



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral de la santé publique OFSP

Rapport explicatif concernant l'ordonnance du 30 juin 2021 sur un système visant à informer d'une infection possible par le coronavirus SARS-CoV-2 lors de manifestations (OSIM)

Version du 30 Juin 2021

Sommaire

1	Généralités	3
2	Commentaire détaillé	4
Art. 2	Structure du système d'information	4
Art. 3	Caractère facultatif	4
Art. 4	Anonymat	4
Art. 5	Traitement des données par l'OFSP	5
Art. 6	Utilisation par l'organisateur (fonctionnement de base)	5
Art. 7	Utilisation par les participants (fonctionnement de base)	5
Art. 8	Information par les participants	5
Art. 9	Information par l'organisateur	5
Art. 10	Contenu de l'information	6
Art. 11	Gestion des codes d'autorisation relatifs aux manifestations	6
Art. 12	Accès aux codes d'autorisation	6
Art. 13	Prestations de tiers	6
Art. 14	Journaux des accès	6
Art. 15	Communication à des fins statistiques	7
Art. 16	Destruction des données	7
Art. 17	Vérification du code source	7
Art. 18	Modification d'un autre acte	7
Art. 19	Disposition transitoire	8
Art. 20	Entrée en vigueur et durée de validité	8

1 Généralités

Le Parlement a chargé le Conseil fédéral, à l'art. 3, al. 7, let. a, de la Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 du 25 septembre 2020 (Loi COVID-19 ; RS 818.101.26), de « mettre en place un traçage électronique des contacts qui soit complet et efficace ». La présente ordonnance contribue à mettre en œuvre ce mandat parlementaire.

Parmi les mesures déjà en place, deux sont importantes pour casser les chaînes de transmission du COVID-19 :

1. le traçage des contacts par les cantons,
2. le traçage de proximité au moyen de l'application SwissCovid.

La présente ordonnance complète ces deux mesures par deux autres dispositifs.

Premièrement, les personnes qui sont testées positives pour le COVID-19 après s'être rendues dans une manifestation de petite taille peuvent, via l'application SwissCovid, informer les autres visiteurs de manière anonyme qu'ils risquent d'avoir été infectés (« information par les participants », art. 8). Dans un espace clos où se trouve ou vient de se trouver une personne malade, le coronavirus peut se transmettre par aérosols à des personnes saines. Il s'agit d'avertir ces personnes, même si elles se sont pas tenues suffisamment près de la personne malade, ou suffisamment longtemps, pour être prises en compte par le système de traçage de proximité mis en œuvre dans la version actuelle de l'application SwissCovid.

Deuxièmement, l'ordonnance instaure le cadre légal pour passer à un degré supérieur. Il s'agit de permettre aux équipes de traçage des contacts des cantons de s'assurer que les visiteurs d'une grande manifestation sont informés par l'application SwissCovid s'il apparaît qu'il y a eu un risque de contamination lors de la manifestation (« information par l'organisateur », art. 9). Mais il reste encore des travaux d'ordre organisationnel et technique à accomplir avant de pouvoir mettre en pratique ce deuxième dispositif.

Ces deux nouvelles possibilités d'alerte peuvent compléter le traçage des contacts par les cantons, mais pas le remplacer. Il y a plusieurs raisons à cela.

Tous les visiteurs d'une manifestation ne possèdent pas un smartphone. Or, c'est indispensable pour installer l'application SwissCovid. En outre, cette application fonctionnant en mode anonyme, elle ne permet pas aux équipes cantonales de contacter les personnes concernées. Il faut donc maintenir le système des listes de coordonnées en plus des nouvelles possibilités intégrées à l'application SwissCovid. D'ailleurs, l'obligation de collecter les coordonnées est maintenue à l'art. 5 et à l'annexe 1 de 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).

