



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret constatant la situation extraordinaire
liée à l'épidémie de coronavirus (COVID-19)**

(Du 2 novembre 2020)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Vu la situation de crise liée à la deuxième vague de l'épidémie de coronavirus (COVID-19), ses conséquences en partie imprévisibles et l'éventuelle nécessité d'actions rapides des autorités, il est proposé au Grand Conseil de constater la situation extraordinaire et ce jusqu'à la prochaine session du Grand Conseil, du 1^{er} décembre 2020. Jusque-là, le Conseil d'État est habilité à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger la population, moyennant information régulière de la commission financière et de la commission de gestion.

1. CONTEXTE

Contexte général

Suite aux annonces du Conseil fédéral du 28 octobre 2020 et l'insuffisance des mesures en rapport avec la situation dans le canton, le Conseil d'État a été interpellé par l'État-Major cantonal de conduite (ci-après : EMCC) qui lui a exprimé ses vives inquiétudes quant aux jours et semaines à venir et lui a proposé l'adoption de nouvelles mesures au plan cantonal. Le Réseau hospitalier neuchâtelois a confirmé cette appréciation par un courrier daté du 30 octobre 2020 au chef du Département des finances et de la santé (annexe 1), faisant état d'une situation inédite et de perspectives potentiellement dramatiques.

En parallèle, l'Allemagne, dont la situation n'est de loin pas aussi dramatique que la nôtre, a pris des mesures de confinement, impliquant notamment la fermeture des restaurants, des bars, des installations sportives, des cinémas, des salles de concert et des théâtres.

S'agissant de la France, dont la pente exponentielle est moins importante que la nôtre, le retour au confinement, à l'exception des écoles, a été décrété. Cela implique l'interdiction des réunions privées en dehors du strict cadre familial ainsi que des rassemblements, mais aussi la fermeture des établissements publics et des commerces non essentiels.

Si ces deux pays limitrophes ont été parmi les premiers à annoncer des mesures de cette ampleur, de nombreux pays européens ont depuis adopté des mesures équivalentes pour faire face à la situation.

Situation au sein du Réseau hospitalier neuchâtelois (RHNE)

Les activités non urgentes ont été suspendues durant la dernière semaine du mois d'octobre, de sorte que l'entier de la capacité d'accueil dans les unités de soins intensifs est à nouveau mobilisée pour les patients atteints du coronavirus. La croissance des hospitalisations suit avec une à deux semaines de retard la courbe des nouvelles infections et l'hôpital accueille aujourd'hui plus d'une centaine de patients COVID-19. Le Conseil d'État a autorisé le 28 octobre 2020 la mobilisation de premières ressources du système de soins pour renforcer le RHNE et accroître sa capacité d'accueil. D'autres renforts seront requis en vertu des compétences sollicitées du Grand Conseil par le rapport 20.042. Des premiers transferts de patients dans d'autres cantons sont intervenus également lors de la dernière semaine d'octobre, dans un contexte pourtant très tendu aussi dans les autres cantons de Suisse romande. Quant aux mesures de restriction des activités sociales et économiques décidées les 23 et 30 octobre et le 2 novembre 2020, elles ne devraient contribuer à soulager la pression sur le système hospitalier avant la mi-novembre. Il découle de ce qui précède que les capacités maximales d'accueil de l'hôpital pourraient être dépassées dans la première quinzaine de novembre.

La question aujourd'hui n'est plus la simple disponibilité de lits de soins intensifs pour soigner les patients atteints par le virus SARS-Cov2, mais la capacité du système de soins dans son entier à prendre en charge tous les patients Covid-19 et les urgences. Cette capacité du système, si elle devait être mise à mal, impliquerait rapidement des choix politiques, médicaux, éthiques, déontologiques et sociétaux particulièrement difficiles :

- Triage de patients Covid-19 et définition de critères de prise en charge selon les chances de survie ;
- Potentiel renoncement à des soins pour des problèmes médicaux usuels (population atteinte de maladie chronique) ou particuliers (accidents de travail, de la route, domestiques).

Enfin, contrairement à la première phase de cette pandémie (arrêt global de l'activité médicale élective par les mesures fédérales et mesures de semi-confinement qui n'ont plus cours), il faut remarquer actuellement que :

- Le bassin de recrutement et de renfort des professionnels de santé est asséché ;
- Des effets de rattrapage sont annoncés (oncologie, problème cardio-vasculaires, problème psychiques) en médecine de 1er recours.

Situation du point de vue de NOMAD

L'enjeu pour NOMAD consiste à maintenir l'activité globale des soins dans la communauté et assurer les missions de dépistage. NOMAD recherche actuellement 25 EPT pour faire face à ses missions et limiter les hospitalisations.

Les risques identifiés à ce stade sont les suivants : dégradation des soins dans la communauté, entraînant des hospitalisations supplémentaires, ou dégradation des activités de dépistage.

