



svvor asdpo

Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht

www.svvor.ch

Association suisse du droit public de l'organisation

www.asdpo.ch

Jahrbuch
2020
2021

Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht

Annuaire
2020
2021

Droit public de l'organisation – responsabilité des collectivités publiques – fonction publique



Stämpfli Verlag

Inhalt / Contenu

Wissenschaftliche Beiträge / Contributions scientifiques

THIERRY LARGEY: La responsabilité de l'Etat pour acte licite, en matière de lutte contre les épidémies – Considérations sur les régimes d'indemnisation dans le cadre des mesures relatives au COVID-19

HANS-ULRICH ZÜRCHER: Schlaglichter auf die Treuepflicht und die Fürsorgepflicht im Covid-19-Umfeld

PETER SEILER / SIMON BÜHLER: Krisenmanagement bei Bund, Kantonen und Gemeinden: Erfolgsfaktoren aus praktischer Sicht

MARKUS MÜLLER / UELI FRIEDERICH: Aufsicht und Oberaufsicht über «andere Träger öffentlicher Aufgaben» – Ausgewählte Fragen zur Beaufsichtigung staatlicher Aktiengesellschaften, am Beispiel des Kantons Bern

ANDREAS STÖCKLI / ELISABETH JOLLER: Mitwirkungspflichten gegenüber der Finanzkontrolle im Kanton Bern

DOMINIQUE STEINER / ADRIAN RITZ: Die Umsetzung von Risikomanagement in den Gemeinden des Kantons Luzern – Eine explorative Analyse der Kontextfaktoren und Rahmenbedingungen Rechtsprechung / Jurisprudence

ANDREAS STÖCKLI / STEFANIE BRAUN: Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der kantonalen Gerichte zum Verwaltungs-organisationsrecht, Staatshaftungsrecht und öffentlichen Dienstrecht (deutsch/französisch)

Gesetzgebung / Législation

THOMAS SÄGESSER: Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes für das Jahr 2020/2021

ANDREAS STÖCKLI / FESTINA JANUZI / STEFANIE BRAUN: Ausgewählte Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht der Kantone von Mitte 2020 bis Mitte 2021

**Verwaltungsorganisationsrecht –
Staatshaftungsrecht –
öffentliches Dienstrecht**

**Droit public de l'organisation –
responsabilité des collectivités
publiques – fonction publique**

**Jahrbuch / Annuaire
2020/21**



Stämpfli Verlag
Stämpfli Editions

Dieses Buch ist urheberrechtlich geschützt. Jede Form der Weitergabe an Dritte (entgeltlich oder unentgeltlich) ist untersagt. Die Datei enthält ein verstecktes Wasserzeichen, in dem die Daten des Downloads hinterlegt sind.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek

La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z. B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Tous droits réservés, en particulier le droit de reproduction, de diffusion et de traduction. Sans autorisation écrite de l'éditeur, l'œuvre ou des parties de celle-ci ne peuvent pas être reproduites, sous quelque forme que ce soit (photocopies, par exemple), ni être stockées, transformées, reproduites ou diffusées électroniquement, excepté dans les cas prévus par la loi.

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2022

© Stämpfli Editions SA Berne · 2022

www.staempfliverlag.com

ISBN E-Book 978-3-7272-2751-6

Über unsere Online-Buchhandlung www.staempflishop.com ist zudem folgende Ausgabe erhältlich:

Dans notre librairie en ligne www.staempflishop.com, la version suivante est également disponible :

ISBN Print 978-3-7272-2740-0



Vorwort

Das Corona-Virus prägte auch das «Vereinsleben» der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR). Die Vereinigung nahm die Corona-Krise zum Anlass, um im Herbst 2020 und im Frühjahr 2021 – anstelle der normalerweise physisch abgehaltenen wissenschaftlichen Tagung – zwei Webinare zu diesem Thema zu veranstalten. Das erste Webinar war dem Thema «Gewaltenteilung in ausserordentlichen Lagen – mit einem Blick auf die Corona-Krise und in die Zukunft» gewidmet. Die schriftlichen Beiträge der an diesem Webinar gehaltenen Vorträge konnten in einer Jusletter-Schwerpunktausgabe vom 15. Februar 2021 veröffentlicht werden.

Der Vorstand der SVVOR freut sich darüber, in diesem 15. Band der Jahrbuchreihe nun auch noch die schriftlichen Beiträge zum zweiten Webinar publizieren zu können. Es handelt sich um Beiträge, die in dieser Form bisher nicht vorliegen und insofern die bereits reichhaltige Corona-Verwaltungsrechtsliteratur ergänzen: Thierry Largey geht in seinem Beitrag in sehr differenzierter Weise der Frage der Haftung des Staats für Massnahmen bzw. Unterlassungen in der Corona-Krise nach. Hans-Ulrich Zürcher wirft einige Schlaglichter auf personalrechtliche Fragen, die sich im Covid-19-Umfeld gestellt haben bzw. nach wie vor stellen. Die Erfolgsfaktoren des Krisenmanagements bei Bund, Kantonen und Gemeinden werden schliesslich in einem Beitrag von Peter Seiler und Simon Bühler analysiert, wobei sie zahlreiche involvierte Akteure zu Wort kommen lassen.

Angereichert wird das Jahrbuch durch weitere Beiträge zu den von der Vereinigung bearbeiteten Themen: Die aus Rechtsgutachten hervorgegangenen Beiträge von Markus Müller und Ueli Friederich einerseits und Andreas Stöckli und Elisabeth Joller andererseits widmen sich – mit unterschiedlicher Akzentsetzung – der nach wie vor viele Fragen aufwerfenden Thematik der Aufsicht über verselbstständigte Verwaltungseinheiten bzw. öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform. Abgerundet wird der erste Teil des Jahrbuchs durch einen Aufsatz von Dominique Steiner und Adrian Ritz zur «Umsetzung von Risikomanagement in den Gemeinden des Kantons Luzern».

Im zweiten Teil des Jahrbuchs wird die reichhaltige Praxis des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der kantonalen Gerichte zum Verwaltungsorganisationsrecht, zum Staatshaftungsrecht sowie zum öffentlichen Dienstrecht im Jahr 2020/2021 dargestellt. Der dritte Teil des Jahrbuchs zeichnet die neuesten gesetzgeberischen Entwicklungen auf Bundes- und Kantonsebene zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht in der Berichtsperiode nach.

