



Rapport explicatif concernant l'ordonnance 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)

version du 14 septembre 2020¹

1. Contexte

Le Conseil fédéral a ordonné le 13 mars 2020, dans le cadre de l'ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (ordonnance 2 COVID-19), la réintroduction de contrôles basés sur les risques et la situation aux frontières intérieures à l'espace Schengen. En même temps, il a adopté de vastes restrictions du franchissement des frontières par les personnes entrant en Suisse en provenance d'un pays ou d'une région à risque, et défini les catégories de personnes exemptées de cette interdiction.

L'entrée en Suisse a été limitée à compter du 13 mars 2020 pour les personnes en provenance d'Italie, puis le 17 mars 2020 pour la France, l'Allemagne et l'Autriche, et le 19 mars 2020 pour l'Espagne et l'ensemble des États ne faisant pas partie de l'espace Schengen. Dès le 21 mars 2020, les restrictions en matière d'accès étaient étendues à toute la zone Schengen, hormis la Principauté de Liechtenstein.

En réponse à l'évolution positive de la situation dans l'espace européen, les restrictions à l'entrée ont été levées le 15 juin 2020 pour tous les États Schengen. Au-delà de la liberté de voyager en Suisse depuis l'espace Schengen, la libre circulation des personnes a été rétablie avec tous les États membres de l'UE/AELE ainsi qu'avec la Grande-Bretagne.

2. Développements actuels dans l'UE

Après d'intenses discussions, les États Schengen ont défini une stratégie commune d'assouplissement des recommandations en vigueur sur les « voyages non essentiels » vers l'UE, soit dans l'espace Schengen. En fin de compte, les États Schengen se sont mis d'accord, sur la base d'une évaluation épidémiologique, pour tenir une liste des États ne faisant pas partie de l'espace Schengen qui ne sont pas soumis à la recommandation de restriction temporaire des déplacements non essentiels, actuellement en vigueur. Cette liste est actualisée tous les quinze jours. Conformément à la décision du 6 août 2020, elle comprenait les États suivants :

- Australie, Canada, Chine (sous réserve de confirmation de la réciprocité), Corée du Sud, Géorgie, Japon, Nouvelle-Zélande, Rwanda, Thaïlande, Tunisie, Uruguay.

¹ Le rapport explicatif est régulièrement actualisé en fonction de l'évolution de la situation.

L'UE recommande par ailleurs d'assimiler aux États membres les petits États suivants :

- Andorre, Monaco, Saint-Marin, Vatican/Saint-Siège.

La décision de l'UE est une recommandation non contraignante, laissant expressément aux États la possibilité de ne pas encore reprendre les assouplissements à l'égard de certains États, ou alors de les mettre en œuvre en bloc à une date ultérieure.

Les pays restants de l'UE ne faisant pas partie de l'espace Schengen (soit la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Irlande et la Roumanie) ont également été biffés. Comme eux aussi appliquent la recommandation UE, il n'y a pas lieu de les maintenir sur la liste des pays et régions à risque.

L'UE actualise tous les quinze jours la liste des pays envers lesquels la levée des restrictions est indiquée. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) continuera en principe à reprendre ces recommandations et à informer le Conseil fédéral des dérogations auxdites recommandations. Mais le DFJP n'adaptera probablement qu'à un rythme mensuel la liste des pays et régions à risque – sauf pour les modifications urgentes que pourrait exiger une grave détérioration de la situation épidémiologique dans un État tiers.

3. Mesures dans le domaine du transport international de voyageurs en provenance d'États ou de zones présentant un risque élevé d'infection

La Commission européenne propose de coordonner au niveau européen toutes les mesures utiles de contrôle aux frontières pour garantir une pratique uniforme en la matière. Ces mesures spéciales obéiront aux principes de nécessité et de proportionnalité. Or une telle coordination a beau être souhaitable, pour les mesures sanitaires aux frontières notamment, elle paraît difficile à l'heure actuelle. Aussi la Suisse a-t-elle opté pour l'introduction de mesures indépendantes. À supposer toutefois que l'UE parvienne à définir une approche commune, une reprise des mesures communautaires serait étudiée.