Situation dans les EMS

L'enjeu consiste à maintenir les soins dans les EMS, renforcer les structures et le personnel en situation de crise afin d'éviter des hospitalisations massives. 20% des EMS sont actuellement touchés et le manque de dotation (absentéisme notamment pour cause de Covid-19) est important. Des équipes médicales mobiles ont été mises en place pour dispenser des soins, y compris palliatifs, dans les EMS.

Les risques identifiés à ce stade sont les suivants : débordement hospitalier, par dégradation générale de l'état de santé des patients souffrant de maladies chroniques en particulier.

Conséquences

Le système, dans son entier est déjà sous très forte tension. Les soins doivent actuellement être priorités voire dégradés. Les prochaines semaines seront, compte tenu des éléments ci-dessus, très délicates pour les citoyens, patients, institutions de soins et professionnels de la santé si les courbes épidémiques ne fléchissent pas rapidement.

Par conséquent, le Conseil d'État a été contraint de prendre en toute urgence des mesures importantes afin de réduire les chaînes de transmission tout en préservant au maximum les activités économiques et celles liées à l'éducation.

Si l'hypothèse de débordement du système sanitaire se réalise, ce qui est très vraisemblable malheureusement, de nombreuses autres mesures, aujourd'hui encore difficiles à évaluer, devront être prises. Il faudra alors éviter que l'accélération phénoménale du temps sanitaire ne se heurte à la temporalité politique.

2. NÉCESSITÉ DE PASSER EN SITUATION EXTRAORDINAIRE

L'épidémie de coronavirus (COVID-19) et les risques qu'elle entraîne pour la population suisse avait amené le Conseil fédéral, le 16 mars 2020, à constater que la situation était extraordinaire au sens de l'article 7 de la loi fédérale sur les épidémies (LEp) du 28 septembre 2012.

Depuis juin, la Confédération a décrété que la situation était particulière au sens de la LEp. Elle l'est toujours actuellement, ce qui ne signifie pas que la situation n'est pas grave – elle est même plus préoccupante aujourd'hui qu'en mars dernier à Neuchâtel – mais uniquement que les dispositions adoptées dans la « loi COVID » permettent d'éviter de recourir au droit d'urgence au plan fédéral et que les cantons gardent la main dans la gestion de l'épidémie, conformément à la répartition usuelle des compétences dans ce domaine. Il leur incombe donc prioritairement de prendre les mesures qui s'imposent pour protéger leur population et système de santé.

Ces circonstances impliquent une charge très lourde sur les cantons et exige d'eux une très grande réactivité. L'EMCC a passé à un rythme de conduite très soutenu en siégeant pratiquement tous les jours, et il en est de même du Conseil d'État. Depuis le passage en situation orange, le gouvernement a consacré 8 séances à la crise sanitaire et a pris de nombreuses décisions, en moyenne une par jour. La situation évoluant d'heure en heure, il n'est, par ailleurs, pas rare que les documents soient transmis dans la nuit au Conseil d'État pour décision lors de sa séance du lendemain à l'aube.

L'urgence de la situation et le rythme des prises de décision sont aujourd'hui incompatibles avec le fonctionnement ordinaire de nos institutions. Si le Conseil d'État devait être amené

à prendre des décisions actuellement sans base légale (comme celles qui font l'objet du projet de décret « Système de soin COVID-19 »), sans proximité « chanceuse » d'une séance de la commission santé et d'une session du Grand Conseil, ou s'il devait dans l'urgence soutenir des secteurs économiques ou culturels, on imagine mal que le Grand Conseil arrive à fonctionner suffisamment rapidement pour que la population soit protégée, ni que la consultation préalable d'une commission puisse avoir lieu.

De même, le contexte actuel ne permettrait pas au Conseil d'État d'appliquer la procédure relative aux crédits urgents au sens de l'article 35 LFinec qui lui impose notamment de solliciter le préavis de la commission financière, puis l'accord du parlement lors de la session suivante en élaborant un rapport détaillé pour chacun de ses engagements. Comme cela a déjà été expérimenté au printemps de cette année, la complexité de la situation et sa gravité nécessitent de temporairement faciliter le pouvoir d'action de l'exécutif et de l'administration pour les questions relatives à la gestion de la crise. Dans un second temps viendra le moment de rendre des comptes et de présenter le bilan de cette action, conformément à la loi et comme cela a été fait à satisfaction du parlement lors de la session de septembre dernier.

Pour ces raisons, il est demandé au Grand Conseil de décréter la situation extraordinaire au sens de l'article 75 Cst. NE.

On peut relever que les cantons du Jura, de Fribourg et de Genève, qui se voient touchés dans la même ampleur que Neuchâtel par l'épidémie, ont également décidé le passage à l'état de nécessité au sens de leur Constitution.