Für das Entstehen und das fristgerechte Erscheinen des Jahrbuchs ist verschiedenen Personen und Organisationen Dank auszusprechen. Zu nennen sind alle Autorinnen und Autoren, Dr. Nicolas Schmitt für seine einwandfreien Übersetzungsarbeiten, die Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, die das Jahrbuch finanziell unterstützt, sowie die Stämpfli Verlag AG Bern für die stets angenehme und professionelle Zusammenarbeit. Einen grossen Dank verdienen auch Frau Tamara Philipona, die für die Koordination und die Formatierung der Beiträge verantwortlich zeichnete, sowie Jessica Gauch, Noah Grand und Stefanie Braun für das Lektorieren der Beiträge

Freiburg, im Oktober 2021

Andreas Stöckli, Präsident SVVOR

Avant-propos

Le Coronavirus n'a pas manqué d'affecter également la « vie sociale » de l'Association suisse du droit public de l'organisation (ASDPO). Celle-ci a cependant su utiliser la crise sanitaire pour organiser deux webinaires sur ce thème, à l'automne 2020 et au printemps 2021, en lieu et place du colloque scientifique organisé habituellement en présence. Le premier webinaire a été consacré au thème « La séparation des pouvoirs lors de circonstances exceptionnelles – regard sur la crise du Coronavirus et sur l'avenir ». Les versions écrites des exposés présentés lors de ce webinaire ont été publiées dans une édition spéciale de *Jusletter* datée du 15 février 2021.

Le comité de l'ASDPO se réjouit aujourd'hui de pouvoir publier, dans le 15^{ème} volume de notre collection, les contributions présentées lors du deuxième webinaire. Il s'agit de textes qui, jusqu'à présent, n'étaient pas disponibles sous cette forme et qui viennent compléter l'abondante littérature administrative consacrée au Coronavirus : Thierry Largey explore d'une manière très différenciée la question de la responsabilité de l'État pour ses mesures ou ses actions durant la crise sanitaire. Hans-Ulrich Zürcher jette quelques coups de projecteur sur des questions de droit du personnel, qui se sont posées ou qui se posent encore dans un environnement marqué par le Covid-19. Finalement, les facteurs de réussite en matière de gestion de crise par la Confédération, les cantons et les communes sont passés en revue dans un article de Peter Seiler et Simon Bühler, qui donnent la parole à de nombreux acteurs personnellement impliqués.

L'annuaire est enrichi par d'autres contributions portant sur les thèmes traditionnellement étudiés par l'Association : les recherches effectuées sur des avis de droit, réalisées d'une part par Markus Müller et Ueli Friederich, et de l'autre par Andreas Stöckli et Elisabeth Joller, sont consacrées – avec évidemment des éclairages différents – aux questions récurrentes posées par la surveillance des entités administratives autonomes et des entreprises publiques de droit privé. Cette première partie de l'Annuaire est couronnée par un essai de Dominique Steiner et Adrian Ritz sur « La mise en œuvre de la gestion des risques dans les communes du canton de Lucerne ».

La deuxième partie de l'Annuaire présente comme à l'accoutumée la riche pratique du Tribunal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et des tribunaux cantonaux en matière de droit de l'organisation administrative, de responsabilité de l'État et de droit de la fonction publique en 2020/2021. Quant à la troisième partie, elle répertorie les derniers développements législatifs, aux niveaux fédéral et cantonal, en matière d'organisation gouvernementale et administrative au cours de la période de référence.

Plusieurs personnes et organismes doivent être remerciés pour la réalisation de cet annuaire et sa publication dans les délais impartis. Il s'agit bien évidemment en premier lieu de toutes les autrices et tous les auteurs, mais également du Dr. Nicolas Schmitt pour la précision de ses traductions, de l'Association suisse du droit public de l'organisation pour son soutien financier, ainsi que des éditions Stämpfli SA à Berne, avec lesquelles la collaboration est toujours aussi agréable et professionnelle. Mme Tamara Philipona, responsable de la coordination et du formatage des contributions, ainsi que Jessica Gauch, Noah Grand et Stefanie Braun, chargés de la relecture de ces contributions, méritent également leur lot de remerciements.

Fribourg, octobre 2021

Andreas Stöckli, Président de l'ASDPO

Inhaltsverzeichnis

Table des matières

1. Teil/1^{ère} Partie

Wissenschaftliche Beiträge/Contributions scientifiques

I. Beiträge zur Corona-Krise/Contributions concernant la crise du coronavirus

THIERRY LARGEY

La responsabilité de l'Etat pour acte licite, en matière de lutte contre les épidémies – Considérations sur les régimes d'indemnisation dans le cadre des mesures relatives au COVID-19.....	3
--	---

HANS-ULRICH ZÜRCHER

Schlaglichter auf die Treuepflicht und die Fürsorgepflicht im Covid-19-Umfeld	45
---	----

PETER SEILER/SIMON BÜHLER

Krisenmanagement bei Bund, Kantonen und Gemeinden: Erfolgsfaktoren aus praktischer Sicht.....	51
---	----

II. Weitere Beiträge/Autres contributions

MARKUS MÜLLER/UELI FRIEDERICH

Aufsicht und Oberaufsicht über «andere Träger öffentlicher Aufgaben» – Ausgewählte Fragen zur Beaufsichtigung staatlicher Aktiengesellschaften, am Beispiel des Kantons Bern	69
--	----

ANDREAS STÖCKLI/ELISABETH JOLLER

Mitwirkungspflichten gegenüber der Finanzkontrolle im Kanton Bern.....	139
--	-----

DOMINIQUE STEINER/ADRIAN RITZ

Die Umsetzung von Risikomanagement in den Gemeinden des Kantons Luzern – Eine explorative Analyse der Kontextfaktoren und Rahmenbedingungen.....	295
--	-----

2. Teil/2^{ème} Partie

Rechtsprechung/Jurisprudence

I. Verwaltungsorganisationsrecht/Droit public de l'organisation

ANDREAS STÖCKLI/STEFANIE BRAUN

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der kantonalen Gerichte La jurisprudence du tribunal fédéral, du tribunal administratif fédéral et des tribunaux cantonaux	319
--	-----

II. Staatshaftungsrecht/Droit de la responsabilité des collectivités publiques

ANDREAS STÖCKLI/STEFANIE BRAUN

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der kantonalen Gerichte La jurisprudence du tribunal fédéral, du tribunal administratif fédéral et des tribunaux cantonaux.....	343
---	-----

