



Commentaire concernant l'ordonnance sur les certificats attestant la vaccination contre le COVID-19, la guérison du COVID-19 ou la réalisation d'un test de dépistage du COVID-19 (ordonnance COVID-19 certificats)

Version du 4 juin 2021

1. Analyse de la situation actuelle

La loi COVID-19 révisée (RS 818.102) est entrée en vigueur le 21 mars 2021. Aux termes de l'art. 6a de cette loi, la Confédération est habilitée à définir les exigences applicables au document (appelé certificat COVID-19) prouvant que son titulaire a été vacciné contre le COVID-19, qu'il en est guéri ou qu'il dispose d'un résultat de test du dépistage du COVID-19. La Confédération peut régler la prise en charge des coûts du document. En outre, elle peut mettre un système pour l'établissement du document à la disposition des cantons et de tiers. L'ordonnance COVID-19 certificats vise à créer la base légale requise pour l'établissement de ces certificats. Elle règle:

- la forme, le contenu, l'établissement et la révocation des certificats COVID-19,
- les prescriptions concernant la vérification de ces certificats,
- la reconnaissance de certificats étrangers correspondants,
- les systèmes d'information exploités par la Confédération ainsi que les logiciels proposés par la Confédération pour les appareils mobiles («applications»), et
- les tâches des cantons en lien avec l'établissement, la distribution et la révocation des certificats COVID-19.

En revanche, les circonstances dans lesquelles un certificat COVID-19 doit être présenté et l'éventuelle exemption de restrictions qui pourrait en découler ne font pas l'objet de la présente ordonnance. Lors de sa séance du 19 mai 2021, le Conseil fédéral a défini les grandes lignes proposées lors de la consultation des cantons, des partenaires sociaux et des commissions parlementaires. L'utilisation des certificats en Suisse doit être réglée dans *l'ordonnance COVID-19 situation particulière*, et, pour ce qui est du trafic international de passagers, dans *l'ordonnance COVID-19 mesures dans le domaine du transport international de voyageurs*.

2. Développements actuels dans l'Union européenne (UE)

L'UE est en train de créer un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE). L'objectif est de faciliter la libre circulation des personnes pendant la pandémie de COVID-19. Chaque État est responsable de la mise en œuvre du certificat, y compris des droits et obligations afférents, en veillant toutefois à ne pas



prendre de mesures discriminant les titulaires d'un certificat. Deux projets de règlements servent de base. Le règlement dit principal contient les dispositions relatives aux certificats, un règlement supplémentaire relatif à Schengen vise à étendre le règlement principal aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'UE ou dans l'espace Schengen (ci-après: règlement relatif aux pays tiers). Les États sont responsables de la mise en œuvre et des décisions relatives à l'utilisation possible des certificats, par exemple l'éventuelle exemption de quarantaine sur la base d'un certificat. Les règlements doivent s'appliquer à partir du 1^{er} juillet 2021.

La conception des deux règlements est particulière dans la mesure où le règlement relatif aux pays tiers vise uniquement à étendre le règlement principal aux ressortissants de pays tiers, sans présenter d'autre contenu essentiel. Par conséquent, le système de reprise de la législation est lui aussi particulier. Ainsi, le règlement relatif aux pays tiers sera adopté et mis en œuvre par la Suisse sur la base de l'Accord entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (RS 0.362.31). En raison des droits de participation prévus par cet accord, la Suisse a collaboré dès le début aux travaux sur le certificat COVID numérique de l'UE au sein du Conseil de l'UE et a pu soumettre ses propositions au cours des délibérations sur les deux projets de règlements. C'est pourquoi elle reprendra aussi le règlement principal et le mettra en œuvre dans la mesure où la reprise et l'application du règlement relatif aux pays tiers le requièrent. En outre, elle est engagée dans des échanges bilatéraux avec la Commission européenne pour régler les points spécifiques à la participation de la Suisse au certificat COVID numérique de l'UE. Selon le règlement principal, les certificats suisses peuvent par ailleurs être reconnus par l'UE si l'équivalence et la réciprocité sont garanties. La Suisse participe donc – en l'absence d'une possibilité d'adoption rapide du règlement par une décision du Comité mixte dans le cadre de l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681) – au certificat COVID numérique de l'UE dans le cadre d'une adaptation autonome. De ce fait, des bases légales équivalentes doivent être créées en droit suisse, ce à quoi vise l'ordonnance COVID-19 certificats. En adoptant un acte d'exécution, la Commission européenne veillera ensuite à ce que les certificats suisses soient également reconnus dans l'espace UE/EEE dès que la Suisse lui aura formellement confirmé qu'elle reconnaît les certificats européens. Si le délai de notification des deux actes par le Conseil de l'UE ne permet pas l'adoption de l'échange de notes lors de la prochaine séance du Conseil fédéral, ce dernier prévoit d'accorder une autorisation anticipée en ce qui concerne les échanges de notes nécessaires à l'adoption et à la mise en œuvre des deux règlements susmentionnés. Il devrait ainsi être possible de présenter dans les meilleurs délais une note de réponse lorsque l'UE aura notifié à la Suisse les deux règlements qu'elle aura adoptés et donc de mettre en œuvre en temps utile les règlements et par conséquent le certificat



COVID-19. La décision du Conseil fédéral correspondante, prévue pour le 23 juin 2021, fera l'objet d'une proposition séparée.

3. Aperçu: système d'établissement de certificats COVID-19

La Confédération met à disposition un système permettant aux établissements de santé et aux professionnels de la santé en Suisse d'établir et de révoquer des certificats COVID-19 compatibles avec le certificat COVID numérique de l'UE. Les professionnels de la santé désignés par les cantons (appelés émetteurs) peuvent transmettre les informations requises au système en vue d'établir des certificats COVID-19 et reçoivent en retour un certificat signé.

Toute personne souhaitant obtenir un certificat COVID-19 peut en faire la demande auprès d'un émetteur. Les certificats COVID-19 étant par principe établis sous forme papier et sous forme électronique, le système génère un document PDF à imprimer par l'émetteur et un jeu de données qui reproduit toutes les informations contenues dans le certificat COVID-19 sous forme électronique. Le certificat COVID-19 sera, sous ses deux formes, doté d'un code QR et d'un cachet électronique réglementé de la Confédération, qui permettra d'en vérifier l'authenticité, l'intégrité et la validité, et ce sans que les données personnelles des titulaires doivent être transmises à la Confédération.

Les émetteurs fondent l'établissement des certificats sur les pièces justificatives dont ils disposent. Ils peuvent en outre se procurer – avec l'accord du demandeur concerné – les informations nécessaires à l'établissement des certificats de guérison COVID-19. À cette fin, la partie de la base de données fédérale sur les maladies transmissibles qui contient des données pertinentes pour les certificats COVID-19 sera dissociée. Les demandes correspondantes peuvent être adressées directement au canton.

Les données personnelles du demandeur requises pour l'établissement des certificats COVID-19 seront supprimées du système une fois le certificat généré et transmis à l'émetteur. Il en ira de même des autres données personnelles utilisées dans ce cadre. Cependant, le système enregistre les informations nécessaires pour éviter les abus, qui permettent de révoquer des certificats COVID-19. Il s'agit notamment de l'identifiant unique du certificat et de l'horodatage. Ces informations sont stockées dans un système d'information séparé, sécurisé et non accessible au public. Elles ne peuvent être utilisées que dans le cadre strictement limité qui a été défini ci-devant.

Il incombe aux cantons et, pour l'armée, à son médecin en chef, de désigner les émetteurs des certificats COVID-19. Chaque canton désigne les organes qui peuvent établir les certificats COVID-19 sur la base de la documentation requise dans chaque cas, ainsi qu'au moins un service habilité à traiter les demandes de certificats de vaccination COVID-19 ou de certificats de guérison COVID-19 lorsqu'il n'existe pas de dossier médical ni de documentation primaire auprès d'un émetteur.



La charge requise pour l'établissement de certificats de vaccination COVID-19 et de certificats de test COVID-19 est faible. Il faut donc partir du principe qu'elle sera couverte par l'indemnisation prévue pour la vaccination et les tests. Le certificat COVID-19 est gratuit pour le demandeur.

En ce qui concerne le droit à la vie privée et à l'autodétermination en matière d'information, les institutions respectives doivent respecter les dispositions du droit de la protection des données, mais aussi les exigences de la Convention européenne du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101) et du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU; RS 0.103.2).

La Confédération acquiert et exploite les systèmes d'information, qu'elle met gratuitement à la disposition des cantons et de tiers.