3. CONSÉQUENCES

La situation extraordinaire est visée par l'article 75 Cst. NE qui prévoit en effet :

« Pouvoirs exceptionnels en cas de situations extraordinaires

Art. 75 ¹*En cas de catastrophes ou d'autres situations extraordinaires et si le Grand Conseil ne peut exercer ses compétences, le Conseil d'État prend toutes les mesures nécessaires pour protéger la population.*

²*La situation extraordinaire est constatée par le Grand Conseil, s'il peut se réunir ».*

Il est complété par l'article 14 de la loi sur l'organisation du Conseil d'État et de l'administration cantonale (LCE), du 22 mars 1983, qui indique :

Art. 14 ¹*En cas de catastrophes ou d'autres situations extraordinaires et si le Grand Conseil ne peut exercer ses compétences, le Conseil d'État prend toutes les mesures nécessaires pour protéger la population.*

²*Ces mesures font l'objet d'un rapport au Grand Conseil ».*

En situation extraordinaire, le Conseil d'État agit pour protéger la population et, dans les limites dictées par la gestion de cette situation, prend toutes les mesures utiles. Les dispositions ci-dessus l'emportent, s'agissant de la gestion de la crise, sur les dispositions de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012 et de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, en particulier celles prévues pour le traitement de l'urgence dans une situation qui n'aurait pas été considérée comme extraordinaire.

Il est ici proposé dans le projet de décret, comme le Grand Conseil l'avait décidé lors des débats du 5 mai 2020 dans le cadre de l'adoption du premier rapport sur la confirmation de la situation extraordinaire, que le Conseil d'État informe régulièrement et simultanément les commissions financières et de gestion des mesures prises.

Le décret prévoit une durée limitée à la prochaine session du Grand Conseil. Il paraît en effet raisonnable et conforme à la bonne marche des institutions que, si la situation sanitaire devait justifier la prolongation de la situation extraordinaire, cette question se repose néanmoins à chaque session, du moins tant que le législatif est en mesure de siéger.

4. INCIDENCES POUR LES COMMUNES

La situation extraordinaire n'a pas d'incidence pour les communes.

5. INCIDENCES FINANCIÈRES

La situation extraordinaire n'a pas d'incidence financière directe, seules les mesures prises dans ce contexte pourront en avoir.

6. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL

La situation extraordinaire n'a, formellement, pas d'incidence sur le personnel de l'État, étant entendu que l'administration vit concrètement en situation extraordinaire dans la plupart de ses domaines depuis le mois de mars dernier.

7. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de décret présenté n'entre pas dans les catégories qui justifieraient un vote à la majorité de trois cinquièmes prévues aux articles 57 Cst. NE et 36 LFinEc ; le vote se fait par conséquent à la majorité simple des votants (art. 309 OGC).

8. CONCLUSION

Comme le Conseil d'État le relève dans le rapport 20.042, l'évolution de la pandémie dépasse aujourd'hui dans notre canton les niveaux atteints au printemps dernier alors que les mesures prises pour l'endiguer sont plus mesurées, avec le souci de trouver le plus juste équilibre entre les impératifs sanitaires, sociaux, économiques et politiques. Il en découle une plus forte sollicitation du système sanitaire lequel doit néanmoins pouvoir apporter des réponses adaptées pour assumer sa mission et protéger la population.

Force est de constater à ce jour que la situation est sérieuse et rend nécessaires des actions urgentes et exceptionnelles pour assurer l'accès aux soins tant hospitaliers que

communautaires, et donc agir *in fine* pour la sauvegarde de vies humaines. D'autres interventions que celles connues à ce jour seront encore nécessaires au cours des prochaines semaines, en particulier si les capacités d'accueil et de prise en charge du système sanitaire venaient à être saturées.

C'est donc à nouveau avec humilité et gravité que le Conseil d'État sollicite les moyens d'assumer les responsabilités qui sont celles des autorités dans de telles circonstances et vous prie d'adopter le projet de décret qui vous est soumis. Il réitère simultanément l'engagement solennel pris au printemps dernier de faire usage de ces prérogatives dans le respect de la Constitution et du principe de proportionnalité.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 2 novembre 2020

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret 2 constatant la situation extraordinaire (art. 75 Cst.NE) due à l'épidémie de coronavirus (COVID-19)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 75 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000 ;

vu l'article 14 de la loi sur l'organisation du Conseil d'État et de l'administration (LCE), du 22 mars 1983 ;

vu l'arrêté constatant la situation extraordinaire du 18 mars 2020 ;

vu la crise liée à l'épidémie de coronavirus (COVID-19) et la situation extraordinaire qui en résulte ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 2 novembre 2020,

décrète :

Situation
extraordinaire

Article premier ¹La situation extraordinaire au sens de l'article 75 Cst. NE est décrétée.

²En conséquence, le Conseil d'État est habilité à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger la population.

³Il informe régulièrement la commission des finances et la commission de gestion des mesures prises et des crédits engagés.

Rapport au Grand
Conseil

Art. 2 Les mesures prises au sens de l'article premier, alinéa 2, feront l'objet d'un rapport au Grand Conseil.

Entrée en vigueur

Art. 3 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

²Il entre immédiatement en vigueur et a effet jusqu'au 1^{er} décembre 2020 à 13h30.

³Le Conseil d'État pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale

Courrier de RHNE du 30 octobre 2020

Voir document séparé