Pour la Suisse et en raison de la situation épidémiologique actuelle, cette décision signifie aujourd'hui que des mesures sanitaires aux frontières sont indiquées à l'égard d'États situés à l'intérieur et en dehors de l'espace Schengen (voir annexe de l'ordonnance COVID-19 mesures dans le domaine du transport international de voyageurs). En ce sens, il y a lieu d'introduire des mesures pour les personnes en provenance de pays qui sont définis, sur la base de critères précis, comme des États ou zones présentant un risque élevé d'infection (voir ci-après, art. 3). Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC, de son acronyme anglais) procède à une évaluation similaire des risques. La quarantaine est réputée être l'une des méthodes les plus efficaces pour prévenir l'introduction du SARS-CoV-2. Aussi est-elle prévue pour les personnes en provenance de tous les États ou zones présentant un risque élevé d'infection.

Aujourd'hui déjà, quiconque entre en Suisse est informé par un SMS apparaissant sur son téléphone mobile (notification *push*) quand il se connecte à un réseau suisse, et par des affiches à tous les postes frontières. De même, des prospectus d'information contenant les recommandations actuelles de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et signalant son site Internet ainsi que l'Infoline pour les personnes se rendant en Suisse sont distribués aux passagers de tous les vols à destination

des aéroports de Genève, Zurich et Bâle, mais aussi des aérodromes régionaux accueillant du trafic de ligne et charter (comme Sion ou Altenrhein). En outre, les passagers débarquant en Suisse sont tenus de compléter une fiche de localisation (*passenger locator card*) qui servira, si nécessaire, au traçage des contacts durant les 14 jours qui suivent. Par ailleurs, des mesures sont élaborées et mises en œuvre aux postes frontières terrestres, en étroite collaboration avec l'Administration fédérale des douanes (AFD).

Les mesures sanitaires aux frontières sont en accord avec les dispositions de Schengen. Les pays de l'espace Schengen ne sont pas parvenus à définir une approche commune. Néanmoins, différents États Schengen prévoient aussi des mesures sanitaires aux frontières (dont la mise en quarantaine des personnes en provenance de pays à risque).

4. Commentaires relatifs aux différents articles

Préambule

L'ordonnance repose sur l'art. 41, al. 3, LEp. Le législateur a expressément conféré au Conseil fédéral la compétence d'ordonner une quarantaine : selon la dernière phrase de son al. 3, le Conseil fédéral peut provisoirement étendre cette mesure à toutes les personnes en provenance d'une zone à risque, si la mesure est nécessaire pour empêcher l'importation d'une maladie transmissible. Du point de vue du droit matériel, un régime de déclaration et de quarantaine peut ainsi avoir force obligatoire générale, et donc s'appliquer à toute personne en provenance des États ou zones spécifiques.

Art. 1 Objet et but

La présente ordonnance a pour but d'ordonner des mesures dans le domaine du transport international de voyageurs, afin d'empêcher la propagation transfrontière du coronavirus Sars-CoV-2. Il s'agit en particulier d'éviter autant que possible l'introduction du coronavirus et sa propagation en Suisse.

Art. 2 Quarantaine pour les personnes entrant en Suisse

En vertu de l'*al. 1*, les personnes ayant séjourné dans un État ou une zone présentant un risque élevé d'infection au coronavirus SARS-CoV-2 à un moment donné pendant les 10 jours qui ont précédé leur entrée en Suisse sont tenues de se rendre sans délai et directement après être entrées en Suisse dans leur logement ou dans un autre hébergement adapté. Elles doivent y rester en permanence pendant 10 jours après leur entrée en Suisse. Il s'agit ici d'une quarantaine au sens de l'art. 35 LEp.

La quarantaine est une mesure étatique qui vise à interrompre la chaîne de transmission en séparant certaines personnes du reste de la population. Elle constitue une large restriction de la liberté de mouvement. Or même si le champ d'application de la quarantaine est limité, il existe des situations où elle apparaît comme la mesure la plus efficace, sinon la seule envisageable. Tel est le cas dans le contexte actuel.

L'obligation de quarantaine vaut pour toutes les personnes en provenance d'un État ou d'une zone présentant un risque élevé d'infection, indépendamment de leur âge.

En effet, l'art. 2 ne prévoit aucune limite d'âge. Il s'ensuit par exemple que les écoliers doivent aussi se mettre en quarantaine.

La quarantaine sera effectuée en premier lieu au domicile de la personne. Un hôtel ou un appartement de vacances sont en principe aussi considérés comme un lieu de quarantaine adéquat. Un tel hébergement entre en ligne de compte surtout pour les personnes n'ayant pas de domicile en Suisse. Une quarantaine dans un autre établissement adéquat (hôpital, etc.) ne s'impose que si le maintien à domicile ne suffit pas à prévenir efficacement la propagation de la maladie ou s'avère impossible.