Il faut noter les principes élémentaires suivants:

- La Confédération exploite un système pour l'établissement des certificats COVID-19 qui est compatible avec le certificat COVID numérique de l'UE. La clé publique de la Confédération permettant la vérification est déposée auprès de l'UE.
- Les certificats COVID-19 sont en principe établis sous forme papier et sous forme électronique.
- La Confédération met à disposition un système pour la génération et la révocation de certificats COVID-19. Elle règle également les exigences de base applicables au traitement des demandes ainsi qu'à l'établissement et la distribution des certificats.
- Le système mis à disposition par la Confédération pour la génération et la révocation de certificats comporte une interface graphique utilisateur web (GUI web) qui permet d'interagir en vue de l'établissement manuel du certificat COVID-19 et d'une interface (API) qui permet la connexion à des systèmes existants (par ex. solutions de vaccination et/ou systèmes primaires du domaine de la santé).
- La Confédération accompagne l'introduction des solutions dans les cantons ainsi que l'intégration des systèmes cantonaux et des systèmes primaires. Elle veille à une communication appropriée, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre concrète et le calendrier.
- La présente ordonnance crée la base qui permet d'établir, dans le cadre d'une procédure automatisée, des certificats de guérison COVID-19 au moyen des données qui se trouvent dans le système de communication existant en matière de maladies transmissibles. Cette solution sera mise en place progressivement après l'adoption de l'ordonnance.
- Les cantons désignent les émetteurs qui peuvent établir les certificats COVID-19 sur leur territoire. Les cantons désignent comme émetteurs certains spécialistes



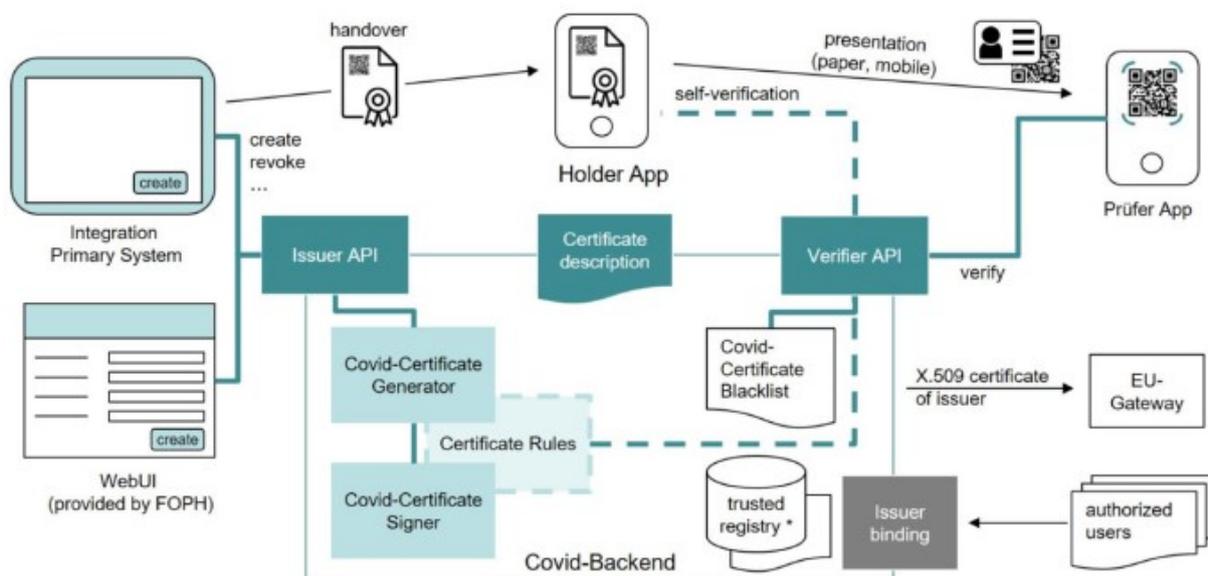
par institution (centre de vaccination, centre de test, hôpital, cabinet médical, pharmacie, etc.); à leur tour, ceux-ci peuvent faire appel à d'autres personnes de leur domaine de responsabilité pour l'établissement de certificats.

L'authentification des utilisateurs autorisés (*authorised user*) est effectuée par des fournisseurs d'identité électronique. À cet effet, on recourt à des fournisseurs généraux d'identité connus (par ex. HIN). Il faut par conséquent prévoir un processus de connexion pour les émetteurs qui ne sont pas enregistrés.

- Conformément au principe du respect de la vie privée par la technologie (*privacy by design*), tous les composants du système ainsi que son organisation sont conçus de manière à ce que les données à caractère personnel ne soient traitées que lorsque le système le requiert.
- La transmission et la remise des certificats COVID-19 incombent aux émetteurs. La Confédération peut proposer aux cantons de se charger de l'impression sur papier et de la transmission des certificats au demandeur. Elle met des solutions à disposition pour ce faire. Ces solutions seront mises en place progressivement après l'adoption de l'ordonnance et ne seront donc pas totalement opérationnelles au moment de l'entrée en vigueur.
- La Confédération met à disposition une application de stockage pour les titulaires de certificats COVID-19 et une application de vérification de ces certificats COVID-19 pour les tiers chargés de cette tâche.
 - L'application de stockage montre au titulaire du certificat toutes les données contenues dans le certificat COVID-19 et l'éventuelle information sur la révocation de celui-ci.
 - L'application de vérification, quant à elle, permet à la personne chargée de la vérification de ne consulter que les données absolument nécessaires, à savoir le prénom, le nom, la date de naissance et la durée de validité du certificat COVID-19. Cette personne peut ainsi vérifier la validité du certificat et l'identité du titulaire du certificat. L'application de vérification ne lui permet cependant pas de savoir si le titulaire du certificat a été testé, vacciné ou a guéri.
- Les cantons surveillent l'établissement et la révocation des certificats par les émetteurs conformément aux prescriptions applicables de la Confédération et des cantons. Ils révoquent une désignation s'il existe des indications claires que l'émetteur ne remplit plus les conditions requises.
- Les certificats qui n'ont pas été établis conformément aux dispositions de l'ordonnance ou qui attestent des faits qui se révèlent inexacts doivent être révoqués par leurs émetteurs. Si ces derniers ne procèdent pas à la révocation en temps utile, l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) et les autorités cantonales compétentes révoquent les certificats concernés.



Aperçu graphique



4. Commentaire des dispositions

Préambule

L'ordonnance se base sur l'art. 6a, al. 1, 4 et 5, loi COVID-19. L'art. 6a, al. 1, loi COVID-19 délègue au Conseil fédéral la compétence de définir les exigences applicables au document prouvant que son titulaire a été vacciné contre le COVID-19, qu'il en est guéri ou qu'il dispose d'un résultat de test négatif de dépistage du COVID-19. En vertu de l'art. 6a, al. 4, le Conseil fédéral peut régler la prise en charge des coûts de l'attestation. L'art. 6a, al. 5, prévoit que la Confédération peut mettre un système pour l'établissement du document à la disposition des cantons et de tiers. La mise à disposition d'un système unique permet de garantir la reconnaissance d'attestations étrangères.

Section 1 Objet

Art. 1

Selon la let. a, l'ordonnance règle la forme, le contenu, l'établissement et la révocation des certificats émis en vertu de l'ordonnance (certificats COVID-19). Ceux-ci attestent:

- une vaccination contre le COVID-19 (certificat de vaccination COVID-19);
- une guérison après une infection au SARS-CoV-2 (certificat de guérison COVID-19);



- un résultat négatif de l'analyse pour le SARS-CoV-2-19 (certificat de test COVID-19).

L'ordonnance porte également sur les prescriptions concernant la vérification de ces certificats (let. b), sur la reconnaissance des certificats étrangers correspondants (let. c; voir art. 21 s.), sur les systèmes d'information exploités par la Confédération (let. d; voir art. 23 ss) et sur les applications proposées par la Confédération aux titulaires de certificats et aux personnes chargées de la vérification de ces certificats (let. e; voir art. 26 s.). Enfin, l'ordonnance règle les tâches des cantons en lien avec l'établissement, la distribution et la révocation des certificats COVID-19 (let. f).

En revanche, cette ordonnance ne règle pas l'octroi d'assouplissements sur la base de preuves nationales ou étrangères de vaccination contre le COVID-19, de résultats de tests COVID-19 ou de guérison du COVID-19. Les éventuelles différenciations en fonction de l'état d'immunité et d'infection dans le cadre des concepts de protection étatiques pour les particuliers sont réglées dans l'ordonnance COVID-19 situation particulière (RS 818.101.26) et dans l'ordonnance COVID-19 mesures dans le domaine du transport international de voyageurs (RS 818.101.27). Il faudra par exemple examiner si les exigences relatives aux concepts de protection peuvent être structurées différemment et si des offres auparavant interdites ou restreintes, comme les discothèques ou les manifestations, peuvent être à nouveau ouvertes aux titulaires d'une preuve d'immunité ou d'infection.

Section 2 Établissement, forme et révocation des certificats COVID-19

Art. 2 Demande

Cette disposition régit la procédure de demande d'un certificat COVID-19. Les certificats COVID-19 sont établis uniquement sur demande des personnes qui le souhaitent (voir art. 6a, al. 2, loi COVID). Les personnes vaccinées, testées négativement ou guéries sont libres de décider si elles veulent se faire délivrer un certificat COVID-19. Leur demande constitue par ailleurs une des conditions essentielles qui s'appliquent au traitement des données personnelles sensibles que sont les données de santé. Un certificat COVID-19 n'est donc pas établi automatiquement en cas de vaccination ou de test négatif. Cette disposition est conforme au règlement de l'UE sur le certificat COVID numérique de l'UE, qui prévoit un établissement automatique ou sur demande. Les certificats COVID-19 n'ont pas pour vocation de remplacer la documentation médicale issue de la relation entre professionnels de la santé et patients.

L'al. 1 prévoit que la demande de certificat COVID-19 doit être déposée auprès d'un émetteur désigné par le canton concerné visé à l'art. 6 ou 7.



