



Adaptation de l'ordonnance COVID-19 mesures dans le domaine du transport international de voyageurs

Document du 8 septembre 2021 pour la consultation des cantons

1. Contexte

Suite à la demande d'introduire des mesures supplémentaires aux frontières formulée lors de la rencontre entre le chef du DFI et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), le Conseil fédéral a élaboré un projet d'adaptation des dispositions d'entrée en Suisse, qu'il soumet à présent aux cantons et aux partenaires sociaux pour consultation.

Une part croissante des infections enregistrées au cours des dernières semaines peut être attribuée à des personnes rentrant de voyage. À l'approche des vacances d'automne, il est donc crucial d'instaurer des dispositions d'entrée en Suisse efficaces et adaptées à l'état des connaissances :

- Variant Delta : les listes de pays à incidence élevée utilisées jusqu'à présent ne sont plus adéquates face au variant Delta, hautement contagieux. De nombreux pays ont en effet enregistré une augmentation massive du nombre de cas en l'espace de quelques jours seulement. Les listes d'États ou de zones à risque ne permettent pas de rendre compte de la dynamique de propagation fulgurante de la pandémie (cf. ch. 3).
- Vaccination et certificat COVID : l'ensemble de la population adulte a pu désormais se faire vacciner. De plus, le certificat COVID constitue un document bien établi et internationalement reconnu, qui peut être intégré dans la nouvelle réglementation concernant l'entrée en Suisse.

Les modifications suivantes des dispositions d'entrée sont proposées :

- Variante 1 : les personnes qui ne sont ni guéries ni vaccinées devront se soumettre à un dépistage répété. Elles devront tout d'abord présenter un résultat de test négatif à leur entrée en Suisse, puis réaliser un second test entre le quatrième et le septième jour suivant leur arrivée. Le résultat du second test devra être transmis au canton. Les tests deviendront payants en Suisse à compter du 1^{er} octobre 2021.
- Variante 2 : dans ce cas également, les personnes qui ne sont ni vaccinées ni guéries devront présenter un résultat de test négatif à leur entrée en Suisse. Elles devront ensuite se placer en quarantaine. Il leur sera possible de se faire tester après sept jours pour lever la quarantaine, à leurs propres frais.

Dans les deux variantes, les règles sont étendues à l'ensemble des voies d'entrée en Suisse (mobilité douce, avion, train, bateau, bus et véhicule privé). Les contrôles actuels devront en outre être renforcés et, le cas échéant, des amendes seront prononcées, d'une part par les autorités aux frontières et, d'autre part, par les autorités cantonales en cas de non-déclaration du résultat du deuxième test.

La mise en œuvre du nouveau régime d'entrée dans le pays confère aux cantons des tâches importantes. À l'aide du formulaire d'entrée, ils doivent contrôler si les personnes entrées en Suisse grâce à un test en ont effectué un deuxième 4 à 7 jours plus tard. En outre, ils doivent introduire des systèmes pour recevoir les résultats des tests (variante 1). La variante 2 prévoit



qu'ils vérifient que les personnes sont en quarantaine. Dans les deux cas, ils doivent prendre des sanctions en cas de non-respect des règles.

La variante 1 est jugée plus facile à appliquer. On part du principe qu'elle entraînera une charge moins importante pour les cantons. Sur le plan épidémiologique, son efficacité est toutefois inférieure à celle de la variante 2.

2. Évolution de la situation épidémiologique depuis l'été 2021

L'épidémie reprend de l'ampleur depuis la fin juin 2021. Au cours des deux derniers mois, le nombre de nouvelles infections confirmées en laboratoire a fortement augmenté et les taux d'incidence élevés ont des conséquences importantes pour les hôpitaux.

Il ne fait aucun doute que les retours de voyage contribuent à la dynamique de propagation préoccupante du SARS-CoV-2. Les données actuelles montrent en outre qu'un nombre élevé des hospitalisations peut être attribué à des personnes qui se sont contaminées dans un autre pays avant de rentrer en Suisse. S'y ajoutent les résidents suisses en attente de rapatriement dans un hôpital étranger.

3. Problématique

Pour éviter une nouvelle hausse des infections et la surcharge des hôpitaux en raison des retours de voyage, il est nécessaire d'adapter les dispositions d'entrée en Suisse. Ce faisant, la priorité doit être donnée aux mesures permettant d'identifier les nouveaux cas et de placer le plus tôt possible en isolement les personnes testées positives.