L'obligation de quarantaine vaut dès l'entrée en vigueur de la présente ordonnance pour toutes les personnes qui reviennent ou entrent en Suisse – indépendamment de la date à laquelle elles ont quitté le pays à risque. Il suffit ici qu'elles aient « séjourné dans un État ou une zone présentant un risque élevé d'infection à un moment quelconque pendant les 10 jours qui ont précédé leur entrée en Suisse ». Par exemple, une personne qui serait entrée le 6 juillet 2020 en Suisse serait soumise à l'obligation de quarantaine si elle avait séjourné à n'importe quel moment situé entre le 22 juin et cette date dans « un État ou une zone présentant un risque élevé d'infection » (pour autant qu'aucune des dérogations prévues à l'art. 4, p. ex. pour les « passagers en transit », ne s'applique). Même les personnes arrivant par un pays ne figurant pas sur la liste des États présentant un risque élevé d'infection doivent se placer en quarantaine dès lors qu'elles ont séjourné dans l'un de ces États au cours des 10 jours précédant leur entrée en Suisse. La quarantaine imposée à une personne arrivant en Suisse dure toujours 10 jours. Si une personne entrée en Suisse développe des symptômes, elle doit se mettre en isolement (voir à ce sujet la fiche d'information de l'OFSP intitulée « COVID-19 : Consignes sur l'isolement »). La procédure fait l'objet d'une concertation avec les autorités cantonales, qui permet également de déterminer si l'isolement peut être levé avant que les 10 jours se soient écoulés. Cette possibilité existe notamment lorsqu'un test montre que la personne n'est pas atteinte du COVID-19.

En vertu de l'al. 2, si la personne est passée par un État ne présentant pas un risque élevé d'infection, le service du médecin cantonal compétent peut réduire la durée de la quarantaine de la durée du séjour dans cet État. Par exemple, si quelqu'un est resté quatre jours dans une région ne présentant pas un risque élevé d'infection après avoir quitté un État à risque, la durée de sa quarantaine peut être abaissée à six jours. Le médecin cantonal décide, en fonction du risque épidémiologique, si une telle réduction peut ou non être accordée.

Non-respect de la quarantaine

Quiconque se soustrait à des mesures de quarantaine lui ayant été imposées encourt une contravention en vertu de l'art. 83 LEp punie par une amende d'un montant maximum de 10 000 francs (al. 1, let. h), ou allant jusqu'à 5000 francs en cas de négligence. Les cantons sont responsables de la poursuite pénale (art. 84, al. 1, LEp).

Art. 3 État ou zone présentant un risque élevé d'infection

L'al. 1 renferme les critères servant à juger s'il existe un risque élevé d'infection au coronavirus Sars-CoV-2 dans un État ou une zone.

Selon le critère du taux d'incidence, il existe un risque élevé d'infection lorsque l'État ou la zone concernés comptent plus de 60 nouvelles infections pour 100 000

personnes pendant les 14 derniers jours (*let. a*). Cela correspond à une incidence sur 14 jours et constitue une variable épidémiologique bien définie. Même si cette condition est remplie, il est tout de même possible de ne pas inclure un État ou une zone sur la liste si des événements isolés ou un foyer très localisé sont en cause. On peut notamment penser à des lieux festifs où le nombre de transmissions est disproportionné ou encore à des événements « supercontamineurs » qui, à eux seuls, n'augmentent pas globalement le risque d'infection dans l'État ou la zone concernés.

Il y a aussi lieu de conclure à un risque d'infection élevé lorsque les informations disponibles en provenance de l'État ou de la zone concernés ne permettent pas d'estimer la situation de manière fiable, et que des indices laissent supposer que le risque d'infection dans l'État ou la zone concernés est élevé (*let. b*).

Enfin, il existe un risque d'infection élevé lorsqu'à plusieurs reprises au cours des quatre dernières semaines, des personnes infectées sont entrées en Suisse après avoir séjourné dans l'État ou la zone à risque (*let. c*). Le nombre de personnes infectées doit clairement se démarquer des chiffres de pays ou zones comparables. Il est toutefois renoncé à préciser la méthode de calcul ou des « valeurs limites ».

Une zone à risque d'infection élevé peut être une région d'un pays se distinguant significativement des autres par le nombre de nouvelles infections, à l'instar de la Lombardie en Italie au début de la pandémie.