Art. 3 Information et identification du demandeur

L'émetteur du certificat COVID-19 est tenu d'informer la personne formulant une demande de certificat COVID-19 concernant le type et l'ampleur des traitements de données nécessaires à l'établissement et à la signature du certificat COVID-19 (al. 1, let. a). En effet, l'élaboration des certificats suppose le traitement de données personnelles sensibles, en particulier de données relatives à l'état de santé. Conformément à l'art. 14 de la loi fédérale sur la protection des données (LPD; RS 235.1), la personne concernée doit être informée de toute collecte de données sensibles ou de profils de la personnalité la concernant. Cette disposition s'applique au traitement par des privés; en cas de traitement par des autorités cantonales (par ex. dans un centre cantonal de vaccination), le droit cantonal de la protection des données est applicable, qui prévoit également de telles obligations, le traitement de données personnelles devant être reconnaissable.

Le devoir d'information de l'émetteur porte également sur les conditions de révocation des certificats COVID-19 (al. 1, let. b; voir commentaire de l'art. 10).

Le certificat COVID-19 doit être établi au nom d'une personne déterminée (art. 6a, al. 3, loi COVID-19). Par conséquent, l'al. 2 dispose que le certificat ne peut être établi que si l'identité du demandeur est vérifiée. L'émetteur peut, si nécessaire, demander un document d'identité. Lorsque le certificat est établi immédiatement après une vaccination, que ce soit par le médecin de famille ou le centre de vaccination, la vérification de l'identité est assurée de manière régulière, car la présentation d'une pièce d'identité est obligatoire lors de la vaccination ou d'un test. En fonction de la situation, il est également envisageable d'effectuer l'identification à l'aide d'un code envoyé par SMS (par ex. lors d'une demande ultérieure de certificat). Il incombe à l'émetteur de se conformer à ces exigences.

Art. 4 Commande du certificat COVID-19 dans le système d'établissement de certificats COVID-19

Pour établir (et révoquer; voir l'art. 10, al. 5) un certificat COVID-19, l'émetteur doit utiliser le système d'établissement de certificats COVID-19 de l'OFIT visé à l'art. 26. Pour établir un certificat, l'émetteur saisit dans le système visé à l'art. 26 les informations à inclure dans le certificat (voir les art. 11 ss). Le système génère le certificat et le transmet à l'émetteur (al. 2).

Il faut souligner que l'établissement de certificats par les émetteurs désignés ne constitue pas une tâche publique, même s'il s'agit d'une activité régie par le droit fédéral et surveillée par les cantons. La législation sur la protection des données à appliquer varie en fonction de l'émetteur, c'est-à-dire de la personne qui effectue le traitement des données lors de l'établissement. Ainsi, si le certificat est établi par un médecin de famille, la LPD s'appliquera, alors que s'il est établi par une autorité cantonale (certificat de guérison visé à l'art. 8) ou par un spécialiste d'un centre



cantonal de vaccination, ce sera la législation cantonale sur la protection des données qui s'appliquera.

Art. 5 Transmission ou remise du certificat COVID-19 au demandeur

Les modalités concrètes de transmission ou de remise des certificats COVID-19 ne sont pas définies de manière exhaustive. Les émetteurs sont responsables de la remise et de la transmission et de veiller au respect de la protection des données. Selon l'*al. 1*, ils assurent la transmission ou la remise rapide et sûre du certificat COVID-19 au demandeur.

Le certificat papier peut être remis en mains propres ou transmis par voie postale.

En cas de transmission par voie électronique, pour l'établissement ultérieur de certificats COVID-19 notamment, les émetteurs doivent s'assurer que des tiers n'aient pas connaissance des données contenues dans les certificats COVID-19 (*al. 2*). À cet effet, ils doivent utiliser des méthodes de chiffrement adéquates. Une solution qui conserve les certificats sous forme chiffrée jusqu'à ce qu'ils soient récupérés par leur titulaire est envisageable. L'émetteur est toujours responsable du respect de la protection des données lors de la transmission ou de la remise.

Selon l'*al. 3*, la Confédération peut proposer aux cantons de se charger de l'impression sur papier et de la transmission des certificats au demandeur.

Art. 6 Dispositions générales sur les émetteurs des certificats COVID-19

La disposition règle les conditions de désignation des émetteurs de certificats COVID-19. Selon l'*al. 1*, les cantons sont compétents pour la désignation des émetteurs de certificats COVID-19. Au sein de l'armée, cette compétence revient au médecin en chef, puisque c'est ce dernier qui y assume les fonctions d'un médecin cantonal (message concernant la révision de la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme [Loi sur les épidémies, LEp]; FF 2011 291, sp. 381). Si, dans ce contexte, l'armée effectue elle-même des tests ou procède à des vaccinations, son médecin en chef établit lui-même les certificats COVID-19 correspondants. De cette manière, l'armée remplit son devoir d'assistance notamment envers les conscrits, les militaires et le personnel du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports. En même temps, elle allège la charge des cantons dans ce domaine.

Les cantons désignent ainsi:

- les émetteurs de certificats de vaccination COVID-19,
- les émetteurs de certificats de test COVID-19, et
- les émetteurs de certificat de guérison COVID-19.



La désignation indique le type de certificat que l'émetteur peut émettre.

Les cantons peuvent en tout temps désigner des émetteurs supplémentaires. Il est ainsi possible de désigner après coup par exemple des spécialistes dans de nouveaux centres de vaccination (mot-clé: vaccination de rappel) ou des médecins qui rejoignent la campagne de vaccination en cours de route.

Selon l'*al. 2*, seules des personnes physiques peuvent être désignées émettrices de certificats COVID-19. Elles doivent remplir les conditions suivantes:

- La personne désignée doit disposer des connaissances spécialisées pour évaluer les conditions d'établissement des certificats (*let. a*).
- Les émetteurs doivent utiliser des systèmes et produits informatiques fiables et sécurisés, permettant notamment une identification univoque et une authentification sécurisée. Les fournisseurs d'identité globale pourraient être utilisés à cette fin, par exemple HIN (voir l'art. 30) (*let. b*).
- Les émetteurs doivent appliquer et respecter les dispositions légales, notamment celles de l'ordonnance COVID-19 certificats (*let. c*).

Seul un nombre restreint de personnes physiques étant, pour des raisons de sécurité, autorisées à accéder au système, il est nécessaire de désigner, en tant qu'émetteur, une personne physique qui pourra s'y connecter. Dans les centres de vaccination gérés par les cantons, par exemple, au moins une personne physique responsable doit être désignée, qui peut déléguer cette tâche (voir l'*al. 4*).

Selon l'*al. 3*, la communication concernant les émetteurs désignés par les cantons ou par le médecin en chef de l'armée comprend des renseignements relatifs à leur identité (*let. a*), au fournisseur d'identification utilisé et à l'identifiant par lequel celui-ci identifie la personne concernée (*let. b*), aux certificats qu'ils sont habilités à établir (*let. c*), ainsi qu'à la date de début et de fin de la validité de la désignation (*let. d*).

L'*al. 4* précise que les émetteurs désignés par les cantons peuvent faire appel à d'autres personnes de leur domaine de responsabilité pour l'établissement de certificats COVID-19. En effet, il est en pratique nécessaire que non seulement le personnel médical autorisé à faire la vaccination ou le test puisse émettre un certificat, mais également ses auxiliaires, en particulier dans les centres de vaccination ou dans les laboratoires de tests. Les émetteurs sont responsables des actions et des omissions des auxiliaires. Les émetteurs ne devraient donc désigner que des personnes soumises à leur compétence décisionnelle.

Selon l'*al. 5*, les cantons, par l'intermédiaire de leurs autorités compétentes, et le médecin en chef de l'armée surveillent l'établissement et la révocation des certificats par les émetteurs et veillent au respect des prescriptions applicables de la Confédération et des cantons. Ils surveillent également les actions et les omissions des auxiliaires habilités à établir des certificats COVID-19 visées à l'*al. 4*.



En vertu de l'*al.* 6, les cantons ont notamment l'obligation de révoquer une désignation et d'annoncer ce fait à l'OFIT s'il existe des indications claires que l'émetteur ne remplit plus les conditions requises mentionnées à l'*al.* 2. Dans ce cas, l'OFIT annule l'autorisation de l'émetteur à établir et signer des certificats COVID-19.

Art. 7 Émetteurs bénéficiant de droits plus étendus

L'art. 7 prévoit que les cantons désignent des émetteurs de certificats COVID-19 de vaccination ou de certificats COVID-19 de guérison chargés de traiter les demandes pour lesquelles il n'existe pas de dossier médical ni de documentation primaire auprès d'un émetteur visé à l'art. 6. Dans la mesure où tous les certificats sont établis sur demande, il appartient aux personnes vaccinées ou guéries de choisir lors de la vaccination ou du test si elles souhaitent obtenir un certificat COVID-19. Elles peuvent toutefois s'adresser également ultérieurement à un émetteur désigné par le canton en vertu du présent article pour demander l'établissement d'un certificat COVID-19 de vaccination ou d'un certificat COVID-19 de guérison, lorsqu'il n'existe pas de dossier médical ni de documentation primaire auprès d'un émetteur (*al.* 1).

Al. 2: les cantons désignent au moins un émetteur assurant le traitement de ces cas. Ils ne devraient donc désigner en tant que tels émetteurs disposant de droits plus étendus que des personnes jouissant d'un haut degré de confiance et habituées à traiter des données de santé sensibles. Sont notamment éligibles les employés (occupant une fonction dirigeante) des services des médecins cantonaux ou les médecins.