III. Öffentliches Dienstrecht/Fonction publique

ANDREAS STÖCKLI/STEFANIE BRAUN

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der kantonalen Gerichte La jurisprudence du tribunal fédéral, du tribunal administratif fédéral et des tribunaux cantonaux.....	361
---	-----

3. Teil/3^{ème} Partie

Entwicklung der Gesetzgebung im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht/Développement de la législation dans le domaine du droit public de l'organisation

THOMAS SÄGESSER

Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes für das Jahr 2020/2021.....	427
---	-----

ANDREAS STÖCKLI/FESTINA JANUZI/STEFANIE BRAUN

Ausgewählte Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht der Kantone von Mitte 2020 bis Mitte 2021	459
--	-----

Autorenverzeichnis

Liste des auteurs

STEFANIE BRAUN

BLaw, Unterassistentin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht II, Universität Freiburg

SIMON BÜHLER

Betriebsökonom FH/MAS in Corporate Development, Partner/Mitglied der Geschäftsleitung bei Res Publica Consulting AG, Bern

UELI FRIEDERICH

Dr. iur., Rechtsanwalt, Recht & Governance, Bern

FESTINA JANUZI

MLaw, ehemalige Unterassistentin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht II, Universität Freiburg

ELISABETH JOLLER

MLaw, Advokatin, Diplomassistentin am Institut für Föderalismus

THIERRY LARGEY

Prof. Dr. iur., Professeur de droit public à l'Université de Lausanne

MARKUS MÜLLER

Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht sowie öffentliches Verfahrensrecht, Universität Bern

ADRIAN RITZ

Prof. Dr. rer. oec., geschäftsführender Direktor des Kompetenzzentrums für Public Management und Professor für Public Management, Universität Bern

THOMAS SÄGESSER

Dr. iur., Fürsprecher, Generalsekretär santésuisse-Gruppe

PETER SEILER

CEO Res Publica Consulting AG, Bern

DOMINIQUE STEINER

MA Public Management and Policy, wissenschaftliche Mitarbeiterin
Bundesamt für Verkehr (BAV)

ANDREAS STÖCKLI

Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt, Professor für Staats- und Verwaltungs-
recht, Universität Freiburg

HANS-ULRICH ZÜRCHER

Dr. iur., Rechtsanwalt, advokatur zürcher, Bern

1. Teil/1^{ère} Partie

Wissenschaftliche Beiträge/Contributions scientifiques

I. Beiträge zur Corona-Krise/Contributions concernant la crise du coronavirus

La responsabilité de l'Etat pour acte licite, en matière de lutte contre les épidémies

Considérations sur les régimes d'indemnisation dans le cadre des mesures relatives au COVID-19

THIERRY LARGEY

Table des matières

I.	Introduction.....	4
II.	La protection contre les épidémies.....	6
	A. Le fondement.....	6
	B. Les mesures de prévention et de lutte contre les épidémies ...	7
	1. Les catégories de mesures.....	7
	2. La situation particulière, lors de la pandémie de coronavirus.....	8
III.	Epidémie et responsabilité de l'Etat pour acte licite.....	10
	A. La responsabilité de l'Etat pour acte licite.....	10
	1. Le principe de la légalité.....	10
	2. La responsabilité fondée sur l'égalité devant les charges publiques.....	12
	B. Les régimes spéciaux d'indemnisation dans la législation sur les épidémies.....	14
	1. Le régime de responsabilité de l'Etat consécutive aux vaccinations.....	15
	a) Stratégie vaccinale et recommandation de vaccination.....	15
	b) La réparation du préjudice.....	17
	c) Appréciation à l'aune de l'épidémie de covid-19.....	18
	2. La réparation du dommage subi par le producteur.....	20
	a) L'approvisionnement en produits thérapeutiques.....	20
	b) Le risque lié à la responsabilité du producteur.....	21
	aa) Le régime de l'art. 70 LEp.....	21
	bb) Appréciation dans le cas du covid-19.....	23
	c) La réparation du dommage en tant qu'indemnité.....	23
	d) Les régimes d'indemnisation spéciaux de la loi COVID-19.....	24
	aa) En cas d'obligation de production.....	24

bb) En cas de confiscation de biens médicaux importants	25
3. L'indemnisation relative aux mesures visant des individus.....	26
a) Les mesures individuelles de lutte contre les maladies transmissibles	26
b) La responsabilité de l'Etat fondée sur l'équité	27
IV. La réparation des dommages à raison des mesures visant la population ou certains groupes de personnes	29
A. La responsabilité de l'Etat fondée sur l'égalité devant les charges publiques.....	29
1. Le fondement	29
2. Les conditions	30
B. Les régimes d'indemnisation dans la législation spéciale sur le nouveau coronavirus	33
1. Genèse.....	33
2. Surmonter les conséquences économiques et sociales	34
3. Qualification du régime d'indemnisation de la loi COVID-19.....	35
4. Brèves considérations à l'aune du droit cantonal.....	37
V. Conclusion et perspectives	38
Littérature	39
Documents officiels.....	41
Abréviations spécifiques.....	42

I. Introduction

Suivant l'art. 118 al. 2 let. b de la Constitution fédérale (Cst.)¹, la Confédération est tenue de légiférer sur « la lutte contre les maladies transmissibles ». Sont tout particulièrement visées les épidémies, autrement dit les maladies transmissibles à l'être humain qui résultent d'infections.² Elle jouit à ce titre d'une compétence concurrente dotée d'un effet dérogatoire subséquent.³ Cette compétence a été concrétisée par l'adoption de la loi fédérale sur les épidémies (LEp)⁴. Cette dernière a fait l'objet d'une révision entrée en vi-

¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.) du 18 avril 1999 (RS 101).

² OFSP, Influenza, 124-125.

³ Message Cst., FF 1997 I 1, p. 339.

⁴ Loi fédérale sur les épidémies (LEp) du 28 septembre 2012 (RS 818.101).

gueur le 1^{er} janvier 2016 ayant pour objectif de créer les conditions nécessaires à planifier des mesures plus cohérentes au niveau national sous la direction de la Confédération et à renforcer les mesures préventives qui s'avèrent les plus efficaces.⁵

Le mandat constitutionnel de la Confédération ne se limite pas à lui ordonner d'édicter des règles de droit ; il lui impose en outre de prendre des mesures afin de protéger la santé, à l'art. 118 al. 1 Cst. La Confédération est ainsi tenue non seulement de définir le cadre et les principes de la lutte contre les maladies transmissibles, mais doit également prévoir et engager des actions et des moyens en vue de mettre en œuvre cet objectif.