L'al. 1^{bis} fournit la base légale nécessaire afin de pouvoir exclure de la liste certaines zones limitrophes de la Suisse. Le choix de ces zones appartient fondamentalement au Conseil fédéral. Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) peut ensuite actualiser la liste après consultation du DFJP, du Département fédéral des finances (DFF) et du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (cf. art. 3, al. 2). Cette disposition n'est toutefois applicable qu'à condition que les régions en question entretiennent des liens étroits avec la Suisse, aussi bien d'un point de vue économique que sur les plans social et culturel. L'objectif est d'éviter l'interruption des rapports sociaux transfrontaliers (p. ex. les contacts entre membres d'une même famille et l'entretien des relations) et de maintenir les échanges culturels. Cette exception permet ainsi de tenir compte des espaces économiques et sociaux communs qui existent autour des frontières, et du fait que l'ordonnance permettrait de toute façon aux travailleurs frontaliers de circuler librement. Il faut également prendre en considération le nombre de ressortissants suisses installés dans ces régions et leur lien avec la Suisse (130 000 personnes sont inscrites aux consulats suisses de Lyon et de Strasbourg, 45 000 à ceux de Stuttgart et de Munich et 30 000 à celui de Milan). C'est pourquoi il est procédé à une régionalisation en tenant compte des régions frontalières : seules les régions dépassant la valeur seuil sont placées sur la liste des États et zones à risque, plutôt que l'ensemble du pays voisin. Plusieurs autres pays suivent ce type d'approche. L'annexe de l'ordonnance précise l'application de la disposition à la France et à l'Autriche.

La liste des États ou zones présentant un risque d'infection élevé est publiée en annexe de l'ordonnance (*al. 2*). Cette annexe est divisée en deux chiffres : le ch. 1 énumère les pays réputés à risque sur l'ensemble de leur territoire, le ch. 2 des zones individuelles au sein d'autres États. Actuellement, 51 États, 9 régions, 8 territoires français d'outre-mer et un État fédéré autrichien y figurent. L'inscription d'un État ou d'une zone sur cette liste s'effectue en application des critères susmentionnés, l'incidence étant le critère déterminant. Tous les États ou zones en

faisant partie comptent plus de 60 nouvelles infections pour 100 000 personnes pendant les 14 derniers jours.

Par souci de flexibilité, l'al. 2 signale que le Département fédéral de l'intérieur (DFI) actualise en permanence la liste, après consultation du DFJP, du DFF et du DFAE. La consultation du DFJP vise à assurer la coordination avec la liste des pays ou régions à risque selon l'annexe 1 de l'ordonnance 3 COVID-19, celle du DFJP s'explique par la nécessité d'élaborer puis mettre en œuvre les mesures aux postes frontières terrestres en étroite collaboration avec l'AFD, tandis que la consultation du DFAE s'inscrit dans la gestion des relations internationales de la Suisse.

L'OFSP suivra en permanence l'évolution de la situation épidémiologique. Il est prévu de réexaminer régulièrement la liste, probablement à un rythme mensuel, et de l'adapter le cas échéant. Des modifications à court terme sont également possibles en tout temps, en cas de changement majeur et rapide de la situation épidémiologique.

La réglementation de l'al. 2 s'inspire de l'art. 3 de l'ordonnance 3 COVID-19.

Art. 4 Dérogations à la quarantaine

L'obligation de quarantaine n'a pas un caractère absolu. En sont exceptées selon l'al. 1, let. b, les personnes dont l'activité est **absolument nécessaire** au maintien des capacités du système de santé, de la sécurité et de l'ordre public, ainsi que du fonctionnement des bénéficiaires institutionnels au sens de l'art. 2, al. 1, de la loi du 22 juin 2007 sur l'État hôte (RS 192.12). La notion de bénéficiaire institutionnel englobe, par exemple, les organisations intergouvernementales, les institutions internationales, les missions diplomatiques, les postes consulaires, les missions permanentes ou autres représentations auprès d'organisations intergouvernementales, les missions spéciales, les conférences internationales, ou encore les tribunaux internationaux et les tribunaux arbitraux. La dérogation fixée à l'art. 4, al. 1, let. b, ch. 3, ne concerne que les diplomates étrangers. Pour les diplomates suisses, le ch. 4 s'applique, selon lequel ils sont assimilés aux bénéficiaires au sens de la loi sur l'État hôte. À noter que la dérogation pour les diplomates suisses actifs à l'étranger – comme pour les bénéficiaires au sens de la loi sur l'État hôte – n'est possible qu'en lien avec une activité diplomatique nécessaire. Par exemple, les diplomates souhaitant entrer ou rentrer en Suisse depuis un État ou une zone présentant un risque élevé d'infection uniquement pour leurs vacances ne peuvent pas en profiter.