Il est possible que les deux nouveaux dispositifs d'alerte régis par la présente ordonnance se répandent largement et fassent preuve d'une efficacité particulière dans la pratique. Des recherches menées à l'étranger indiquent que les applications analogues à SwissCovid présentent un meilleur rapport investissement/bénéfice que le traçage des contacts classique. SwissCovid a aussi l'avantage de supporter parfaitement les changements d'échelle : même en cas de nouvelle vague et de nombre élevé d'infections, elle continue de fonctionner sans nécessiter d'adaptations importantes.

Il y a un cadre légal à observer pour l'organisation du traçage des contacts. En ce qui concerne le traçage de proximité par Bluetooth, l'art. 60a de la loi du 28 septembre 2021 sur les épidémies (LEp ; RS 818.101) stipule : « Le système TP et les données ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins ; ils ne peuvent pas en particulier servir aux autorités cantonales à ordonner ou à mettre en œuvre des mesures au sens des art. 33 à 38 [...] » (al. 2, 2^e phrase). Le même article précise : « La participation au système TP est volontaire pour tous. Les autorités, les entreprises et les particuliers ne peuvent pas

favoriser ou désavantager une personne en raison de sa participation ou de sa non-participation au système TP ; les conventions contraires sont sans effet » (al. 3).

Les dispositifs prévus dans la présente ordonnance obéissent également au principe de fonctionnement de l'actuelle application SwissCovid, qui ne traite des données non cryptées que sur les appareils des utilisateurs. D'ailleurs, le nouveau dispositif destiné aux utilisateurs sera intégré à l'application SwissCovid.

Mais les deux nouveaux dispositifs ne fonctionnent pas tout à fait comme le traçage de proximité par Bluetooth de l'actuelle application SwissCovid car la constatation des rapprochements repose sur le scannage d'un même code QR. De plus, ils ont une autre base légale que l'actuelle application SwissCovid, à savoir l'art. 3, al. 7, let. a, de la loi COVID-19. C'est pourquoi ils sont régis par une ordonnance différente de l'ordonnance du 24 juin 2020 le système de traçage de proximité pour le coronavirus SARS-CoV-2 (OSTP ; RS 818.101.25).

À l'heure d'édicter l'ordonnance, il n'est pas prévu de raccorder le système suisse d'information pour les manifestations à des systèmes étrangers comparables.

2 Commentaire détaillé

Art. 2 Structure du système d'information

Le système d'information est intégré à l'actuelle application SwissCovid. Les utilisateurs n'ont donc pas d'application supplémentaire à installer : ils utilisent une seule solution.

Art. 3 Caractère facultatif

L'information des personnes potentiellement exposées au coronavirus se fait sans communiquer de données personnelles.

Néanmoins, il est possible qu'une personne informée puisse deviner qui, parmi ses contacts sociaux des derniers jours, est la personne infectée avec qui elle était en même temps à la manifestation concernée. Cette éventualité signifie que l'information constitue une transmission de données sensibles. C'est pourquoi l'application en informe la personne infectée. Celle-ci doit d'abord confirmer dans l'application SwissCovid qu'elle a compris cette information et qu'elle souhaite néanmoins alerter les autres visiteurs d'une manifestation ; ensuite seulement, l'information est envoyée aux autres participants. La personne infectée peut prendre cette décision pour chaque manifestation. Il y a ainsi un équilibre optimal entre la volonté d'anonymat et l'efficacité épidémiologique du système.

L'enregistrement d'une manifestation se fait automatiquement dès que l'utilisateur scanne le code QR sur le site de la manifestation.

Al. 2 : Si une manifestation est masquée, cela signifie qu'elle n'apparaît plus dans l'application sur la liste des manifestations auxquelles l'utilisateur a participé. L'application ne peut alors plus que recevoir des informations concernant un risque de contamination lors de cette manifestation.

L'utilisateur qui ne souhaite pas recevoir d'information concernant une manifestation peut la supprimer de l'application.