Art. 8 Procédure automatisée d'établissement de certificats de guérison COVID-19

L'art. 8 traite spécifiquement de l'établissement par les cantons de certificats de guérison COVID-19 au moyen d'une procédure automatisée. Avec le consentement explicite, libre et éclairé de la personne qui formule une demande d'établissement de certificat de guérison COVID-19, les cantons peuvent comparer les données à l'aide du système d'information central visé à l'art. 60 LEp. Ils peuvent ainsi vérifier si une personne a contracté la maladie et est considérée comme guérie, remplissant ainsi les conditions applicables à l'établissement d'un tel certificat (voir l'art. 16).

Selon l'*al.* 1, les cantons peuvent utiliser une procédure automatisée leur permettant de consulter les informations relatives à la guérison du demandeur enregistrées dans le système d'information visé à l'art. 60 LEp et les comparer aux renseignements fournis dans la demande. À cette fin, ils peuvent mettre à la disposition du demandeur un formulaire électronique fourni par la Confédération (*al.* 2). Dans l'idéal, les services cantonaux concernés mettront à disposition ce formulaire sur leurs sites Internet.



Al. 3: si la comparaison avec les données extraites du système d'information montre que les conditions requises pour l'établissement d'un certificat sont remplies, le système d'établissement (art. 26) génère automatiquement le certificat.

Par contre, si le résultat de la comparaison n'est pas concluant ou s'il est négatif, le service cantonal compétent prend, selon l'*al. 4*, contact avec le demandeur et vérifie manuellement si les conditions applicables à l'établissement du certificat sont remplies.

Selon l'*al. 5*, le canton veille à ce que la personne qui formule la demande puisse également la déposer sous forme papier ou sous toute autre forme appropriée.

Art. 9 Forme des certificats COVID-19

Cette disposition traite de la forme sous laquelle les certificats COVID-19 sont établis, c'est-à-dire tant sous forme papier que sous forme électronique (*al. 1*). Les certificats COVID-19 établis sous forme papier sont équivalents à ceux qui ont été établis sous forme électronique, puisque les deux contiennent un code QR muni du cachet de la Confédération. Le certificat COVID-19 n'entraîne donc pas d'obligation (indirecte) d'utiliser un smartphone. Les demandeurs peuvent recevoir le certificat sous la forme de leur choix. Cette disposition est conforme à la réglementation européenne relative au certificat COVID numérique de l'UE. Il convient de relever que les certificats de test COVID-19 n'étant valables que 72 heures au maximum après le prélèvement de l'échantillon, leur établissement sous forme papier n'est en général pas judicieux.

L'*al. 2* prévoit que les certificats COVID-19 doivent être munis d'un cachet électronique réglé conformément à la loi sur la signature électronique (SCSE; RS 943.03). Le cachet permet de vérifier quant à leur authenticité et à leur intégrité les informations enregistrées sur les certificats. À cet effet, le système d'établissement de certificats COVID-19 (art. 26) utilise un certificat réglé de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) selon les dispositions de la SCSE.

L'*al. 3* précise que le contenu du certificat est présenté à la fois sous forme de texte imprimé lisible par l'homme et sous forme de code-barres bidimensionnel lisible par une machine (code QR). En particulier, étant donné que le code-barres contient toutes les informations ainsi que le cachet électronique, il permet à lui seul de vérifier l'authenticité et l'intégrité des informations et peut donc être considéré comme un certificat COVID-19 à part entière. En revanche, la partie lisible par l'homme ne peut être considérée comme un certificat COVID-19 qu'en combinaison avec le code-barres, qui constitue en soi un élément numérique, puisqu'il contient le cachet électronique.

Selon l'*al. 4*, les certificats sont établis dans une langue officielle de la Confédération ainsi qu'en anglais. Suite au choix de la langue officielle par le demandeur, le système génère automatiquement un certificat dans cette langue et en anglais. L'exigence de



l'établissement en anglais est tirée de la réglementation européenne relative au certificat COVID numérique de l'UE et vise à faciliter l'interopérabilité du certificat.

Selon l'*al.* 5, les certificats COVID-19 contiennent un identifiant unique du certificat. Cet identifiant est obtenu à partir des informations contenues dans le certificat COVID-19 au moyen d'une fonction de hachage cryptographique (md2). Les fonctions de hachage sont à sens unique ou non inversables. Par conséquent, l'identifiant unique du certificat ne permet pas à lui seul de tirer des conclusions sur le contenu d'un certificat COVID-19.

Art. 10 Révocation de certificats COVID-19

Selon l'*al.* 1, tout émetteur de certificat COVID-19, que ce soit au sens de l'art. 6 ou de l'art. 7, et les autorités cantonales compétentes peuvent procéder à la révocation des certificats COVID-19, à la demande de son titulaire. Cette possibilité n'est pas limitée à l'émetteur du certificat lui-même.

Un certificat COVID-19 est révoqué, sur demande du titulaire, s'il est établi de manière crédible:

- que le certificat contient des informations fausses (let. a), ou
- que des erreurs répétées se sont produites lors de la vérification de son authenticité, de sa validité ou de son intégrité (let. b).

L'*al.* 2 précise que la demande de révocation doit contenir l'identifiant unique du certificat à révoquer (let. a), celui-ci étant requis pour effectuer la révocation (art. 27). Selon la let. b, elle doit aussi contenir des indications sur l'identité du titulaire. Les motifs de la demande de révocation doivent être mentionnés.

L'*al.* 3 précise que les émetteurs sont tenus de révoquer les certificats qu'ils ont établis qui ne sont pas conformes aux dispositions de la présente ordonnance ou qui attestent des faits qui s'avèrent inexacts. En font partie les certificats COVID-19 contenant de fausses informations ou ayant été établis en abusant de l'autorisation d'un émetteur, ainsi que les certificats COVID-19 qui ont été établis sur la base de moyens d'authentification volés ou perdus ou d'une autre utilisation abusive du système. En outre, les certificats de vaccination COVID-19 établis après l'administration d'une dose de vaccin qui s'est avérée par la suite inefficace (par ex. en raison d'une décongélation incorrecte) peuvent être révoqués. Leur révocation doit intervenir d'office, sans que le titulaire du certificat ait à déposer de demande à cet effet.

Aux termes de l'*al.* 4, l'OFIT et les autorités cantonales compétentes révoquent les certificats en lieu et place des émetteurs si ceux-ci ne procèdent pas à la révocation dans les délais visés aux al. 1 et 3.



Selon l'*al.* 5, la révocation de toutes les catégories de certificats COVID-19 doit être opérée dans le système de gestion des certificats de signature visé à l'art. 25 en transmettant les certificats concernés au système de recherche des certificats révoqués visé à l'art. 27. Seuls les identifiants des certificats révoqués sont transmis à ce système.

La révocation de certificats est gratuite (voir commentaire de l'art. 11); elle peut intervenir en tout temps, durant la période de validité des certificats.

Art. 11 Gratuité

Cette disposition prévoit que l'établissement et la révocation de certificats COVID-19 sont gratuits pour les demandeurs. Le principe de la gratuité de l'établissement découle de la réglementation européenne (*al.* 1). Toutefois, les coûts relatifs aux prestations fournies dans ce cadre par les médecins, les centres de vaccination, les pharmaciens, etc. peuvent être facturés. L'introduction par les cantons d'une participation aux frais appropriée en cas d'établissement à plusieurs reprises est également réservée (*al.* 2).

La charge requise pour l'établissement de certificats de vaccination COVID-19 et de certificats de test COVID-19 est très faible. Il faut donc partir du principe qu'elle sera couverte par l'indemnisation prévue pour la vaccination et les tests.

Section 3 Contenu général de tous les certificats COVID-19

Art. 12

L'art. 12 renvoie à l'annexe 1, qui définit quelles sont les informations que tout certificat COVID-19 doit contenir. Concrètement, il s'agit des indications sur l'identité du titulaire (let. a) et des indications sur l'éditeur (let. b).

Enfin, les certificats papier lisibles par l'homme doivent comporter la remarque suivante (let. c): «Le présent certificat n'est pas un document de voyage. Les preuves scientifiques relatives à la vaccination, aux tests et à la guérison liés à la COVID-19 continuent d'évoluer, notamment en ce qui concerne de nouveaux variants préoccupants du virus. Avant de voyager, veuillez vérifier les mesures de santé publique et les restrictions connexes en vigueur sur le lieu de destination.» Cette exigence est reprise de la réglementation de l'Union européenne relative au certificat COVID numérique de l'UE.

Section 4 Certificats de vaccination COVID-19

Art. 13 Conditions



La disposition énonce le principe selon lequel les personnes vaccinées en Suisse ou à l'étranger par un vaccin contre le COVID-19 autorisé en Suisse peuvent demander l'établissement d'un certificat COVID-19 de vaccination.