Une activité est absolument nécessaire au maintien des capacités du système de santé si en son absence, certaines tâches ne peuvent plus être accomplies (ou alors seulement au prix d'efforts disproportionnés). Afin de se prononcer sur la question, l'institution de santé concernée se demandera en particulier ce qui arriverait si la personne visée était absente pendant 10 jours. Si cela devait poser de sérieux problèmes, par exemple si certaines tâches cessaient de pouvoir être accomplies (à moins d'un effort disproportionné), on peut conclure à son caractère absolument nécessaire. Pour le savoir, il faut examiner les circonstances concrètes et se prononcer au cas par cas. Il incombe toutefois à l'employeur d'adopter toutes les mesures possibles pour empêcher qu'une telle situation ne se produise. Il devra, par exemple, informer de tels collaborateurs qu'à leur retour, ils seront mis en quarantaine et que le simple fait de travailler dans le secteur de la santé et des soins ne les met pas à l'abri d'une telle mesure. L'employeur peut par ailleurs prévoir du personnel supplémentaire pour remplacer les personnes en quarantaine.

Les bénéficiaires institutionnels au sens de la loi sur l'État hôte visés dans cette disposition sont en premier lieu les personnes jouissant du statut diplomatique. Ce n'est de loin pas le cas de tous les membres d'une délégation internationale. Mais par souci d'une interprétation cohérente de cette norme, les dérogations s'appliquent également aux accompagnants des bénéficiaires institutionnels. Sinon d'épineux problèmes de délimitation seraient à craindre.

Il en va de même lors du retour d'une délégation suisse s'étant rendue dans un pays ou une zone présentant un risque élevé d'infection : le personnel diplomatique bénéficie de la dérogation de l'art. 4, al. 1, let. b, ch. 3, qui s'applique également aux personnes voyageant avec les délégations sans jouir du statut diplomatique.

Les dérogations figurant à l'al. 1, let. b seront appliquées avec retenue et uniquement pour l'exercice de l'activité professionnelle. Les bénéficiaires sont ainsi tenus de se conformer aux mesures de quarantaine pendant leurs autres activités, par exemple pendant leurs loisirs.

Il incombe à l'employeur de vérifier le caractère absolument nécessaire d'une activité au sens de l'al. 1, let. b, et de l'attester (*al. 2*). Quiconque est exempté de quarantaine devra présenter, le cas échéant, l'attestation de son employeur aux autorités cantonales chargées de surveiller le respect de la quarantaine.

Sont par ailleurs exemptées les personnes qui, pour des raisons professionnelles, ont séjourné dans des États ou des zones présentant un risque élevé d'infection, c.-à-d. qui, professionnellement, transportent en traversant la frontière des personnes ou des biens et marchandises par route, par rail, par bateau ou par avion (*al. 1, let. a*), ou qui dans le cadre de leur activité professionnelle au sein d'entreprises de transport par rail, par bus, par bateau ou par avion, transportent des voyageurs en traversant la frontière (*al. 1, let. c*). Les chauffeurs de compagnies de bus étrangères en sont un bon exemple. Le trafic international par bus de ligne entre la Suisse et les États tiers (non membres de l'UE), comme la Serbie ou le Kosovo, etc., est soumis à un devoir de coopération. Autrement dit, il faut qu'une entreprise suisse et une autre établie dans le pays de destination se partagent la prestation de transport d'un tel service régulier. Exemple : un service de transport régulier entre Berne (CH) et Belgrade (SRB) est assuré conjointement par l'entreprise suisse et l'entreprise serbe, avec des bus immatriculés tant en Suisse qu'en Serbie. Les entreprises sont libres de régler les modalités exactes du partage (en jours, en semaines ou en mois). Tout transfert d'un bus à l'autre est cependant exclu : chaque bus doit parcourir la totalité du trajet.