Depuis l'entrée en vigueur de la révision totale de l'ordonnance COVID-19 mesures dans le domaine du transport international de voyageurs, le 26 juin 2021, aucune liste d'États ou de zones présentant un risque d'infection élevé n'est plus tenue. S'agissant des mesures sanitaires aux frontières, une distinction est faite entre les États ou zones avec ou sans variant préoccupant. Une distinction supplémentaire est opérée entre les variants préoccupants présentant un risque d'échappement immunitaire et les autres. Avant cela, la réglementation concernant l'entrée en Suisse était fondée en premier lieu sur l'incidence : des États ou zones étaient considérés à risque d'infection élevé et inscrits sur la liste ad hoc lorsque le nombre de nouveaux cas pour 100 000 habitants au cours des 14 derniers jours était supérieur de 60 à celui de la Suisse. Adaptée toutes les deux semaines, cette liste était fortement critiquée par la branche du tourisme, qui se plaignait d'une absence quasi-totale de visibilité et du fait qu'un certain nombre de pays avaient été successivement ajoutés puis retirés de la liste à plusieurs reprises.

À la lumière de ces éléments ainsi que des récents développements, il n'apparaît pas pertinent de réintroduire cette liste. Fondée sur les incidences communiquées rétroactivement, elle avait en permanence un temps de retard sur l'évolution épidémiologique. Le temps écoulé entre la publication de la liste et son entrée en vigueur accentuait encore le problème. Un délai large avait délibérément été choisi afin de donner au secteur touristique la plus grande sécurité de planification possible.

Hautement contagieux, le variant Delta est à présent prédominant, renforçant la dynamique de propagation du SARS-CoV-2. Par conséquent, se focaliser sur les incidences conduirait à manquer les pics épidémiques : certains pays seraient inscrits trop tard sur la liste des États ou zones présentant un risque élevé d'infection ou, à l'inverse, seraient retirés trop tard de



cette même liste.

Dans ce contexte, il n'est plus approprié de lier les mesures aux frontières au nombre d'infections dans certains pays ; il convient en revanche d'établir des dispositions d'entrée générales (et donc plus compréhensibles).

4. Principes du projet

4.1. Variantes

Sur la base des éléments précédemment exposés (contexte et problématique), deux variantes sont proposées pour l'adaptation des dispositions d'entrée (graphique 1). Dans les deux cas, les règles s'appliquent indépendamment du pays de provenance ou du mode de transport.

Les deux variantes ne prévoient pas d'obligation de test ni de quarantaine pour les personnes vaccinées ou guéries disposant d'un certificat COVID ou de toute autre preuve valable attestant d'une vaccination ou d'une guérison¹.

La variante 1 met l'accent sur l'obligation pour les personnes qui ne sont ni vaccinées ni guéries de se soumettre à un test avant et après leur entrée en Suisse. La variante 2 ajoute une obligation de quarantaine :

- Selon la variante 1, toutes les personnes entrant en Suisse seront tenues de remplir le formulaire d'entrée électronique (« *passenger locator form* »), indépendamment de leur statut vaccinal, de leur pays de provenance ou de leur mode de transport. Aucune autre mesure n'est prévue pour les personnes vaccinées ou guéries. En revanche, les personnes ni vaccinées ni guéries devront dorénavant présenter un résultat de test négatif pour entrer en Suisse, là aussi indépendamment de leur pays de provenance ou de leur mode de transport. Ce test devra être réalisé dans le pays de départ et le résultat devra pouvoir être présenté lors de l'entrée en Suisse en même temps que la confirmation reçue après avoir rempli le formulaire d'entrée. Les personnes concernées devront en outre se faire tester en Suisse une nouvelle fois entre le quatrième et le septième jour suivant leur arrivée, et ce à leurs propres frais à compter du 1^{er} octobre 2021. Le résultat du test devra être transmis au canton.
- La variante 2 prévoit elle aussi une obligation générale de remplir le formulaire d'entrée. Aucune autre mesure n'est prévue pour les personnes vaccinées ou guéries. Comme dans la variante 1, les personnes qui ne sont ni vaccinées ni guéries devront être en mesure de présenter un résultat de test négatif à leur entrée en Suisse. Elles seront en outre tenues de se placer en quarantaine après leur arrivée. La quarantaine durera en principe dix jours, mais pourra être levée après sept jours en cas de résultat de test négatif. À noter qu'il n'existe pas d'obligation d'indemnisation de la part de l'employeur et que le test effectué le septième jour sera à la charge de la personne concernée.

¹ Voir aussi le document d'accompagnement « Certificat COVID pour les personnes vaccinées à l'étranger qui n'avaient jusqu'ici pas accès au certificat COVID suisse ».