L'*al. 1* indique le principe selon lequel le certificat de vaccination COVID-19 n'est établi que pour des vaccins autorisés en Suisse. L'établissement de certificats de vaccination COVID-19 est à distinguer de la reconnaissance de certificats étrangers, notamment de certificats établis par des États membres de l'Union européenne ou de l'AELE. Swissmedic est compétent en matière d'autorisation des moyens thérapeutiques en Suisse; s'il peut attester de l'efficacité, de la sécurité et de la qualité du vaccin, il octroie une autorisation de mise sur le marché au niveau national. À l'heure actuelle, peuvent recevoir un certificat COVID-19 les personnes auxquelles deux doses d'un vaccin à ARNm autorisé en Suisse ont été administrées ou les personnes ayant été infectées par le SARS-CoV-2 de manière attestée auxquelles la dose unique d'un vaccin à ARNm autorisé en Suisse a été administrée.

L'*al. 2* règle les différentes options en matière de demande d'établissement d'un certificat. Deux hypothèses principales peuvent être distinguées: dans un premier cas, la demande intervient lors de la vaccination (let. a). Dans un deuxième cas, elle est formulée à un stade ultérieur (let. b et c). Outre l'aspect temporel, la disposition règle la documentation sur laquelle se fonde la demande de certificat; dans un premier cas, elle se fonde sur la documentation médicale que possède l'émetteur du certificat ou sur la documentation primaire, c'est-à-dire les outils de gestion ou de documentation de la vaccination utilisés par les cantons, par exemple Onedoc et Vacme (let. a et b), tandis que dans un second cas elle se fonde sur d'autres preuves de la vaccination (let. c).

Selon l'*al. 2, let. a*, un certificat peut être établi lors de la vaccination. Dans un tel cas, l'établissement du certificat de vaccination a lieu *uno actu* lors de la vaccination, de même que la vaccination est documentée dans le dossier médical du patient.

Selon l'*al. 2, let. b*, un certificat peut être établi ultérieurement, lorsque l'administration d'un vaccin autorisé en Suisse et sa date ressortent du dossier médical dont l'émetteur dispose. À titre d'exemple, un patient vacciné par son médecin de famille (et désigné par l'autorité cantonale compétente comme émetteur de certificat de vaccination COVID-19 au sens de l'art. 6) peut, après la vaccination, requérir un certificat de vaccination COVID-19 auprès de ce même médecin de famille qui dispose de son dossier médical.

L'*al. 2, let. c*, traite en revanche uniquement de la demande ultérieure d'établissement de certificats de vaccination COVID-19, lorsque l'émetteur ne dispose pas du dossier médical du demandeur. C'est notamment le cas lorsque la vaccination a eu lieu à l'étranger (avec un vaccin autorisé en Suisse, voir *al. 1*) ou si le dossier médical est en possession d'un prestataire de soins qui n'est pas un émetteur désigné par le canton



(par ex. car il ne souhaite pas utiliser les systèmes informatiques d'authentification nécessaires à l'établissement de certificats COVID-19).

Le demandeur doit prouver l'administration de la vaccination et fournir les données nécessaires à l'établissement du certificat, à savoir celles prévues à l'*art. 14*. Dans la mesure où les pratiques actuelles en matière de documentation de la vaccination varient d'un canton à l'autre, la preuve fiable de l'administration de la vaccination peut être amenée par plusieurs biais. Il peut s'agir:

- du certificat international de vaccination au sens de l'*art. 36* du Règlement sanitaire international (2005) du 23 mai 2005¹ (*ch. 1*),
- d'une attestation de vaccination établie par un centre cantonal de vaccination (*ch. 2*),
- d'un carnet de vaccination, par exemple le modèle bleu mis à disposition par l'OFSP, pour autant qu'il contienne des informations relatives au vaccin administré, une signature ou le cachet du professionnel de la santé responsable en Suisse (*ch. 3*),
- d'autres attestations nationales ou internationales dont l'authenticité et la validité sont établies (*ch. 4*).

En cas d'émission au sens de l'al. 2, let. c, la demande de certificat COVID-19 doit être déposée auprès d'un émetteur au sens de l'*art. 7*; l'examen des preuves de la vaccination suppose en effet des compétences et processus particuliers (*al. 3*).

Art. 14 Contenu

L'*art. 14* règle le contenu des certificats de vaccination COVID-19. Le certificat doit comporter les informations suivantes pour chaque vaccination:

- indications concernant l'identité de la personne vaccinée: nom, prénom et date de naissance (annexe 1, ch. 1). À cet égard, il convient de relever que conformément à l'*art. 3*, al. 2, l'émetteur du certificat vérifie, si nécessaire, l'identité du demandeur au moyen d'un document d'identité. En raison des exigences relatives à l'exactitude des données et compte tenu du risque d'utilisation abusive qui entraînerait une perte de confiance dans les certificats, il est impératif de vérifier l'identité au moment de l'établissement.
- indications concernant l'éditeur du certificat (annexe 1, ch. 2): pays dans lequel le certificat est émis et éditeur du certificat (OFSP).
- indications concernant le vaccin administré (annexe 2, ch. 2): la maladie ou l'agent ciblé (COVID-19), le vaccin, le médicament vaccinal, le fabricant ou le titulaire de l'autorisation de mise sur le marché du vaccin, le nombre dans une série de vaccins ainsi que le nombre total de doses, la date de la dernière dose administrée.
- un identifiant unique du certificat ainsi qu'un cachet électronique réglé pour vérification électronique du certificat (*art. 9*, al. 5).

¹ RS 0.818.103



Un certificat est, conformément aux exigences de l'Union européenne, établi pour chaque dose administrée. Le certificat indique si les vaccins ont été entièrement administrés conformément aux recommandations de l'OFSP. Le certificat ne comporte en revanche pas d'autres informations quant aux précédentes vaccinations (hormis la date de la dernière dose administrée). Le certificat ne comporte pas non plus d'indications quant à sa durée de validité. Celle-ci est en effet susceptible d'être modifiée.

Art. 15 Validité

Cette disposition règle le début et la durée de validité des certificats de vaccination COVID-19.

Un certificat est valable, en l'état actuel des connaissances, 180 jours:

- pour la vaccination avec deux doses d'un vaccin à ARNm autorisé en Suisse: le jour de l'administration de la seconde dose (annexe 2, ch. 1.1, let. a);
- pour les personnes ayant été infectées par le SARS-CoV-2 de manière attestée: le jour de l'administration de la dose unique d'un vaccin à ARNm autorisé en Suisse (annexe 2, ch. 1.1, let. b).

Cette procédure se justifie par le fait que deux semaines après la première vaccination avec un vaccin à ARNm actuellement autorisé en Suisse, il existe déjà une bonne protection vaccinale d'environ 70 %. Une protection vaccinale optimale de 90 % et plus est obtenue 7 à 14 jours après la deuxième vaccination. Les vaccins pour lesquels une seule dose suffit font exception. Dans leur cas, le certificat ne pourra être valable qu'à partir du 15^e jour après la vaccination. Le moment venu, le début de la validité de certificats de vaccination COVID-19 pour de tels vaccins devra être précisé dans l'annexe 2. La compétence de fixer le début et la durée de validité des certificats de vaccination COVID-19 est déléguée au Département fédéral des finances (DFF) (art.33), après consultation du Département fédéral de l'intérieur (DFI) ainsi que du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). L'état des connaissances est en effet en constante évolution.

Section 5 Certificats de guérison COVID-19

Art. 16 Conditions

Cette disposition règle les conditions d'établissement des certificats de guérison COVID-19. Un certificat de guérison COVID-19 est délivré lorsqu'une personne prouve avoir contracté le SARS-CoV-2 et est considérée comme guérie. L'infection est prouvée au moyen d'un résultat positif d'une analyse de biologie moléculaire pour le SARS-CoV-2. En vertu de la réglementation de l'UE, les tests sérologiques ne sont à l'heure actuelle pas utilisés comme moyen de preuve de rétablissement dans la mesure où ils ne permettent pas de déterminer la date de la maladie, celle-ci étant essentielle à déterminer la validité du certificat.



Art. 17 Contenu

La disposition règle le contenu des certificats de guérison COVID-19, selon le modèle des règlements de l'Union européenne relatifs au certificat COVID numérique de l'UE. Les certificats de guérison comportent les données suivantes:

- indications concernant l'identité de la personne guérie: nom, prénom et date de naissance (annexe 1, ch. 1). À cet égard, il convient de relever que conformément à l'art. 3, al. 2, l'émetteur du certificat vérifie, si nécessaire, l'identité du demandeur au moyen d'un document d'identité. En raison des exigences relatives à l'exactitude des données et compte tenu du risque d'utilisation abusive qui entraînerait une perte de confiance dans les certificats, il est impératif de vérifier l'identité au moment de l'établissement.
- indications concernant l'éditeur (annexe 1, ch. 2): pays dans lequel le certificat est émis et éditeur du certificat (OFSP).
- indications concernant la maladie dont la personne a guéri et la date de la guérison (annexe 3, ch. 2): la maladie ou l'agent dont le titulaire du certificat a guéri (COVID-19), la date du premier résultat positif de test, la date de début et de la fin de la validité du certificat (au maximum 180 jours après la date du premier résultat positif de test).
- un identifiant unique du certificat ainsi qu'un cachet électronique réglé pour vérification électronique du certificat (art. 9, al. 5).

Art. 18 Validité

Le début et la durée de validité des certificats de guérison COVID-19 se fondent sur l'annexe 3, ch. 1. La période de validité commence le 11^e jour après que l'infection a été prouvée par le résultat positif d'une analyse de biologie moléculaire pour le SARS-CoV-2; la durée de validité maximale est de 180 jours, calculée à partir de la date du résultat du test. Le DFF est compétent pour modifier l'annexe 4 eu égard à l'état des connaissances scientifiques, après consultation du DFI et du DFAE et en accord avec les normes harmonisées au niveau international, à des fins d'interopérabilité et de reconnaissance internationale.