Sont aussi exemptées de quarantaine les personnes qui ne séjournent que brièvement en Suisse et donc qui, pour des motifs professionnels ou médicaux impérieux sans possibilité d'ajournement, entrent en Suisse quotidiennement ou pour un maximum de 5 jours (*al. 1, let. d*), qui ont séjourné dans un État ou une zone présentant un risque élevé d'infection pendant moins de 24 heures en tant que passagers en transit (*al. 1, let. e*), ou qui n'entrent en Suisse que pour la traverser, avec l'intention et la possibilité de continuer directement leur voyage vers un autre pays (*al. 1, let. f*).

La dérogation de l'al. 1, let. d, s'applique aux frontaliers : elle vaut également pour les frontaliers actifs à temps partiel, qui par exemple ne travaillent qu'un seul jour par semaine.

Toutes ces personnes ont en commun de n'avoir été que brièvement exposées à un risque d'infection à l'étranger, ou de ne représenter que peu de temps un risque d'infection pour d'autres personnes en Suisse.

Enfin, sont également exemptées de quarantaine, en vertu de la *let. g.*, les personnes qui participent à une manifestation sur un territoire à risque dans le cadre de leur activité professionnelle et peuvent apporter la preuve que la participation comme le séjour se sont déroulés dans le respect d'un plan de protection spécifique. Le fait de simplement assister à une manifestation n'est pas considéré comme une participation au sens de cette disposition, qui concerne plutôt, par exemple, les sportifs professionnels ou semi-professionnels qui reviennent en Suisse après une manifestation sportive officielle ou une compétition internationale, ainsi que les personnes qui devaient impérativement les accompagner (comme les coaches et les chefs de délégation). Pour les matchs de football internationaux se déroulant dans l'espace européen, l'UEFA prévoit, par exemple, la mise en place d'une « bulle » dans laquelle ces personnes peuvent se déplacer. Elles sont ainsi presque complètement coupées du monde extérieur et se déplacent uniquement dans un environnement très restreint, ce qui réduit considérablement le risque d'infection. En outre, des tests réguliers sont prévus afin de pouvoir isoler rapidement les personnes positives. Par ailleurs, les participants à un événement culturel (concert, théâtre, etc.) ou à un congrès professionnel peuvent être exemptés de l'obligation de quarantaine si cette participation s'inscrit dans le cadre de leur activité professionnelle et qu'ils peuvent apporter la preuve qu'un plan de protection est appliqué. Tandis que l'exception prévue à la *let. h* concerne les séjours professionnels de cinq jours au plus, la participation à une telle manifestation ou série de manifestations peut être plus longue, car la *let. g* ne prévoit aucune limitation de durée.

Pendant de la *let. d*, la *let. h* prévoit que les personnes qui se rendent dans un État ou une zone présentant un risque élevé d'infection pour des motifs professionnels ou médicaux impérieux sans possibilité d'ajournement ne doivent pas non plus se placer en quarantaine, pour autant que leur séjour ne dépasse pas cinq jours et qu'elles puissent prouver qu'un plan de protection strict, excluant dans une très large mesure les contacts avec la population locale (prestations spécifiques, etc.), a été élaboré pour le séjour et appliqué pendant celui-ci. Cette disposition permet aux personnes en Suisse de proposer leurs services professionnels dans un État voisin sans devoir observer une quarantaine à leur retour. Les séjours pour raison médicale dans une zone à risque sont aussi couverts par l'exemption de quarantaine.

Dans des cas fondés, les autorités cantonales compétentes peuvent autoriser d'autres dérogations à la quarantaine obligatoire ou accorder des allègements (*al. 3*). Il s'agit ainsi d'éviter des cas de rigueur dont il n'est pas possible de tenir compte dans le cadre des dérogations énumérées à l'*al. 1*. Une dérogation peut être accordée si des intérêts publics prépondérants l'exigent. Des intérêts privés peuvent également justifier une dérogation (entrée ou retour en Suisse en vue d'un traitement médical urgent d'une durée supérieure à cinq jours, entrée pour une dernière visite à un proche mourant ou pour bénéficier de l'assistance au suicide, etc.). Dans le cas où une dérogation est accordée, il convient de veiller à ce que les personnes entrant en Suisse sans quarantaine ne contaminent personne. Les cantons donneront des instructions à cet effet dans le cadre des dérogations octroyées.

Il va de soi que toutes les personnes susmentionnées ne peuvent être exemptées de la quarantaine si elles présentent des symptômes de COVID-19 (*al. 4*). Alors, une

dérogation n'est possible que si les symptômes peuvent être attribués à une autre cause.

