces assis dans les établissements et les manifestations tels que les cinémas, les théâtres, les salles de concert ou les stades de sport: les sièges étant souvent disposés par rangs et fixés au sol, les places doivent être disposées ou occupées de façon à maintenir au moins une place vide ou une distance équivalente entre les sièges. Cela ne permettra généralement pas d'obtenir la distance de 1,5 mètre requise par le ch. 3.1, mais il faut l'accepter pour des raisons pratiques. Un siège vide dans un établissement ou dans une rangée est réputé constituer une distance équivalente à la distance requise.

Ch. 3.4

Dans les espaces où les personnes se déplacent ou ne font que passer (espace d'accueil de la clientèle dans les magasins, marchés, y compris les foires, sanitaires, zones d'entrée, espaces de repos dans les cinémas et les salles de concert p. ex.), des mesures de canalisation appropriées doivent être mises en place (marquages au sol, rubans, etc.) afin que la distance requise puisse être maintenue entre les personnes (ch. 3.4). Il se peut que les particularités des lieux (p. ex. zones d'entrée exigües ne se prêtant pas à la mise en place de sens uniques) ne permettent pas de respecter intégralement ces prescriptions, ce qui est acceptable si les personnes présentes se croisent pendant une durée très courte (couloirs).

Ch. 3.5

Les règles de distance ne s'appliquent pas aux groupes de personnes pour lesquels elles sont inappropriées, comme les enfants en bas âge ou en âge scolaire, les familles, les couples ou les personnes faisant ménage commun.

4 Collecte des coordonnées

Ch. 4.1

Une durée minimale est prescrite afin que les rapprochements brefs ou ponctuels (p. ex. devant un rayon en magasin ou dans un couloir) ne constituent pas un critère déterminant obligeant à collecter les coordonnées.

Ch. 4.2

L'obligation d'informer est une condition essentielle pour plusieurs raisons:

- Santé: les personnes présentes doivent être informées que le fait de rentrer dans l'établissement ou de participer à la manifestation comporte un risque accru d'infection; si elles le font, elles acceptent de courir ce risque.
- Conséquences possibles: si un cas d'infection apparaît dans l'établissement ou dans la manifestation, l'autorité cantonale compétente doit pouvoir déterminer s'il est nécessaire d'ordonner une quarantaine, avec les très lourdes restrictions que cela implique.
- Protection des données: les personnes présentes doivent être informées de la collecte de leurs données personnelles et du fait qu'elles seront traitées si un cas d'infection survient; il n'est pas possible de rentrer dans l'établissement ou de participer à la manifestation si les coordonnées ne sont pas collectées.

Ch. 4.3

Il n'est pas nécessaire de collecter les coordonnées séparément si elles figurent dans les données dont dispose déjà l'exploitant ou l'organisateur. On pense en particulier aux fichiers des membres des associations ou des clubs, aux listes d'adresses des établissements de formation ou encore aux systèmes de réservation. Dans tous les autres cas, il faut utiliser des formulaires de contact. Lorsque l'exploitant ou l'organisateur prévoit d'utiliser les données qu'il possède déjà, il doit vérifier qu'elles contiennent bien toutes les indications requises.

Ch. 4.4 et 4.5

L'annexe prescrit les coordonnées à collecter dans les buts suivants:

- Nom, prénom, domicile et numéro de téléphone: ces données permettent aux autorités cantonales de contacter les personnes présentes en cas d'infection. L'adresse de la personne n'est pas nécessaire; sa commune de domicile suffit pour déterminer quel canton doit prendre contact avec elle.
- Numéro de place ou de table dans les espaces assis, heures d'arrivée et de départ dans les espaces debout des établissements de restauration, dans les discothèques et dans les salles de danse, numéro du secteur de la manifestation:

ces données permettent de déterminer quelles personnes doivent être contactées.

Lorsque les visiteurs sont des familles ou d'autres groupes de personnes se connaissant et dans les espaces assis des établissements de restauration, les coordonnées d'une seule personne par groupe suffisent.

Ch. 4.6

L'exploitant ou l'organisateur a la responsabilité de garantir la confidentialité des coordonnées qu'il collecte. Cette exigence n'est pas remplie si, par exemple, les clients doivent s'inscrire sur une liste de présence affichée dans l'entrée d'un restaurant à la vue de tous les autres convives. La sécurité des données doit en outre être assurée, notamment durant leur conservation. À cet effet, l'exploitant ou l'organisateur est tenu de les conserver dans un endroit fermé ou de prendre des dispositions adéquates dans son système informatique.

5 Mesures particulières pour les rassemblements de plus de 300 personnes

Ch. 5.1 et 5.2

Les secteurs requis à l'art. 6, al. 2, doivent être séparés par une distance d'au moins 1,5 mètre; il est également possible d'installer des séparations. Des mesures appropriées doivent être prises pour éviter que les visiteurs n'enfreignent l'interdiction de circuler entre les secteurs.

Les espaces de l'établissement ou de la manifestation qui sont utilisés par les visiteurs de tous les secteurs, comme les zones d'entrée ou de repos, doivent être aménagés de façon à permettre le respect des règles de distance. Une solution de rechange consiste à installer des séparations ou à imposer le port du masque.

Ch. 5.3

La mise en place de secteurs n'est pas obligatoire pour les manifestations rassemblant plus de 300 personnes *impliquées*, c'est-à-dire ne constituant pas un public. Le plan de protection doit toutefois indiquer comment sera assurée la protection voulue de ces personnes (p. ex. artistes, sportifs participant à des rencontres de sport populaire), par exemple par le respect de la distance requise ou par des mesures de protection. Si cela n'est pas possible et qu'il faut collecter les coordonnées, l'organisateur doit former des équipes fixes ou éviter que des groupes de plus de 300 personnes ne se mêlent les uns aux autres. Si les personnes impliquées sont des employés, les prescriptions de l'art. 10 s'appliquent.

Ch. 5.4

La limitation à 300 du nombre de personnes présentes en même temps dans les espaces des établissements de restauration, y compris les bars et les boîtes de nuit, où les clients consomment debout, ainsi que dans les discothèques et les salles de danse est nécessaire pour que le traçage des contacts soit réalisable en cas d'infection. Des dispositions adéquates doivent être prises dans les zones d'entrée et de sortie.