Les règlements de l'Union européenne prévoient que les certificats de rétablissement sont délivrés sur demande, au plus tôt le 11^e jour après le premier résultat positif de test PCR.



Section 6 Certificats de test COVID-19

Art. 19 Conditions

La disposition traite des conditions d'établissement des certificats de test COVID-19. Selon l'*al. 1*, reçoit un certificat de test COVID-19 toute personne testée négativement (PCR/test rapide SARS-CoV-2). Le certificat est établi sur demande. Le test doit être une analyse de biologie moléculaire pour le SARS-CoV-2 (test PCR nasopharyngé ou salivaire) ou un test rapide SARS-CoV-2 effectué par une personne spécialement formée. Les tests rapides SARS-CoV-2 autorisés en Suisse sont définis à l'*art. 24a* de l'ordonnance 3 COVID-19. La liste des tests rapides SARS-CoV-2 autorisés est publiée sur le site de l'OFSP en application de l'*art. 24c* de l'ordonnance 3 COVID-19. Parmi ces tests rapides SARS-CoV-2 autorisés, ceux qui peuvent être utilisés pour l'établissement de certificats de test COVID-19 doivent remplir les critères minimaux visés par l'*annexe 5a*, ch. 2. Ainsi, seuls les tests rapides SARS-CoV-2 avec application par un professionnel selon le «standard diagnostic» peuvent être utilisés. Les tests rapides SARS-CoV-2 avec application par un professionnel selon le «standard screening» et les autotests SARS-CoV-2 (*annexe 5a*, ch. 3, de l'ordonnance 3 COVID-19) ne sont en revanche pas autorisés pour l'établissement de certificats de test COVID-19. Leur sensibilité n'est pas suffisante, et l'utilisation d'autotests ne permet pas de vérifier qui est l'auteur du prélèvement et s'il s'agit du demandeur de certificat. De plus, conformément aux règlements de l'Union européenne, les certificats doivent être délivrés pour des tests effectués par des professionnels ou du personnel de contrôle qualifié.

Contrairement aux certificats de vaccination COVID-19 et de guérison COVID-19, le certificat de test COVID-19 peut être demandé au plus tard lors du prélèvement de l'échantillon (*al. 2*). Une demande ultérieure n'est pas possible, dans la mesure où la durée de validité du test est courte (72 heures au maximum).

Art. 20 Contenu

La disposition traite des informations que les certificats de test COVID-19 doivent contenir, selon le modèle des règlements de l'Union européenne relatifs au certificat COVID numérique de l'UE. Ainsi, les certificats doivent comporter les indications suivantes:

- indications concernant l'identité de la personne testée: nom, prénom et date de naissance (*annexe 1*, ch. 1). À cet égard, il convient de relever que conformément à l'*art. 3*, *al. 2*, l'émetteur du certificat vérifie, si nécessaire, l'identité du demandeur au moyen d'un document d'identité. En raison des exigences relatives à l'exactitude des données et compte tenu du risque d'utilisation abusive qui entraînerait une perte de confiance dans les certificats, il est impératif de vérifier l'identité au moment de l'établissement.



- indications concernant l'éditeur du certificat (annexe 1, ch. 2): pays dans lequel le certificat est émis et éditeur du certificat (OFSP).
- indications concernant le test effectué (annexe 4, ch. 3): la maladie ou l'agent ciblé (COVID-19), le type de test, le nom du test (s'il s'agit d'un test rapide SARS-CoV-2), le fabricant du test (s'il s'agit d'un test rapide SARS-CoV-2), la date et l'heure du prélèvement de l'échantillon, le résultat du test, le centre de test ou l'institution dans lequel le test a été effectué (s'il s'agit du test PCR pour le SARS-CoV-2).
- un identifiant unique du certificat ainsi qu'un cachet électronique réglé pour vérification électronique du certificat (art. 9, al. 5).

Art. 21 Validité

Les certificats sont valables dès leur établissement, et pour une durée maximale de 72 heures à compter du prélèvement.

La durée de validité des certificats de test COVID-19 se fonde sur l'annexe 4, ch. 2. La durée de validité des tests PCR est de 72 heures, tandis que les tests rapides SARS-CoV-2 sont valables pour une durée de 24 heures.

Le DFF dispose de la compétence de modifier l'annexe, après consultation du DFI et du DFAE, afin de l'adapter tant à l'état des connaissances scientifiques qu'aux normes harmonisées au niveau international, à des fins d'interopérabilité et de reconnaissance internationale (voir art. 33).

Section 7 Certificats étrangers

Art. 22 Reconnaissance des certificats établis par un État membre de l'Union européenne ou de l'AELE

L'*art. 22* traite de la reconnaissance par la Suisse de certificats COVID-19 de l'UE établis par des États membres de l'Union européenne ainsi que des États membres de l'AELE. Les certificats reconnus en Suisse figurent à l'annexe 5, ch. 1. Conformément à la réglementation européenne applicable, les certificats délivrés par les États membres de l'UE et par les États membres de l'AELE sont assimilés aux certificats COVID-19 au sens de la présente ordonnance. La reconnaissance des certificats suppose que la réciprocité de la reconnaissance soit garantie. Au niveau européen, la reconnaissance du certificat suisse se fait via un acte d'exécution de la Commission européenne (*al. 1*). S'agissant des certificats de test délivrés par des États membres de l'UE ou de l'AELE, il convient de relever que les tests rapides SARS-CoV-2 autorisés ne sont pas les mêmes qu'en Suisse. La liste des tests rapides SARS-CoV-2 autorisés est déterminée sur la base de la recommandation du Conseil de l'Union européenne 2021/C 24/01². En Suisse, les tests rapides SARS-CoV-2

² Recommandation du Conseil de l'Union européenne 2021/C 24/01 relative à un cadre commun pour l'utilisation et la validation de tests rapides de détection d'antigènes et la reconnaissance mutuelle des



autorisés et utilisés pour l'établissement de certificats COVID-19 sont ceux correspondant aux critères de l'art. 24c en relation avec l'annexe 5a, ch. 2, de l'ordonnance 3 COVID-19 (voir le commentaire de l'art. 19).

Le DFF dispose de la compétence de modifier la liste des certificats reconnus prévue à l'annexe 5, après consultation du DFI et du DFAE (*al.* 2).

Al. 3: s'agissant des certificats de vaccination, il convient de préciser que la reconnaissance de certificats établis par des États membres de l'UE ou de l'AELE n'est obligatoire que pour des vaccins bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché de l'Agence européenne des médicaments pour l'Union européenne. Ainsi, des certificats de vaccination pour des vaccins n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché de l'Agence européenne des médicaments pour l'Union européenne mais dont la distribution a été autorisée temporairement sur la base de l'article 5, paragraphe 2, de la Directive 2001/83/CE³ ou pour un vaccin contre le COVID-19 homologué par l'OMS au titre de la procédure pour les situations d'urgence ne doivent pas nécessairement être reconnus par la Suisse. Celle-ci n'est dès lors pas tenue de reconnaître les certificats de vaccination délivrés par des États membres de l'Union européenne pour des vaccins qui n'ont pas obtenu une autorisation de l'Agence européenne des médicaments pour l'Union européenne conformément au règlement (CE) n° 726/2004⁴. Si la Suisse reconnaît toutefois des certificats de vaccination établis par un État membre de l'Union européenne ou de l'AELE pour un vaccin qui n'est pas autorisé par l'Agence européenne des médicaments, elle devrait également reconnaître les certificats établis par d'autres États membres de l'UE ou de l'AELE pour le même vaccin.

Art. 23 Reconnaissance d'autres certificats étrangers

Cette disposition traite de la reconnaissance par la Suisse de certificats établis par des États hors de l'Union européenne et de l'AELE.

Selon l'*al.* 1, les certificats étrangers reconnus figurent à l'annexe 5, ch. 2. L'examen des critères pour l'adaptation de la liste est délégué au DFF, qui légifère après consultation du DFI et du DFAE. Le DFF peut limiter la reconnaissance au critère de la réciprocité accordée par l'État, en particulier. La liste de certificats reconnus indique

résultats des tests de dépistage de la COVID-19 dans l'UE, publiée au JO n°C 24, 22 janvier 2021, p. 1

³ Directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, publié au JO n° L 311 du 28 novembre 2001, p. 0067-1028

⁴ Règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments, JO L 136 du 30.4.2004, p. 1; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 2019/5, JO L 4 du 7.1.2018, p. 24



quel type de certificats (de vaccination, de test, de guérison) est reconnu par État; ainsi, si les conditions de reconnaissance d'un certificat de vaccination sont remplies, mais pas celles d'un certificat de guérison délivré par le même État, le certificat de vaccination peut tout de même être reconnu.