S'agissant des maladies « transmissibles », les mesures de prévention et de lutte sont avant tout dictées par l'impératif de réduire autant que possible la transmission de l'agent pathogène afin de combattre son apparition, respectivement d'en limiter sa diffusion lorsque l'épidémie s'est déclenchée. Bien que certaines interventions puissent agir directement sur l'agent pathogène (désinfection à large échelle), la plupart des mesures envisagées doivent permettre de réduire indirectement sa reproduction en agissant sur ses hôtes et leur comportement. Il s'agit au premier chef de limiter le risque d'exposition à l'agent en cause par une distanciation sociale, la vaccination, la limitation des contacts et des rencontres, l'utilisation de dispositifs de protection comme les masques de protection, la limitation des déplacements intra- et interétatiques, etc.

La pandémie du nouveau coronavirus (SARS-CoV-2) a démontré l'ampleur des mesures à engager pour enrayer la transmission d'une maladie à l'origine de nombreux symptômes, notamment des difficultés respiratoires qui peuvent s'avérer graves, voire létales. Il n'est pas inutile de rappeler qu'au moment où ces lignes sont rédigées plus de 880'000 cas d'infection au coronavirus ont été confirmés en laboratoire en Suisse depuis le début de l'épidémie (le 28 février 2020) ; un peu plus de 10'800 décès ont été constatés.⁶ Elle a également montré à quel point ces mêmes mesures, destinées à préserver la santé de la population, peuvent lui causer d'importants préjudices.

Le nouveau coronavirus a de surcroît mis en évidence l'extrême complexité du choix des mesures à prendre tant du point de vue de l'évaluation *ex ante* de leurs effets sur la situation sanitaire que de leurs conséquences sur les droits et les obligations des personnes et de leur acceptation par la population. Les autorités ont dû réagir rapidement, avec un minimum de connaissances scientifiques, dans une situation en évolution permanente au niveau local aussi bien

⁵ Message LEp, FF 2011 291, p. 339.

⁶ Pour un état des lieux en Suisse, voir <<https://www.covid19.admin.ch/fr/overview?ovTime=total>> (consulté le 5 novembre 2021).

que mondial. C'est dans un tel contexte que se pose la question d'une éventuelle responsabilité encourue par la Confédération et/ou les cantons, tant à raison des mesures concrètes qu'ils prononcent que de celles auxquelles ils renoncent.

Dans une précédente publication, nous avons examiné le régime de responsabilité de la Confédération et/ou des cantons à raison de leurs actes illicites, autrement dit en présence d'actes ou d'omissions causant sans droit un dommage à une personne.⁷ Force est toutefois de constater que la plupart des mesures de prévention et de lutte contre les épidémies ordonnées par les autorités trouvent leur fondement dans la loi, relèvent de l'intérêt public à la préservation de la santé et satisfont au principe de proportionnalité. Dans une telle mesure, elles sont licites et n'entrent ainsi pas dans le champ d'application de la responsabilité de l'Etat pour acte illicite tel qu'il ressort notamment de l'art. 146 Cst. et de l'art. 3 al. 1 de la loi sur la responsabilité de la Confédération (LRCF)^{8,9}

La présente contribution examine le régime de la responsabilité patrimoniale étatique pour ses actes licites, en situation d'épidémie, et plus généralement les régimes d'indemnisation applicables. L'analyse porte sur le cadre légal régissant les mesures de prévention et de lutte contre les maladies infectieuses prévu par la LEp, au regard notamment de la situation engendrée par l'épidémie de covid-19 (II). Elle traite en outre du fondement général du régime de responsabilité de l'Etat pour ses actes licites, ainsi que des régimes spéciaux de responsabilité inscrits dans la législation sur les épidémies (III). Elle porte enfin sur les mesures visant la population et en particulier le régime instauré spécialement par la loi COVID-19¹⁰ (IV).

II. La protection contre les épidémies

A. Le fondement

Le but de la législation sur les épidémies est de *prévenir et de combattre l'apparition et la propagation des maladies transmissibles* (art. 2 al. 1 LEp) ; ces dernières sont définies comme les maladies causées par des agents pathogènes ou leurs produits toxiques et pouvant être transmises à l'être humain (art. 3

⁷ LARGEY, Acte illicite.

⁸ Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRCF) du 14 mars 1958 (RS 170.32).

⁹ Voir à ce propos LARGEY, Acte illicite, N 15 ss., avec les références citées.

¹⁰ Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19) du 25 septembre 2020 (RS 818.102).

let. a LEp). Il s'agit en substance d'empêcher ou d'enrayer la transmission de la maladie, laquelle transmission peut être directe, par contact ou contagion, ou indirecte, par le biais d'un vecteur intermédiaire comme l'eau, un objet ou un animal.¹¹ Dans ce contexte, la LEp constitue la base d'une lutte différenciée contre les maladies infectieuses dont les répercussions sont importantes pour la santé publique ; elle prévoit des mesures destinées à les détecter, les surveiller, les prévenir et les combattre pour en réduire les effets sur la société et les personnes concernées (art. 2 al. 2 LEp).

Selon l'état de la situation sanitaire, la loi prévoit un modèle d'action à trois échelons.¹² En *situation normale*, seuls les cantons sont habilités à prendre des mesures de lutte visant les individus ou la population. En *situation particulière* (art. 6 LEp), le Conseil fédéral peut, après avoir consulté les cantons, ordonner des mesures visant les individus ou la population, déclarer obligatoire la vaccination et contraindre les professionnels de la santé à contribuer à la lutte. Dans cette situation, la conduite de la gestion de la crise sanitaire est transférée à la Confédération. Celle-ci est responsable des directives stratégiques et des décisions concrètes ainsi que de la gestion de l'information et de la communication.¹³ En *situation extraordinaire* (art. 7 LEp), le Conseil fédéral peut ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays.