Art. 4 Anonymat

Le système repose sur le protocole CrowdNotifier publié par des représentants de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), qui fonctionne selon des principes analogues à l'actuelle application SwissCovid et conformément au principe de la prise en compte de la protection des données dès le stade de la conception (« *privacy by design* »). Il applique des méthodes de cryptage innovantes et un traitement des données décentralisé afin de ne générer si possible aucune donnée relative à des personnes identifiées ou identifiables (données personnelles). Ainsi, les données sont traitées dans toute la mesure du possible sur les téléphones mobiles des participants.

Art. 5 Traitement des données par l'OFSP

Le *back-end* est exploité par l'OFSP. Les données traitées dans cette infrastructure sont utilisées pour l'information concernant un risque de contamination lors de manifestations. L'OFSP ne les décrypte pas. Il lui est donc impossible de les relier à des personnes identifiées.

Art. 6 Utilisation par l'organisateur (fonctionnement de base)

Al. 1 : La présente ordonnance ne contient aucune obligation pour les organisateurs d'utiliser le système d'information. Néanmoins, si un organisateur a recours à la procédure d'« information par l'organisateur », il est soumis à l'obligation prévue à l'art. 9, al. 3.

Al. 2 : Une personne testée positive après la manifestation peut avertir les autres personnes présentes de manière anonyme, en saisissant un code COVID dans l'application SwissCovid (« information par les participants », art. 8). Cette approche est adaptée aux manifestations avec un nombre limité de participants, comme les rencontres dans le cadre privé (p. ex. les anniversaires), mais aussi les petites manifestations culturelles et sportives telles que les concerts, les répétitions de chœurs ou de sociétés de musique, les entraînements et compétitions dans les salles de sport, les manifestations religieuses, les cours et séminaires à l'université ou dans les hautes écoles, les réunions, les conférences, les projections dans les cinémas et les expositions dans les musées de petite taille.

Dans le cas d'une grande manifestation, il est possible qu'un nombre élevé de personnes s'infectent après y avoir participé. Si toutes saisissaient un code COVID dans l'application, il en résulterait une avalanche d'informations envoyées, ce qui n'est pas judicieux.

C'est pourquoi l'ordonnance crée un cadre juridique permettant de proposer une option tout particulièrement adaptée aux grandes manifestations : l'information par l'organisateur. Dans ce cas, les participants ne peuvent pas individuellement déclencher l'envoi d'une information. À la place, le service cantonal de traçage des contacts peut faire en sorte que l'organisateur d'une grande manifestation informe les personnes présentes par l'application SwissCovid en cas de risque d'infection nécessitant une information (« information par l'organisateur », art. 9).

Pour chaque manifestation, l'organisateur peut utiliser soit l'information par les participants (petite manifestation), soit l'information par l'organisateur (grande manifestation). Les deux procédures ne peuvent être appliquées simultanément. Si tel était le cas, la procédure d'information par l'utilisateur n'atteindrait pas son objectif d'éviter un déferlement d'informations.

Art. 7 Utilisation par les participants (fonctionnement de base)

Al. 1 : Les visiteurs qui n'ont pas installé l'application SwissCovid peuvent être dirigés vers la page d'installation de l'application lorsqu'ils scannent le code QR de la manifestation.

Art. 8 Information par les participants

L'art. 8 dispose qu'une personne infectée peut utiliser le code d'autorisation pour avertir les autres personnes ayant participé à une manifestation lorsque cela a été prévu par l'organisateur.

L'information est anonyme dans les deux sens : l'identité de l'émetteur n'est pas communiquée aux destinataires, et vice-versa. Dans le cas d'une très petite manifestation, il est possible qu'un destinataire puisse deviner qui est l'émetteur grâce à ses souvenirs de la manifestation. Mais le système d'information en lui-même fonctionne de manière anonyme.