La réglementation européenne relative au certificat COVID numérique de l'UE prévoit un mécanisme de reconnaissance de certificats COVID-19 délivrés par des États tiers. Ils doivent être délivrés selon un standard et un système technologique interopérables avec le cadre de confiance établi sur la base de la réglementation européenne et permettant la vérification de l'authenticité, de la validité et de l'intégrité du certificat, et qui contiennent les données requises. La Commission évalue si les certificats remplissent les conditions requises. En pareil cas, elle adopte un acte délégué ou un acte d'exécution. Pour que ces certificats d'États tiers soient également valables en Suisse, il est nécessaire de modifier l'annexe 5, ce que le DFF peut faire de manière autonome en vertu de l'al. 2. En outre, la Suisse doit adopter l'acte délégué ou l'acte d'exécution de la Commission européenne au moyen d'un échange de notes conclu sur la base de l'Accord d'association à Schengen (voir art. 34, qui attribue au DFI la compétence de conclure l'échange de notes).

Considérant ceci, l'al. 2 prévoit une reconnaissance par la Suisse de certificats d'États tiers reconnus par la Commission européenne en application de la réglementation européenne relative au certificat COVID numérique de l'UE.

De plus, selon l'al. 3, d'autres certificats délivrés par des États tiers peuvent être reconnus, s'ils remplissent les conditions suivantes:

- le certificat doit contenir les mêmes indications que le certificat COVID-19 (*let. a*);
- l'authenticité, la validité et l'intégrité des indications des certificats étrangers doivent pouvoir être contrôlées électroniquement (*let. b*);
- les conditions applicables à l'établissement des certificats doivent être équivalentes à celles prévues pour le certificat COVID-19 (*let. c*). Il ne doit pas nécessairement s'agir des vaccins autorisés par Swissmedic, ni des tests autorisés qui sont utilisés pour les certificats de test COVID-19.

Le DFF supprime de la liste les certificats qui ne remplissent plus les conditions requises (*al. 4*).

Art. 24 Portée de la reconnaissance

En vertu de cette disposition, les certificats étrangers reconnus selon les articles précédents sont considérés comme équivalents aux certificats COVID-19 établis conformément à la présente ordonnance. En particulier, l'application de stockage et l'application de vérification (art. 28 et 29) les traitent de la même manière que les certificats établis conformément aux dispositions de la présente ordonnance.



Section 8 Systèmes d'information de la Confédération et logiciel mis à disposition par celle-ci

Art. 25 Système de gestion des certificats de signature

Le système de gestion des certificats de signature constitue le back-end national pour la passerelle vers le certificat COVID numérique de l'UE. Il est exploité par l'OFIT.

Le système est utilisé pour l'échange de clés cryptographiques sous forme de certificats X.509 avec des systèmes étrangers (*let. a*), permettant ainsi l'échange des renseignements nécessaires pour la vérification de l'authenticité, de l'intégrité et de la validité des certificats COVID-19 nationaux. Tous les pays participant au certificat COVID numérique de l'UE disposent d'un tel back-end. Il est ainsi possible de vérifier l'authenticité de la signature des certificats interopérables étrangers dans les pays participants sans devoir traiter de données personnelles. Il est également envisageable qu'à l'avenir, différents systèmes nationaux de gestion des certificats de signature échangent directement entre eux des clés cryptographiques. Par contre, le certificat COVID numérique de l'UE ne prévoit pas l'échange d'une liste des certificats révoqués. La validité ou le statut de révocation des certificats étrangers ne pourront donc pas être vérifiés.

Le système de gestion des certificats de signature sert également à mettre les clés cryptographiques (sous forme de certificats X.509) à la disposition d'applications qui permettent le stockage et la vérification des certificats (*let. b*). Le système de gestion des certificats de signature ne traite que les certificats de signature et donc aucune donnée personnelle.

Art. 26 Système d'établissement de certificats COVID-19

Selon l'*al. 1*, le système d'établissement des certificats COVID-19 est exploité par l'OFIT et permet aux émetteurs de générer et de transmettre des certificats COVID-19 interopérables. À cette fin, les émetteurs peuvent envoyer au moyen d'une interface graphique utilisateur web (GUI web) des demandes d'établissement de certificats COVID-19, avec les informations requises, au système d'établissement de certificats COVID-19.

À partir des informations transmises, le système génère un certificat COVID-19 dont le code QR est doté d'un cachet électronique réglé de l'OFSP, qui permet de vérifier l'authenticité, l'intégrité et la validité du certificat⁵. Le système peut en outre être utilisé par les émetteurs pour révoquer des certificats émis. Il vérifie à cet effet si la demande provient d'un émetteur désigné et, le cas échéant, si l'identifiant unique du certificat peut être transmis au système de recherche des certificats révoqués visé à l'*art. 27*.

⁵ Le système d'établissement de certificats COVID-19 fournit quatre objets de données aux émetteurs: un PDF avec code-barres (1); un fichier image de code-barres (2); un objet JSON signé (3); un objet JSON non signé (4).



Conformément à l'*al.* 2, l'OFIT veille à ce que les données personnelles des demandeurs ne soient utilisées que pour l'établissement, la signature et la transmission des certificats COVID-19 et soient ensuite entièrement détruites. Cela vaut également pour les données personnelles qui sont transmises dans le cas d'une révocation de certificat. Les certificats sont transmis au moyen de connexions cryptées entre le système d'établissement des certificats COVID-19 et les différents systèmes des émetteurs.

L'*al.* 3 dispose que dans le but de détecter et d'éviter toute utilisation abusive du système, à la suite d'une compromission du système ou des moyens d'authentification des émetteurs par exemple, et dans le but de permettre la révocation des certificats, les accès au système, y compris l'heure et les identifiants uniques des certificats générés, sont consignés et enregistrés. Cette journalisation sert uniquement à voir quel émetteur s'est authentifié à quel moment auprès du système de gestion des accès et des autorisations de l'administration fédérale pour les applications web (voir le commentaire de l'art. 30) et quels certificats (identifiant unique) il a commandés à quel moment dans le système. Aucune autre donnée personnelle – en particulier aucune donnée relative au contenu des certificats – n'est enregistrée. La journalisation dans le cadre de la procédure d'authentification repose sur les bases légales des art. 25 et 26 de l'ordonnance du 19 octobre 2016 sur les systèmes de gestion des données d'identification et les services d'annuaires de la Confédération (OIAM; RS 172.010.59). La journalisation dans le cadre de l'utilisation du système (établissement des certificats) s'appuie sur les bases légales des art. 57/ à 57o de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010). Les données journalisées sont conservées selon les délais prévus dans ces bases juridiques.

Art. 27 Système de recherche des certificats révoqués

Selon l'art. 27, l'OFIT exploite un système de recherche des certificats révoqués, qui contient une liste de tous les certificats COVID-19 révoqués. Les certificats COVID-19 à révoquer sont marqués comme tels, leurs identifiants uniques étant enregistrés, et ne sont donc plus valables (*al.* 1). Les certificats peuvent être déclarés non valables par révocation pour différentes raisons. La révocation peut être liée notamment à l'établissement de certificats COVID-19 erronés en raison des fausses informations qu'ils contiennent ou d'une utilisation abusive du système, à la perte de certificats COVID-19 ou à des problèmes répétés survenus lors de la vérification de certificats COVID-19 (voir commentaire de l'art. 10).

L'*al.* 2 indique que la liste des certificats révoqués (ou leurs identifiants) est mise à la disposition d'applications de stockage et d'applications de vérification des certificats. L'application de stockage a besoin de cette liste pour pouvoir vérifier la validité des



certificats COVID-19 qui sont enregistrés dans l'application, et l'application de vérification en a besoin pour pouvoir vérifier la validité des certificats qu'elle a numérisés.

Art. 28 Application de stockage

L'application de stockage visée à l'art. 28 doit permettre aux titulaires de certificats COVID-19 de stocker un ou plusieurs certificats sur leur téléphone portable ou un appareil similaire (par ex. tablette) équipé du système d'exploitation Android ou iOS (*al. 1*). Elle peut en outre servir à vérifier la validité des certificats enregistrés et à fournir la preuve du certificat COVID-19 si nécessaire, par exemple lors du passage d'une frontière. L'installation et l'utilisation de cette application sont volontaires. Étant donné que les certificats COVID-19 contiennent des données relatives à la santé, qui sont des données personnelles sensibles, la sécurité en lien avec les certificats COVID-19 a été renforcée par plusieurs mesures lors de la programmation du logiciel. L'application de stockage a ainsi été programmée de manière à ce que le contenu des certificats ou des informations les concernant ne soient transmis qu'avec l'accord explicite des utilisateurs de l'application et au cas par cas (*al. 2, let. a*).

Le contenu des certificats COVID-19 est protégé par des mesures appropriées contre tout accès non autorisé (*let. b*). L'utilisation de l'application, y compris le simple affichage de données concernant des certificats COVID-19, peut par conséquent être subordonnée à une authentification. Tous les moyens d'authentification disponibles sur le téléphone portable peuvent être utilisés à cet effet (code PIN, motif, mot de passe, authentification biométrique, etc.).

L'OFIT publie le code source de l'application. Cette approche a également été adoptée pour l'application de traçage de proximité. La publication du code source sert à ce que les personnes intéressées ayant des compétences techniques puissent vérifier si les programmes lisibles par une machine du logiciel (application) fourni par l'OFIT ont effectivement été créés au moyen du code source publié (*let. c*).

Art. 29 Application de vérification

Conformément à l'art. 29, l'OFIT fournit un ou plusieurs logiciels sous forme d'application qui permettent de vérifier l'authenticité, l'intégrité et la validité des certificats suisses COVID-19 et des certificats étrangers correspondants, dans la mesure où cela est techniquement possible (*al. 1*).