S'agissant de l'épidémie de covid-19, si le Conseil fédéral avait qualifié la situation en Suisse de situation extraordinaire le 16 mars 2020, il est revenu à la situation particulière dès le 19 juin 2020.¹⁴

B. Les mesures de prévention et de lutte contre les épidémies

1. Les catégories de mesures

La LEp organise la protection de la santé en cas de maladies infectieuses en deux étapes. Au chapitre 4 de la loi, il s'agit en premier lieu de prévenir et combattre leur *apparition* par le contrôle et l'atténuation des risques de transmission, la vaccination et les mesures de sécurité biologique. Lorsqu'une épidémie s'est néanmoins déclenchée, ou qu'elle n'a pu être suffisamment détectée et prévenue, le chapitre 5 de la loi prévoit en second lieu des mesures de lutte afin de combattre la *propagation* de la maladie.

¹¹ AUBERT, ad art. 118 Cst., Petit commentaire, N 13.

¹² Voir à ce propos BERNARD, Répartition des compétences, 58-59 ; Message LEp, FF 2011 291, 344.

¹³ RÜEFLI/ZENGER, Rapport final, V.

¹⁴ Message loi COVID-19, FF 2020 6363, 6368-6369 et 6373.

Outre les mesures particulières des art. 44 à 49 LEp, la loi envisage trois catégories de mesures de lutte contre les épidémies, ayant toutes pour conséquence de produire des effets contraignants sur la population :¹⁵

- Les mesures visant des individus des art. 30 à 39 LEp sont destinées à agir sur les personnes individuellement, comme la mise en quarantaine, l'isolement ou le port du masque de protection. Les autorités disposent en la matière d'une large marge de manœuvre, mais sont tenues par le principe de proportionnalité.¹⁶
- Les mesures visant la population ou certains groupes de personnes de l'art. 40 LEp ont pour objectif de limiter les contacts entre les personnes ou d'éviter l'exposition à l'agent pathogène afin de réduire la probabilité pour les individus d'être infectés.¹⁷ Les autorités disposent en la matière d'une grande liberté d'appréciation, les mesures mentionnées à l'art. 40 al. 2 LEp étant formulées de manière exemplative (« peuvent en particulier prendre ») et ouverte. Ces mesures sont d'ordre collectif et visent notamment de la fermeture des commerces et des écoles, de l'interdiction de réunions ou de la restriction des manifestations.
- Les mesures visant le transport international de personnes (art. 41 ss. LEp) font obstacle à la propagation transfrontière des maladies infectieuses. S'agissant de l'entrée et de la sortie de Suisse, les mesures sont exhaustivement (« peut imposer les obligations suivantes ») mentionnées aux art. 41 al. 2 à 4 LEp, notamment la production d'un certificat de vaccination ou la soumission à un examen médical.

2. La situation particulière, lors de la pandémie de coronavirus

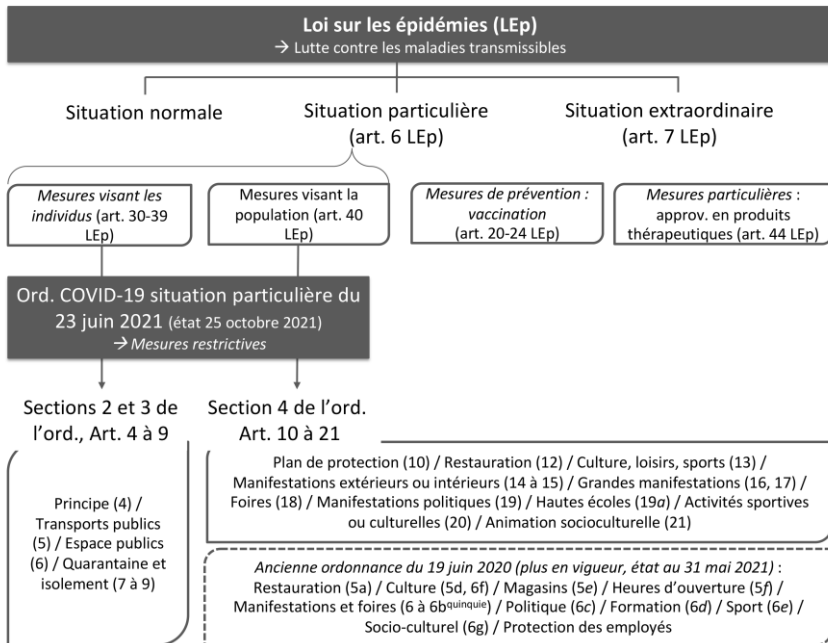
En situation particulière, le Conseil fédéral peut exclusivement prononcer les mesures énumérées à l'art. 6 al. 2 LEp, dont font partie les mesures visant les individus et la population des art. 31 à 38 et 40 LEp respectivement. Le Conseil fédéral peut, en outre, astreindre les professionnels de la santé à contribuer à la lutte contre la maladie transmissible et déclarer obligatoire la vaccination pour certains groupes de la population. Peuvent s'y ajouter d'autres mesures de prévention ou de lutte contre la propagation de la maladie, en fonction d'attributions spéciales de compétences indépendantes de la situation sanitaire ; on songe notamment à l'encouragement ou l'obligation cantonale de la vaccination de l'art. 21 LEp ou les mesures fédérales destinées à garantir l'approvisionnement en produits pharmaceutiques de l'art. 44 LEp.

¹⁵ Voir à ce propos BERNARD, Nouveau Coronavirus, 7-9.

¹⁶ Message LEp, FF 2011 291, 365.

¹⁷ Message LEp, FF 2011 291, 372.

Figure 1. Aperçu simplifié des mesures relatives à la lutte contre les maladies infectieuses, avec une perspective liée au nouveau coronavirus.



Agissant en vertu de sa compétence générale d'exécution de mise en œuvre des lois fédérales de l'art. 182 al. 2 Cst., le Conseil fédéral s'est fondé sur l'art. 6 al. 2 let. a et b LEp pour adopter l'ordonnance COVID-19 situation particulière¹⁸. Cette dernière, dans sa version du 25 octobre 2021, prévoit des mesures visant la population, les organisations, les institutions et les cantons dans le but de prévenir la propagation du coronavirus (COVID-19) et d'interrompre les chaînes de transmission (art. 1). Elle concrétise et détaille les mesures visant les personnes (art. 4 à 9) ainsi que les mesures visant la population (art. 10 à 21). A moins que l'ordonnance ne prévoie le contraire, l'exécution des mesures ordonnées par le Conseil fédéral appartient aux cantons (art. 2).¹⁹

Bien que fondées dans une loi fédérale au sens formel, les mesures restrictives de l'ordonnance « situation particulière » sont susceptibles à plusieurs égards d'empiéter sur les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale :

¹⁸ Ordonnance fédérale COVID-19 situation particulière du 23 juin 2021 (RS 818.101.26).