Art. 9 Information par l'organisateur

L'information par l'organisateur est prévue pour les manifestations dans lesquelles le dispositif d'information par les participants visé à l'art. 8 pourrait déclencher un déluge d'informations. Pour éviter cela, le service du médecin cantonal étudie au préalable l'intérêt d'informer les personnes ayant participé à

la manifestation. Ce dispositif est prévu pour les manifestations où le nombre de visiteurs attendu est tellement grand qu'il est pratiquement exclu que la personne infectée ayant motivé l'information puisse être identifiée par les personnes informées.

Lors de l'entrée en vigueur de l'OSAM, l'information par l'organisateur ne sera pas encore mise en œuvre sur les plans technique et organisationnel. L'ordonnance crée le cadre légal pour l'introduction de ce système. L'art. 19 prévoit une disposition transitoire à cet effet.

Dès que l'application SwissCovid permettra l'information par l'organisateur, les médecins cantonaux et les autres services habilités selon l'art. 12 pourront décider d'imposer ou non la mise en place de ce dispositif dans le plan de protection des manifestations visées. L'OSIM elle-même n'oblige l'organisateur ni à élaborer un plan de protection, ni à utiliser le système d'information (cf. art. 6, al. 1).

L'information par l'organisateur repose sur une procédure technique dans laquelle interviennent à la fois le service du médecin cantonal et l'organisateur. Il ne requiert donc pas la création d'une base de données centrale, ce qui augmente l'anonymat et la sécurité technique du dispositif. Ces aspects techniques sont exposés plus en détail dans la documentation sur le protocole CrowdNotifier publiée par des représentants de l'EPFL.

Art. 10 Contenu de l'information

Let. b : Les mentions et recommandations peuvent changer en fonction de l'évolution de la recherche et de la lutte contre le virus. Par exemple, tant que l'OFSP propose l'infoline, celle-ci peut figurer dans l'information.

Art. 11 Gestion des codes d'autorisation relatifs aux manifestations

Al. 1, let. b : Selon l'art. 12, al. 1, les services habilités peuvent demander un code, lequel doit être détruit dans les 24 heures en application de l'art. 16, al. 2.

Art. 12 Accès aux codes d'autorisation

Les codes d'autorisation relatifs aux manifestations sont attribués exclusivement par les personnes chargées du traçage des contacts, qui sont listées à l'al. 1, let. a à d.

Art. 13 Prestations de tiers

L'al. 1 permet à l'OFSP de charger des tiers de donner aux applications SwissCovid un accès à la liste des données anonymes nécessaires pour l'envoi des informations. Concrètement, l'OFSP (ou plus précisément l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication [OFIT] sur mandat de l'OFSP) fait actuellement appel à Amazon Web Services pour diffuser la liste des clés privées via son réseau Content Delivery Network (CDN). Il n'est pas possible de se passer de ce service, car plus d'un million d'applications SwissCovid demandent des versions à jour de cette liste à une fréquence élevée si bien que le volume des requêtes à traiter est gigantesque. Les tiers chargés de cette tâche ne peuvent pas non plus relier à des personnes identifiables les clés privées des personnes infectées figurant sur la liste.

Art. 14 Journaux des accès

L'al. 1 prescrit les dispositions régissant l'enregistrement et l'analyse des journaux des accès. Pour des raisons de sûreté des données, les accès des personnes habilitées pour générer les codes d'autorisation sont journalisés. En outre, lors de l'utilisation du système de base, un journal des données secon-

dares est établi pour les communications de données avec le réseau de la Confédération afin de sécuriser l'infrastructure électronique.

Lorsqu'un utilisateur infecté transmet des données, les applications SwissCovid génèrent un trafic de données supplémentaires pour éviter une évaluation à caractère personnel des données transmises. Il est impossible aux autorités fédérales d'établir un lien entre une infection et une personne, un téléphone mobile ou une application SwissCovid identifiés.