Il n'est pas possible de renoncer à la quarantaine au profit d'un test effectué après le retour en Suisse : en effet, même si le résultat est négatif, la personne pourrait malgré tout être infectée et ne présenter de résultat positif que les jours suivants.

Art. 5 Déclaration obligatoire pour les personnes entrant en Suisse

Les personnes obligées en vertu de la présente ordonnance de se mettre en quarantaine ont 2 jours pour informer les autorités cantonales compétentes de leur entrée en Suisse. Elles doivent en outre suivre leurs instructions. L'autorité compétente est le médecin cantonal de leur lieu de domicile ou de séjour.

La déclaration indique à l'autorité cantonale compétente qu'il y a eu une entrée depuis un État ou une zone présentant un risque élevé d'infection, et que des personnes placées sous sa responsabilité se trouvent en quarantaine. L'autorité a ainsi la possibilité de vérifier si ces personnes se conforment aux règles et de leur donner, le cas échéant, les instructions utiles.

Les personnes présentant des symptômes doivent s'isoler immédiatement et se manifester auprès des autorités cantonales. La suite de la procédure est définie avec ces dernières, notamment en ce qui concerne l'éventuelle levée anticipée de l'isolement prévue par l'art. 2, al. 2.

Non-respect de la déclaration obligatoire

Le non-respect de la déclaration obligatoire à l'entrée prévue à l'art. 5 est punissable. Quiconque enfreint les dispositions sur l'entrée et la sortie du pays (art. 41 LEp) commet une contravention au sens de l'art. 83 LEp. L'ordonnance COVID-19 mesures dans le domaine du transport international de voyageurs repose sur l'art. 41 LEp ; par conséquent, les personnes qui ne respectent pas ses dispositions sont poursuivies. Les cantons sont responsables de la poursuite pénale.

Art. 6 Modification d'autres actes

Les mesures sanitaires aux frontières font l'objet d'un acte normatif à part entière depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance COVID-19 mesures dans le domaine du transport international de voyageurs ; l'art. 8 de l'ordonnance 3 COVID-19 du 19 juin 2020 (RS 818.101.24) peut ainsi être abrogé (*ch. 1*).

Pour tirer au clair la question du droit à l'indemnisation en cas de perte de gain, l'ordonnance du 20 mars 2020 sur les pertes de gain COVID-19 (RS 830.31) a été modifiée en ce sens que les personnes qui se rendent dans un État ou une zone présentant un risque élevé d'infection et qui pour cette raison doivent être mises en quarantaine sont exclues du droit à l'allocation (*ch. 2*). En effet, ces personnes ont entrepris un tel voyage en ayant bien conscience du risque d'infection encouru et de la mise en quarantaine qui s'ensuivrait. Il ne serait pas approprié d'indemniser la perte de gain subie dans une telle situation. Il s'agit également d'éviter les cas d'abus. La modification d'ordonnance ne concerne toutefois pas les personnes qui séjournent déjà à l'heure actuelle dans ces États ou zones, en raison du principe de la non-rétroactivité des modifications de lois.

Indépendamment de l'indemnisation de la perte de gain par l'État, il convient d'examiner dans chaque cas d'espèce si l'employeur peut être tenu de verser le salaire dans le cadre du contrat de travail. Une telle obligation peut se fonder sur les art. 324 ou 324a CO. Une quarantaine imposée par la loi peut tendanciellement être considérée comme un empêchement de travailler au sens de l'art. 324a CO. L'empêchement ne doit toutefois pas être imputable à une faute du travailleur. La faute est interprétée ici de manière stricte et ne comprend que les actes intentionnels, la négligence grave ainsi que la négligence manifeste. Car un travailleur doit pouvoir profiter de son temps libre et, le cas échéant, courir certains risques, comme c'est le cas pour différentes pratiques sportives. La décision se prendra dans chaque cas d'espèce en fonction des circonstances concrètes. Il convient de distinguer en gros entre les cas de figure suivants :