¹⁹ Voir également l'art. 102 al. 2 de l'ordonnance fédérale sur les épidémies (OEp) du 29 avril 2015 (RS 818.101.1) qui confie l'exécution des mesures ordonnées par le Conseil fédéral en situation particulière et extraordinaire aux cantons – si celui-ci ne dispose pas autrement.

la liberté de mouvement et l'intégrité physique relevant de la liberté personnelle (art. 10, al. 2, Cst.) ou la liberté économique (art. 27 Cst.). Des restrictions ne sont alors admissibles qu'aux conditions de l'art. 36 Cst. : l'existence d'une base légale (en l'espèce la LEp), d'un intérêt public²⁰ et du respect du principe de proportionnalité.²¹

III. Epidémie et responsabilité de l'Etat pour acte licite

Les conséquences dommageables des mesures de prévention et de lutte contre les maladies infectieuses qui ne trouvent pas leur justification dans les dispositions évoquées au chapitre précédant, voire qui excèdent ou abusent le pouvoir d'appréciation de l'autorité en la matière sont susceptibles d'engager la responsabilité de cette dernière.²²

Qu'en est-il des mesures – actes matériels ou décisions –²³ qui se conforment en tout point au droit, mais qui sont amenées à provoquer d'inévitables préjudices à certaines personnes ou groupes de personnes afin de préserver les droits absolus que sont la vie et la santé ? Compte tenu de leur caractère exceptionnel, marqué par une ampleur encore jamais rencontrée dans le cas du covid-19, se pose la question de l'éventuelle responsabilité de la Confédération et/ou des cantons en présence d'actes licites – pour le moins sous l'angle de l'équité.

A. La responsabilité de l'Etat pour acte licite

1. Le principe de la légalité

Dans une ancienne jurisprudence, le Tribunal fédéral avait rejeté les prétentions de personnes ayant à subir les conséquences dommageables d'actes étatiques considérés comme licites, au motif qu'aucune obligation de réparer n'était instituée par la loi.²⁴ Une première affaire concernait la possibilité offerte aux communes de prononcer la fermeture des établissements de restauration prévue dans un règlement du canton de Berne adopté en 1920,

²⁰ L'intérêt public justifiant des mesures restrictives pour la population repose notamment sur le droit à la vie consacré à l'art. 10 al. 1 Cst. ou le droit à la santé reconnu en tant que but social à l'art. 41 al. 1 let. b Cst. ; voir à ce propos CHATTON, Com. Cst., art. 41, N 39.

²¹ Message LEp, FF 2011 291, 366 ; BERNARD, Nouveau Coronavirus, 6.

²² LARGEY, Acte illicite, 191 ss.

²³ Voir à ce propos TANQUEREL, Actes licites, 89-90.

²⁴ MOOR/POLTIER, Actes administratifs, 836, 881.

afin de lutter contre la propagation de la fièvre aphteuse. Les cafetiers du canton n'ont pas pu obtenir réparation pour le manque à gagner subi ;²⁵ leur prétention a également été écartée sous l'angle de la violation de l'égalité traitement invoquée au motif que la mesure ne visait pas certains magasins jugés économiquement nécessaires.²⁶ Dans un autre domaine, le Tribunal fédéral a jugé que la restriction licite de la circulation routière au col du Saint-Gothard pendant la première guerre mondiale ne pouvait conduire à l'indemnisation des hôteliers affectés économiquement par cette mesure.²⁷

Suivant le principe de la légalité, un acte dommageable appartenant au droit public ne saurait être source de la responsabilité étatique *que si une base légale le prévoit*. L'Etat détermine en effet lui-même les conséquences juridiques de ses activités publiques.²⁸ Il n'est pas imaginable que l'Etat se voie contraint de supporter les conséquences dommageables de chacun de ses actes hors de toute norme ; il n'y a pas d'assurance tout risque de l'Etat qui aurait pour effet de paralyser financièrement et matériellement l'activité administrative.²⁹ Partant, l'obligation d'indemniser doit reposer sur une règle générale de responsabilité ou un régime spéciale inscrit dans la loi, les personnes concernées devant à défaut supporter elles-mêmes les dommages causés par des activités étatiques conformes au droit.

Le fondement constitutionnel de la responsabilité de la Confédération figure à l'art. 146 Cst. ; cette disposition ne prévoit une indemnisation que pour les actes illicites de l'autorité ; elle n'exclut toutefois pas, par une interprétation *a contrario*, une indemnisation pour ses actes licites.³⁰ La LRCF consacre l'obligation d'indemniser les lésés lorsqu'ils subissent un dommage causé « sans droit », autrement dit illicitement (art. 1 al. 1 LRCF). Elle réserve cependant les régimes spéciaux de responsabilité prévus dans d'autres lois, pour des « faits déterminés » (art. 1 al. 2 LRCF) – y compris des actes matériels ou des décisions licites. C'est notamment le cas de la législation sur les épidémies.³¹

Les droits cantonaux présentent différents régimes de responsabilité des collectivités pour leurs actes licites.³² Plusieurs cantons se limitent à évoquer le principe de la légalité en renvoyant à la législation spéciale. Ainsi, l'art. 11 de

²⁵ ATF 46 I 491.

²⁶ ATF 46 I 491, c. 3.

²⁷ ATF 47 II 71.

²⁸ Voir à ce propos MOOR, Responsabilité, 146.

²⁹ MOOR/POLTIER, Actes administratifs, 884 ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2083.

³⁰ TANQUEREL, Actes licites, 93.

³¹ TANQUEREL, Actes licites, 93.

³² Voir pour des détails TANQUEREL, Actes licites, 97 ss.

la loi valaisanne sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (LRCPA-VS)³³ admet une indemnisation à raison du dommage résultant d'actes licites « que dans la mesure où une loi le prévoit ». ³⁴ Certaines constitutions cantonales vont plus loin en chargeant le législateur de fixer – dans une loi générale ou des lois spéciales – ³⁵ les conditions dans lesquelles l'Etat peut être tenu d'indemniser le lésé à raison de ses actes licites ; tel est notamment le cas de l'art. 73 al. 2 de la Constitution du canton de Vaud (Cst.-VD)³⁶. En matière de mesures de lutte contre les maladies infectieuses, de telles dispositions n'ont de portée que si les cantons ont adopté des règles dans le cadre de leur compétence concurrente.