L'enregistrement et l'analyse des journaux des accès sont régis par les art. 57i à 57q de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010) et par l'ordonnance du 22 février 2012 sur le traitement des données personnelles liées à l'utilisation de l'infrastructure électronique de la Confédération (RS 172.010.442). Par ailleurs, des journaux sont également établis pour les accès à la liste visée à l'art. 13, al. 1, c'est-à-dire sur le *content delivery network* d'Amazon Web Services. Le mandataire actuel, Amazon Web Services, est tenu contractuellement de conserver ces données dans la région « UE (Francfort) » et de ne pas les utiliser à ses propres fins. L'OFIT a accès à ces journaux. Les mêmes dispositions s'appliquent à l'enregistrement et à l'analyse des journaux par l'OFIT.

L'al. 2 précise que, hormis les journaux des accès et les codes QR, le système n'enregistre aucun journal des activités de l'interface utilisateur du système de gestion des codes d'autorisation destinée aux médecins cantonaux ni aucun journal des activités des applications SwissCovid.

Art. 15 Communication à des fins statistiques

L'OFSP met régulièrement à la disposition de l'Office fédéral de la statistique (OFS) des données entièrement anonymisées permettant des évaluations statistiques rudimentaires. Cela concerne en particulier le nombre d'utilisateurs, de codes d'autorisation relatifs à des manifestations générés par les personnes habilitées et de codes d'autorisation saisis dans SwissCovid par les personnes participantes.

Une autre information statistique intéressante qui pourrait être produite sous une forme entièrement anonyme est le nombre total de personnes par jour qui ont été informées d'un risque d'infection via l'application.

Art. 16 Destruction des données

Al. 1: Les données du traçage de proximité, qui sont utiles uniquement pendant la période de contamination potentielle, sont détruites après 14 jours.

Al. 2: Le code d'autorisation relatif à une manifestation est détruit dans les 24 heures suivant son établissement par le service habilité, qu'il ait été utilisé ou non.

Art. 17 Vérification du code source

Il faut permettre de vérifier que les programmes lisibles par une machine qui ont été créés spécifiquement pour le système d'information ont bien été produits à partir du code source publié.

Art. 18 Modification d'un autre acte

L'ordonnance du 1^{er} juillet 2020 sur les dispositifs médicaux (ODim ; RS 812.213) a été modifiée au 26 mai 2021. Désormais, les logiciels peuvent être considérés comme des dispositifs médicaux de classe IIa. Leur examen par un organisme désigné devient donc nécessaire, et les processus (p. ex. le système de gestion de la qualité) doivent répondre à des exigences plus élevées. Au vu de la durée d'exploitation prévue de l'application, respecter ces contraintes ne serait pas envisageable. Aussi, conformément à l'art. 3, al. 2, let. d, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19 ;

RS 818.102), une exception aux dispositions sur l'évaluation de la conformité est introduite dans l'ordonnance 3 du 19 juin 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (ordonnance 3 COVID-19 ; RS 818.101.24).

Art. 19 **Disposition transitoire**

Au moment où l'ordonnance entre en vigueur, l'information par l'organisateur n'est pas encore mise en œuvre sur le plan technique et organisationnel. L'ordonnance crée le cadre légal pour l'introduction de ce système.

Art. 20 **Entrée en vigueur et durée de validité**

À l'expiration de la durée de validité de la présente ordonnance, l'OFSP désactive et désinstalle l'infrastructure de base servant à enregistrer et à transmettre les informations entre les téléphones mobiles des utilisateurs (« *back-end* ») ainsi que le système servant à générer et à enregistrer les codes d'autorisation relatifs aux manifestations. Lors de la désactivation de l'application SwissCovid, le système d'information sera également mis hors service. C'est pourquoi aucune base légale supplémentaire n'est prévue concernant la désactivation.

Cette disposition exclut la possibilité de poursuivre l'utilisation du système d'information.