Graphique 1 : variantes proposées concernant l'adaptation des dispositions d'entrée en vigueur

	Statut immunitaire	Formulaire d'entrée	Test à l'entrée	Test 4 à 7 jours après l'entrée **	Quarantaine
Variante 1*	Personne vaccinée / guérie	✓	x	x	x
	Personne non vaccinée / non guérie	✓	✓	✓	x
Variante 2*	Personne vaccinée / guérie	✓	x	x	x
	Personne non vaccinée / non guérie	✓	✓	x	✓

*Ces règles s'appliquent indépendamment du pays de provenance et du mode de transport (aérien, routier, lacustre).

**Les résultats des tests doivent être transmis au canton.

La variante 2 prévoit une obligation de quarantaine pour toutes les personnes non vaccinées ou non guéries entrant en Suisse. Moins facile à appliquer, cette obligation engendrera une charge non négligeable pour les cantons. C'est pourquoi l'obligation d'effectuer, pour la catégorie de personnes précitée, un second test après l'arrivée en Suisse (variante 1) apparaît comme une solution plus pragmatique, tout en permettant d'interrompre une part considérable des chaînes d'infection.

4.2. Autres adaptations en lien avec les dispositions d'entrée

Exceptions

La liste d'exceptions doit être aussi restreinte que possible, sous peine de trop compliquer les contrôles à l'arrivée. Aussi, aucune exception de principe n'est prévue pour les personnes non guéries ou non vaccinées des régions frontalières. Seront exemptés de l'obligation de test :

- les enfants de moins de 16 ans ;
- les personnes devant être transportées d'urgence en Suisse pour des raisons médicales impérieuses ;
- les personnes munies d'une attestation médicale prouvant que, pour des raisons médicales, elles ne peuvent pas se soumettre à un test SARS-CoV-2 ;
- les travailleurs frontaliers munis du justificatif correspondant (à noter que cette dérogation ne s'applique pas aux autres personnes entrant en Suisse pour des motifs professionnels. On part en effet du principe que la grande majorité de ces personnes ont pu se faire vacciner. Par ailleurs, une telle exception présenterait un risque d'abus considérable ;
- les personnes qui transitent par la Suisse sans faire de halte.



Contrôles

Il est crucial que le respect des nouvelles dispositions d'entrée soit contrôlé de manière aussi stricte que possible et que des amendes soient prononcées en cas d'infraction :

- Selon les variantes 1 et 2, les personnes qui ne sont ni guéries ni vaccinées devront présenter un résultat de test négatif à leur entrée en Suisse. Un contrôle systématique de tous les passages de frontière, tel que cela a été ponctuellement demandé, est cependant impossible et nécessiterait au préalable la notification du rétablissement des contrôles aux frontières de Schengen. Plus de deux millions de personnes et un million de véhicules franchissent chaque jour la frontière suisse. Il devrait toutefois être possible de renforcer l'adhésion en intensifiant les contrôles basés sur les risques et en délivrant des amendes en cas de non-respect des dispositions.
- La variante 1 prévoit que les personnes ni guéries ni vaccinées devront transmettre au canton un résultat de test négatif entre le quatrième et le septième jour suivant leur entrée en Suisse. Les cantons seront tenus de contrôler par échantillonnage la déclaration effective de ces tests. Ils auront besoin pour ce faire d'accéder facilement aux résultats du deuxième test des personnes concernées. Il est donc proposé que toutes les personnes entrées en Suisse puissent télécharger leur deuxième résultat de test sur le site Internet du service du médecin cantonal compétent en même temps que la confirmation reçue après avoir rempli le formulaire d'entrée. Les cantons auraient ainsi les deux documents à leur disposition.

Par ailleurs, les entreprises de transport aérien seront tenues de vérifier que tous les passagers ont rempli le formulaire d'entrée et disposent d'un certificat COVID ou d'un résultat de test. Il en va de même pour les entreprises de transport par autobus pour les voyages longue distance. Des amendes pourront être prononcées en cas de manquement à l'obligation de vérification.

Étant donné que la situation est sensiblement différente dans le domaine du transport ferroviaire, l'accès aux trains n'étant généralement pas contrôlé, les exploitants ne seront pas tenus de vérifier les formulaires d'entrée et les certificats COVID ou les résultats de test. Dans le cas des trains transfrontaliers, des contrôles basés sur les risques seront opérés par l'Administration fédérale des douanes (AFD).