D'autres cantons ont adopté une clause générale définissant les conditions par lesquelles l'autorité doit répondre de ses actes. Cette clause vise en principe une personne individuelle ou un groupe limité de personnes ayant subi un préjudice grave (*schwer*) ou extraordinaire (*ausserordentlich*) et déraisonnable (*unzumutbar*)³⁷ ; elle peut parfois se restreindre à admettre l'indemnisation « si l'équité l'exige ». ³⁸ Les clauses de responsabilité peuvent être limitées à certaines activités étatiques, en particulier les mesures de police prises en état de nécessité.³⁹

2. La responsabilité fondée sur l'égalité devant les charges publiques

A suivre l'exigence de la base légale et la jurisprudence passée du Tribunal fédéral, est-ce à dire que la responsabilité de l'Etat pour ses actes illicites est exclue en l'absence d'une règle de droit expresse qui l'institue ? Cette question se pose avec une acuité particulière dans le contexte de la lutte contre les maladies infectieuses, en situation particulière ou extraordinaire. En l'absence

³³ Loi cantonale valaisanne sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (LRCPA-VS) du 10 mai 1978 (RSVS 170.1).

³⁴ On peut également citer l'art. 7 al. 1 de la loi cantonale glaronnaise sur la responsabilité de l'Etat (*Staatshaftungsgesetz*) du 5 mai 1991 (RSGL II F/2).

³⁵ Dans la législation vaudoise, ce mandat législatif n'a pas été concrétisé dans la loi générale sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA-VD) du 16 mai 1961 (RSVD 170.11). Les dispositions de mise en œuvre doivent ainsi être cherchées dans la législation spéciale.

³⁶ Constitution du canton de Vaud (Cst.-VD) du 14 avril 2003 (RSVD 131.231).

³⁷ Par exemple, l'art. 7 al. 2 de la loi glaronnaise sur la responsabilité de l'Etat ou l'art. 12 al. 1 2^e phrase LRCPA-VS.

³⁸ Par exemple, l'art. 4 de la loi cantonale genevoise sur la responsabilité de l'Etat et des communes (LREC-GE) du 24 février 1989 (RSGE A 2 40).

³⁹ Par exemple, l'art. 12 al. 1 1^e phrase LRCPA-VS ou l'art. 8 al. 1 de la loi cantonale fribourgeoise sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp-FR) du 16 septembre 1986 (RSFR 16.1).

de régime de responsabilité pour acte licite fondé dans le droit fédéral, l'éventuelle indemnisation à raison des mesures dommageables ordonnées par la Confédération et exécutées par les cantons dépendrait exclusivement des dispositions pertinentes figurant dans la législation cantonale ; une telle hétérogénéité de la réponse paraît alors peu cohérente et compatible au regard de l'uniformité des mesures restrictives en matière de prévention et de lutte contre les maladies transmissibles à l'échelle du pays.

Une partie de la doctrine défend l'idée d'une responsabilité de l'Etat pour acte licite fondée sur *un principe* « *d'égalité devant les charges publiques* » ancré à l'art. 8 Cst.⁴⁰ Jusqu'à présent, le Tribunal fédéral n'a cependant pas admis une responsabilité étatique, applicable à toute activité licite de l'Etat, reposant sur le principe d'égalité de traitement ; il l'a évoquée sans trancher la question, en précisant toutefois qu'une telle responsabilité ne pourrait être envisagée qu'en présence d'atteinte à des biens juridiquement protégés.⁴¹

Selon la théorie évoquée par la doctrine, le principe de l'égalité de traitement de l'art. 8 Cst. constitue une clause générale subsidiaire de responsabilité. Cette clause générale⁴² suppose qu'une pesée des intérêts soit entreprise entre le respect du principe de la légalité en tant que l'acte dommageable est conforme à la loi et d'autres valeurs légitimées dans la Constitution – au premier chef par les libertés publiques. L'art. 8 Cst. ne donne alors pas lieu un système général et absolu d'indemnisation, mais porte exclusivement sur les préjudices causés hors du cadre des activités étatiques courantes et normales qui justifient qu'une mesure dommageable soit maintenue au prix de l'indemnisation.⁴³ Plusieurs conditions s'imposent dans un tel cadre :⁴⁴

⁴⁰ TANQUEREL, Actes licites, 94-95 avec les références citées ; MOOR/POLTIER, Actes administratifs, 884 ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 62 N 47 ; GROSS, Staatshaftungsrecht, 9 ; FAJNOR, Haftung, 157-158 ; KARLEN/RÜSSLI, Verfassungsmässigkeit, 18.

⁴¹ ATF 118 Ib 473, c. 6b. Cette affaire concernait la responsabilité de la Confédération pour les informations données par les autorités fédérales au sujet d'une épidémie de listériose due à la consommation de fromages.

⁴² On entend par « clause générale » une norme, écrite ou non, qui a pour fonction de permettre de s'écarter du droit commun sur leur seul fondement, au nom de certaines valeurs ; MOOR/POLTIER, Actes administratifs, 885.

⁴³ MOOR/POLTIER, Actes administratifs, 886.

⁴⁴ Pour des détails, voir TANQUEREL, Actes licites, 101 ss. ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 62 N 47 ; MOOR/POLTIER, Actes administratifs, 884-886.

- L'acte ayant causé le dommage doit être licite, voire non conformes au droit, mais pas illicite.⁴⁵ On ajoute à ce propos qu'il n'y a pas de responsabilité du fait d'une loi, lorsque le dommage résulte des effets directs et immédiats d'une norme.
- Suivant l'affaire de la listériose précitée, l'acte en cause doit porter atteinte à un bien juridiquement protégé. Le lésé doit être touché dans sa situation juridique, notamment par une restriction à ses droits fondamentaux garantis par la Cst. ; il ne doit pas simplement être restreint dans ses facultés de fait, mais sa situation juridique doit être péjorée.⁴⁶
- Le dommage doit être spécial en tant qu'il n'affecte qu'une personne ou un nombre restreint de personnes qui doivent supporter un sacrifice particulier.
- Le dommage doit être grave ou extraordinaire, les deux termes se confondant. La notion de gravité du dommage peut s'examiner du point de vue du lésé (subjectivement) ou objectivement.⁴⁷
- La mesure ne doit pas être justifiée par le comportement du lésé lui-même ou ne doit pas être prononcée à son bénéfice.