Al. 2: l'application de vérification est régie par les principes ci-après. Lors de la vérification de l'authenticité, de l'intégrité et de la validité des certificats COVID-19, aucune donnée personnelle n'est transmise ou enregistrée, par exemple des fichiers journaux (*let. a*).

Selon la *let. b*, les certificats étrangers sont vérifiés conformément aux règles en vigueur. Il s'agit soit des règles de l'UE qui ont été intégrées dans le droit suisse, soit de règles nationales divergentes (dans la mesure où le droit de l'UE le permet) qui



s'appliquent vis-à-vis d'un pays tiers. Cela concerne en particulier les certificats de vaccination de pays tiers, car les règles nationales leur sont applicables.

L'application de vérification sera par ailleurs conçue suivant le principe de l'utilisation minimale de données (*let. c*). D'après ce principe, le vérificateur doit seulement être informé du résultat de la vérification, soit du résultat positif (surligné en vert) ou négatif (surligné en rouge). Outre le résultat de la vérification de l'authenticité, de l'intégrité et de la validité (signal de couleur rouge ou vert), l'application doit indiquer une ou plusieurs caractéristiques permettant d'attribuer clairement le certificat COVID-19 à son titulaire. Le fait qu'un certificat soit vérifié au moyen de l'application n'est pas communiqué à l'émetteur ou à des tiers.

Selon la *let. d*, l'application doit pouvoir vérifier l'authenticité, l'intégrité et la validité des certificats COVID-19 également sans connexion Internet. Cela implique que l'application accède et actualise régulièrement les règles de vérification des certificats COVID-19 et la liste du système de recherche des certificats révoqués grâce à une connexion Internet.

Enfin, l'*al. 3* dispose que les vérificateurs qui reçoivent un certificat pour vérification n'ont pas le droit de conserver ce certificat ni les informations qui y figurent ou de les utiliser à une fin autre que la vérification.

Art. 30 Accès au système d'établissement de certificats COVID-19 et au système de recherche des certificats COVID-19 révoqués

Selon l'*al. 1*, la connexion au système d'établissement des certificats COVID-19 et au système de recherche des certificats COVID-19 révoqués s'effectue par l'intermédiaire du système central de gestion des accès et des autorisations de l'administration fédérale pour les applications web. Les dispositions de l'OIAM s'appliquent en l'occurrence.

L'*al. 2* prévoit le raccordement de systèmes IAM externes permettant une identification unique et une authentification sécurisée (identités électroniques sûres) aux systèmes IAM de la Confédération et donc indirectement aux systèmes d'établissement des certificats COVID-19 et de recherche des certificats COVID-19 révoqués. Les identités HIN EPR et les identités comparables d'autres fournisseurs certifiés tels que SwissID ou TrustID pourront notamment être utilisées.

L'*al. 3* précise que l'OFIT peut refuser ou révoquer l'accès à ses systèmes à tout moment, notamment en cas de doutes quant à la sécurité informatique. L'OFIT est en effet responsable de la mise en œuvre des mesures techniques et organisationnelles visant à assurer la sécurité des données et de l'exploitation.

Art. 31 Organe fédéral responsable

Aux termes de l'*art. 31*, l'OFIT est l'organe fédéral responsable en matière de protection des données dans le cadre de la mise en œuvre des mesures techniques et organisationnelles nécessaires pour les systèmes qu'il exploite (*let. a*). Il n'est pas



responsable des traitements de données non autorisés qui sont effectués par les services cantonaux, les émetteurs désignés ou les particuliers et qui ne sont pas dus à un manquement à son obligation de prendre les mesures techniques ou organisationnelles nécessaires. Aux termes de la *let. b*, l'OFIT est également l'organe fédéral responsable de la programmation logicielle des applications qu'il fournit, à savoir l'application de stockage et l'application de vérification.

Seules les données personnelles afférentes aux émetteurs reconnus sont consignées dans un fichier. Des demandes de renseignements dans le cadre de l'art. 8 LPD ne sont donc possibles que pour des données qui concernent les émetteurs, et non les titulaires de certificats COVID-19.

Art. 32 Coûts

L'*al. 1* précise que la Confédération prend en charge tous les coûts relatifs à l'acquisition et à l'exploitation des systèmes d'information et à la mise à disposition des applications. La Confédération met à la disposition des émetteurs une interface graphique utilisateur web (GUI web) pour l'établissement manuel du certificat COVID-19 et une interface (API) qui permet la connexion à des systèmes existants (par ex. solutions de vaccination et/ou systèmes primaires du domaine de la santé).

L'*al. 2* précise qu'aucun émoulement ne sera perçu pour l'utilisation des systèmes et des applications mis à disposition. Les émetteurs n'ont par conséquent pas le droit de faire payer des frais pour cela aux demandeurs.

En outre, l'établissement de certificats COVID-19 ne prend aux émetteurs que quelques minutes en moyenne. Ce travail est compensé par la rémunération accordée pour la vaccination ou le test.

Section 9 Dispositions finales

Art. 33 Actualisation des annexes 1 à 4

Conformément à cette disposition, le DFF actualise, après avoir consulté le DFI et le DFAE, les annexes 1 à 4 selon les normes harmonisées au niveau international en vue de garantir l'interopérabilité et la reconnaissance internationale. Cela permet de garantir que ces annexes (annexe 1: contenu des certificats COVID-19; annexes 2 à 4: contenu des différents certificats) sont matériellement conformes aux réglementations applicables de l'UE.

Art. 34 Conclusion de traités internationaux dans le cadre du développement et de la mise en œuvre du certificat COVID numérique de l'Union européenne



Le DFI est compétent pour conclure des traités internationaux concernant l'adoption d'actes délégués et d'actes d'exécution émis par la Commission européenne pour le développement et la mise en œuvre technique du certificat COVID numérique de l'Union européenne.

En ce qui concerne l'adoption et la mise en œuvre du règlement relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (développement de l'acquis de Schengen) et de son double, les dispositions suivantes s'appliquent:

- La reconnaissance des certificats suisses par l'UE se fait par un acte d'exécution de la Commission européenne, dès que la Suisse aura formellement confirmé qu'elle reconnaît les certificats européens.
- L'échange de notes requis pour la notification de l'UE et la note de réponse de la Suisse doit, du point de vue de la Suisse, être qualifié de traité de droit international. C'est le cas en l'occurrence. Les deux règlements doivent être adoptés comme un développement de l'acquis de Schengen. Un échange de notes est nécessaire à cet effet. La proposition correspondante du Conseil fédéral en vue d'une adoption préalable sera soumise séparément au Conseil fédéral à la mi-juin.
- L'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux dans la mesure où le Conseil fédéral n'est pas habilité à les conclure en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 166, al. 2, Constitution [Cst.; RS 101], art. 24, al. 2, de la loi sur le Parlement [LParl; RS 171.10] et art. 7a, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA; RS 172.010]).
- La compétence du Conseil fédéral pour conclure l'échange de notes concernant l'adoption de l'acte d'exécution se fonde en l'espèce sur l'art. 80, al. 1, let. d, de la loi sur les épidémies (LEp; RS 818.101). Cette disposition autorise le Conseil fédéral à conclure des accords internationaux concernant l'harmonisation des mesures visant à détecter, à surveiller, à prévenir ou à combattre les maladies transmissibles. Les échanges de notes portant adoption des deux règlements entrent dans le champ d'application de cette disposition puisqu'ils établissent des règles communes pour la délivrance, la vérification et l'acceptation des certificats de vaccination, de test et de rétablissement.
- Lorsqu'il est lui-même compétent, le Conseil fédéral peut déléguer à un département la compétence de conclure, de modifier ou de dénoncer un traité international (art. 48a, al. 1, LOGA). Il est nécessaire de déléguer en l'espèce cette compétence au DFI, dans la mesure où les actes délégués et les actes d'exécution de la Commission européenne doivent être mis en œuvre rapidement et fréquemment. De nombreuses dispositions de la réglementation de l'Union européenne relative au certificat COVID numérique de l'UE prévoient en effet que la Commission peut adopter de tels actes. Il semble dès lors opportun d'éviter de saisir le Conseil fédéral à chaque nouvelle adaptation



de la Commission européenne. Par ailleurs, les actes délégués ou d'exécution de la Commission portent en partie sur des aspects techniques relatifs aux certificats, par exemple l'utilisation de nouveaux moyens de preuve pour des certificats de rétablissement. Tous les traités conclus dans ce cadre par le Conseil fédéral ou le DFI seront annoncés au Rapport annuel à l'Assemblée fédérale sur les traités (art. 48a, al. 2, LOGA)

- La collaboration entre le DFF, compétent pour la modification des annexes à l'ordonnance, et le DFI est étroite dans la mesure notamment où le DFF a la compétence de modifier les annexes dans l'hypothèse de la reprise autonome des règlements de l'UE, et où le DFI a la compétence de décider de l'adoption d'actes délégués ou d'actes d'exécution de la Commission européenne. Le DFF et le DFI collaborent étroitement avec le DFAE à cet égard.

Art. 35 Entrée en vigueur

L'ordonnance entre en vigueur le 7 juin 2021. Sa durée de validité est limitée au 31 décembre 2022. L'art. 6a loi COVID-19 est en effet de durée limitée au 31 décembre 2022.