Les contrôles basés sur les risques signifient que l'AFD se concentre sur les situations présentant le risque le plus élevé, en tenant compte des moyens en personnel à sa disposition et du lieu (aucun poste de frontière ne sera fermé et le trafic ne sera pas canalisé). Les autres tâches de contrôle seront donc parfois traitées de manière moins prioritaire.

Amendes d'ordre

Les personnes qui ne sont pas en mesure de présenter un résultat de test négatif à leur entrée en Suisse devront s'acquitter d'une amende d'ordre. Des amendes d'ordre seront également infligées aux personnes ni guéries ni vaccinées qui ne déclareraient pas un résultat de test au canton entre le quatrième et le septième jour suivant leur entrée en Suisse (variante 1). Le montant de l'amende est le même que pour les personnes qui ne peuvent pas fournir la preuve d'un résultat de test négatif, à savoir 200 francs. Il n'est en revanche pas possible de sanctionner par une amende d'ordre les cas de falsification d'un résultat de test. En effet, les faux dans les certificats (art. 252 du code pénal suisse) constituent un délit, punissable d'une



peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Types de tests

Sont acceptés pour entrer en Suisse les résultats de tests rapides antigéniques ou de tests PCR. Afin de ne pas solliciter trop fortement les capacités en tests PCR individuels, la préférence devra être donnée aux tests PCR poolés. Du point de vue épidémiologique, les tests PCR poolés sont à privilégier par rapport aux tests rapides antigéniques. Il est à noter que les tests deviendront payants à compter du 1^{er} octobre, y compris ceux réalisés après l'entrée en Suisse en vue de lever l'obligation de quarantaine (voir variante 2). Une adaptation de l'annexe 6 de l'ordonnance 3 COVID-19 est par conséquent nécessaire.

Variants capables d'échappement immunitaire :

La présente réglementation sera maintenue en cas d'apparition de nouveaux variants capables d'échappement immunitaire. Il sera alors toujours possible de définir des dispositions en matière de test et de quarantaine applicables à la fois aux personnes vaccinées, guéries ou testées.

5. Procédure de consultation

En accord avec la Conférence des gouvernements cantonaux et la CDS, les documents relatifs à la consultation sont directement transmis aux gouvernements cantonaux depuis avril 2021. Un courrier est également adressé à la CDS et à la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique.

Le DFI réalise, à des fins d'analyses systématiques, la consultation auprès des cantons au moyen d'un outil en ligne. Une grande majorité des cantons l'ont utilisé avec succès lors des dernières procédures de consultation. L'évaluation s'en est trouvée grandement facilitée. Aussi cet outil est-il de nouveau employé pour la présente consultation. Afin que les prises de position puissent être intégrées dans l'évaluation destinée au Conseil fédéral, elles doivent être impérativement saisies dans l'outil en ligne. Cependant, toutes les lettres des cantons seront également transmises au Conseil fédéral. En vertu de l'art. 6 de la loi sur les épidémies (LEp), il ne s'agit pas d'une consultation ordinaire. La procédure et les délais sont donc différents.

.

6. Questions aux cantons

- Le canton est-il d'accord, sur le principe, avec les adaptations de l'ordonnance COVID-19 mesures dans le domaine du transport international de voyageurs ? Oui/Non
 - Le canton soutient-il la variante 1 ? Oui/Non
 - Le canton est-il d'accord que les personnes qui ne sont ni guéries ni vaccinées doivent, en plus de l'enregistrement des coordonnées, présenter un résultat de test négatif à leur entrée en Suisse, puis un autre entre le quatrième et le septième jour suivant leur arrivée ?
 - Le canton soutient-il la variante 2 ? Oui/Non



- Le canton est-il d'accord que les personnes qui ne sont ni guéries ni vaccinées doivent, en plus de l'enregistrement des coordonnées, présenter un résultat de test négatif à leur entrée en Suisse, puis se placer en quarantaine ?
- Question subsidiaire : si le canton soutient ou rejette les deux variantes, préfère-t-il la variante 1 ou 2 ?
- Indépendamment du choix de la variante, d'autres points de l'ordonnance COVID-19 mesures dans le domaine du transport international de voyageurs doivent être adaptés.
 - Le canton est-il d'accord que les catégories de personnes proposées ne soient pas touchées par les modifications ? Oui/Non
 - Le canton est-il d'accord avec les modifications relatives aux contrôles ? Oui/Non
 - Le canton est-il d'accord avec les modifications relatives aux amendes d'ordre ? Oui/Non
 - Le canton est-il d'accord avec les modifications relatives aux certificats de test ? Oui/Non

Délai : 14 septembre 2021, 17 heures

OFSP / 8 septembre 2021