B. Les régimes spéciaux d'indemnisation dans la législation sur les épidémies

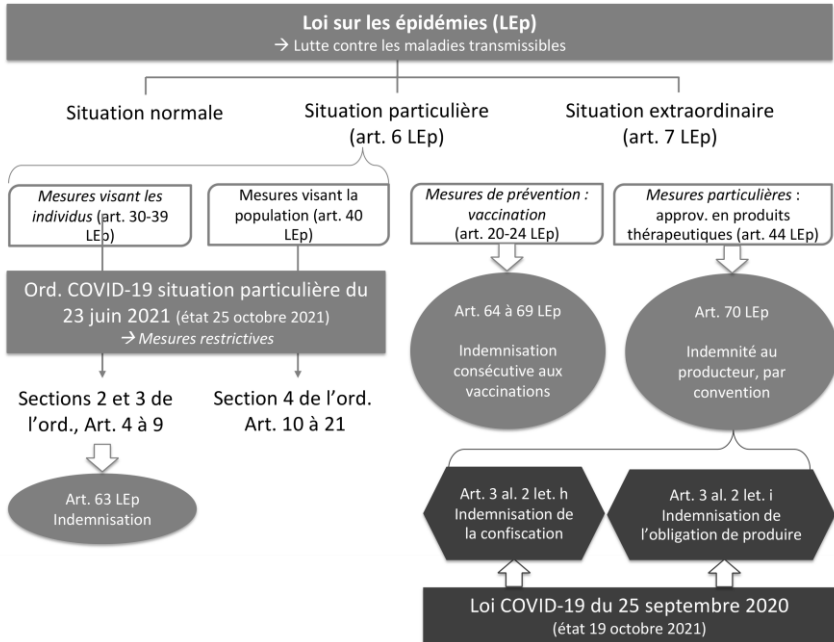
Le législateur a inscrit dans la LEp plusieurs régimes spéciaux d'indemnisation liés aux activités licites, de l'Etat, respectivement à propos de la vaccination (1), de l'approvisionnement en substances thérapeutiques (2) et des mesures visant les individus (3).

⁴⁵ TANQUEREL, Actes licites, 90. Voir également GRODECKI, Responsabilité de l'Etat, 265.

⁴⁶ Pour un avis contraire, MOOR/POLTIER, Actes administratifs, 883. Ces auteurs fondent leur point de vue sur l'expropriation matérielle qui sanctionne une perte de faculté de fait, dès lors qu'il n'existe pas de droit subjectif à construire à tirer de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.). Ainsi, une atteinte de fait à l'exercice d'une activité économique suffirait à justifier une indemnisation.

⁴⁷ Voir à ce propos TANQUEREL, Actes licites, 105.

Figure 2. Aperçu des régimes spéciaux d'indemnisation dans la législation sur les épidémies



S'agissant de l'approvisionnement dans le cadre spécifique de la lutte contre le nouveau coronavirus, la loi COVID-19 complète le régime de la LEp en ajoutant deux catégories de mesures donnant lieu à une indemnisation de la Confédération lorsqu'elles sont ordonnées (2.d).

1. Le régime de responsabilité de l'Etat consécutive aux vaccinations

a) *Stratégie vaccinale et recommandation de vaccination*

La vaccination permet de prévenir les maladies infectieuses ou leurs complications. Le principe d'action consiste à limiter une infection afin de préparer les mécanismes de défense du corps à réagir immédiatement et efficacement en cas d'infection ultérieure par le même agent pathogène. La vaccination ne protège alors pas seulement l'individu immunisé, mais également la collectivité en limitant la circulation et la transmission des maladies infectieuses.

En vertu de l'art. 20 LEp, l'OFSP doit élaborer et publier des recommandations de vaccination dans le « plan national de vaccination » paraissant chaque début d'année. Celui-ci distingue quatre niveaux de recommandations :⁴⁸

- les vaccinations recommandées de base qui sont indispensables à la santé individuelle et publique et doivent être recommandées par les médecins à tous leurs patients (par exemple, contre la diphtérie et le tétanos) ;
- les vaccinations recommandées complémentaires qui doivent faire l'objet d'une information des médecins (par exemple, contre le zona) ;
- les vaccinations recommandées pour des groupes ou situations à risque (par exemple, contre l'encéphalite à tiques ou la grippe saisonnière) ;
- les vaccinations sans recommandation particulière, lorsqu'elles n'ont pas fait l'objet d'une évaluation ou que l'évaluation ne démontre pas un bénéfice suffisant pour justifier une recommandation (par exemple, contre les rotavirus).

Le plan national de vaccination doit être mis en œuvre par les professionnels de la santé, les cantons encourageant notamment la vaccination en informant le public des recommandations qui y figurent (art. 20 al. 2 et 21 al. 1 let. a LEp).

Les recommandations de vaccination contre le covid-19 ne figurent pas dans le plan national de vaccination, mais sont publiées séparément dans la « stratégie de vaccination » COVID-19 de l'OFSP et de la Commission fédérale pour les vaccinations (CFV).⁴⁹ Cette stratégie vise trois objectifs principaux : la diminution du fardeau de la maladie, notamment des formes graves et des cas mortels, le maintien des capacités du système de santé et la réduction des conséquences sanitaires, psychiques, sociales et économiques négatives de la pandémie.⁵⁰ Dès le 24 décembre 2020, il a été recommandé de mettre en œuvre une stratégie de vaccination des groupes à risque⁵¹ afin d'atteindre ces objectifs ; dès le 14 avril 2021, il était possible de vacciner tous les adultes de moins de 65 ans par tranches d'âge décroissante – pour autant

⁴⁸ OFSP, Plan national, 5.

⁴⁹ Le plan de vaccination contre le nouveau coronavirus devait permettre la vaccination du plus grand nombre possible de volontaires possibles d'ici fin mai 2021 au plus tard (art. 3 al. 7 let. d loi COVID-19).

⁵⁰ OFSP/CFV, Stratégie, 8.

⁵¹ Les groupes cibles pour la vaccination sont répartis en cinq catégories, dont les quatre premières désignent les groupes dits à risque (personnes vulnérables, personnel de santé, contacts étroits des personnes vulnérables et institutions communautaires présentant un risque accru) ; OFSP/CFV, Stratégie, 23. S'est ajoutée récemment une sixième catégorie englobant les adolescents de 12 à 15 ans qui souhaitent se faire vacciner.