- Un employeur qui détache un collaborateur dans un État ou une zone présentant un risque élevé d'infection pour y accomplir un travail peut être considéré comme fautif selon l'art. 324 CO et tenu de payer le salaire dû.
- Un travailleur se rendant dans un État ou une zone présentant un risque élevé d'infection peut se voir reprocher une faute lorsqu'une quarantaine s'avère. Des raisons personnelles impérieuses pourraient éventuellement justifier le voyage (visite à un proche mourant). Si le travail peut être effectué depuis la maison et que l'employeur met à disposition toute l'infrastructure nécessaire pour faire du télétravail, il n'y a pas d'empêchement de travailler.
- Un travailleur qui est parti dans un État (ou une zone) présentant un risque élevé d'infection mais que, au moment du départ, les autorités n'avaient pas encore défini comme tel dans la présente ordonnance ou dans son annexe n'est *a priori* pas fautif. Vu qu'il s'agit d'une pandémie touchant le monde entier, les autres régions de la planète ne sont en principe pas plus risquées que la Suisse. De tels cas devront être examinés et tranchés par les tribunaux, le cas échéant. A contrario, un travailleur qui, en connaissance de cause, se rendrait dans une zone notoirement à risque pourrait se voir imputer une faute.

L'évaluation concrète de l'obligation de verser le salaire se fera dans le cadre des relations entre l'employeur et le travailleur. En cas de litige, les tribunaux trancheront.

L'employeur ne peut pas interdire au travailleur de se rendre dans un État ou une zone présentant un risque élevé d'infection. Mais il n'est pas non plus tenu de lui verser son salaire au retour, du moins, s'il n'est pas en mesure d'effectuer son travail pendant la quarantaine.

Art. 7 Entrée en vigueur

L'ordonnance COVID-19 mesures dans le domaine du transport international de voyageurs est entrée en vigueur le 6 juillet 2020 à 0 h00. Elle a fait l'objet d'une publication urgente au sens de l'art. 7, al. 3, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (RS 170.512). Une première actualisation de la liste des États et zones présentant un risque élevé d'infection a pris effet le 23 juillet. D'autres actualisations sont entrées en vigueur le 8 août, le 20 août, le 7 septembre et le 14 septembre.

Exécution

Les cantons sont responsables de l'exécution des mesures. L'entrée depuis un État ou une zone présentant un risque élevé d'infection ne diffère pas de manière significative de l'entrée en provenance d'un autre pays. Dans l'avion ou l'autocar, les passagers seront informés qu'ils doivent se mettre en quarantaine et recevront les coordonnées de l'autorité à prévenir. Les entreprises de transport recueilleront également leurs coordonnées et les conserveront pour 14 jours afin de garantir une traçabilité dans le cas où des passagers infectieux se seraient trouvés à bord et qu'une transmission du coronavirus ne peut être exclue. Les coordonnées pourront par ailleurs être utilisées par les médecins cantonaux afin de vérifier le respect de la quarantaine. Les mesures suivantes ont été adoptées à cet effet :

- Information des voyageurs en provenance d'États ou de zones présentant un risque élevé d'infection (selon la liste en annexe de l'ordonnance), avec prière de contacter le médecin cantonal et de se mettre en quarantaine pendant 10 jours. Les entreprises de transport remettront aux voyageurs les informations correspondantes avec la fiche de localisation (*passenger locator form*), sous la forme d'un prospectus d'information distribué dans l'avion ou l'autocar. Ces informations sont également publiées sur les sites Internet de l'OFSP et du DFAE. Les informations/instructions/réglementations/mesures en place seront également communiquées aux autorités compétentes des pays concernés (santé publique, migrations, affaires étrangères) par l'intermédiaire des ambassades suisses.
- Les compagnies d'autocars concessionnées sont tenues de collecter les fiches de localisation (*passenger locator form*), de les conserver et de les fournir sur demande aux autorités cantonales compétentes. Cette mesure découle de l'obligation de collaborer prévue à l'art. 43 LEp.
- Les postes frontières terrestres remettront des prospectus d'information aux personnes provenant d'États ou de zones présentant un risque élevé d'infection, dans le cadre de contrôles aléatoires fondés sur le risque. La mise en œuvre des mesures aux postes frontières terrestres sera soigneusement coordonnée avec l'AFD, elle fera l'objet de concertations et sera réalisée en collaboration avec les services cantonaux.
- Les compagnies aériennes et les compagnies d'autocars ont pour consigne de ne pas transporter les passagers malades.
- La recommandation de renoncer aux voyages non essentiels reste d'actualité pour les États ou zones figurant dans l'annexe de l'ordonnance. Les conseils aux voyageurs seront régulièrement adaptés à la situation pour tous les pays remplissant les critères des mesures faisant l'objet de cette ordonnance. La liste des pays est publiée sur les sites Internet de l'OFSP, du DFAE et de SafeTravel, et communiquée aux ambassades concernées.