

12.08.2020

Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19)

Rapport sur les résultats de la consultation

Table des matières

Résumé	3
1 En général	5
2 Objet de la procédure de consultation	5
3 Liste des participants à la consultation	6
4 Commentaires déposés	6
4.1 Approbation et rejet de principe	6
4.2 Remarques générales des cantons	8
4.3 Remarques générales des partis, associations faitières et autres organisations	9
4.4 Remarques diverses	12
5 Remarques sur les dispositions	14
5.1 Art. 1	14
5.2 Art. 2	14
5.3 Art. 3	24
5.4 Art. 4	27
5.5 Art. 5	29
5.6 Art. 6	29
5.7 Art. 7	30
5.8 Art. 8	32
5.9 Art. 9	33
5.10 Art. 10	34
5.11 Art. 11	36
5.12 Art. 12	37
5.13 Art. 13	37
6 Autres points à intégrer ou à examiner	37
Anhang / Annexe / Allegato	43

Résumé

Plus de 1000 avis ont été déposés dans le cadre de la consultation sur la loi COVID-19. La majorité des prises de position proviennent de particuliers, qui ont exprimé des critiques sur divers points du projet de loi, voire l'ont rejeté.

Quatorze cantons (**ZH, BE, LU, OW, NW, GL, FR, SO, SH, AI, SG, GR, TG, GE**) affirment explicitement qu'ils sont en principe favorables au projet. Ces cantons considèrent qu'il est nécessaire de fournir une base légale à la prorogation des mesures prises par le Conseil fédéral pour surmonter l'épidémie de COVID-19, pour autant que celles-ci continuent de s'imposer.

Onze autres cantons (**UR, ZG, BS, BL, AR, AG, TI, VD, VS, NE, JU**) n'approuvent ni ne refusent explicitement le projet. Tant les premiers que les seconds ont en partie présenté des propositions de modification et commentaires détaillés. Le canton **SZ** a expressément renoncé à donner son avis, de même que la Conférence des gouvernements cantonaux (**CdC**).

C'est notamment l'art 2, al. 1, de la loi COVID-19 qui a suscité des remarques de la part des cantons. Plusieurs cantons et la CDS demandent en substance que la Confédération soit tenue d'impliquer les cantons avant d'ordonner ses mesures. Différents cantons suggèrent de plus que la loi COVID-19 habilite le Conseil fédéral à suspendre le cas échéant le vote personnel à l'urne, en dérogeant ainsi à l'art. 5, al. 3, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)¹.

Deux partis approuvent le projet sans réserve (**PDC, PEV**), d'autres sous certaines réserves (**vert'libéraux, vert'libéraux seniors Zurich, les VERTS, UDF**). Trois partis (**PLR, PS, UDC**) le rejettent dans sa forme actuelle. Quatre partis qui ont également été invités à se prononcer, le Parti bourgeois-démocratique suisse (**PBD**), l'Ensemble à Gauche (**EAG**), la Lega dei Ticinesi (**Lega**) et le Parti du travail (**PdT**) n'ont pas pris position.

L'**UDC** rejette dans le principe une base légale si complète pour les mesures de droit de nécessité prises par le Conseil fédéral pour surmonter l'épidémie de COVID-19. Le **PLR** ne s'oppose pas à l'adoption d'une loi en soi, mais estime que la teneur de la loi devrait être limitée au strict minimum, ce qui n'est pas le cas du projet. Le **PS** est opposé par principe à une loi qui prévoit un catalogue de délégation de compétences générales. Il exige que les délégations de compétences soient claires, précises et délimitées.

En outre, 60 organisations représentant différents secteurs ont déposé leur avis. Le projet

¹ RS 161.1

rencontre un accueil positif de 27 d'entre elles. 33 organisations n'approuvent ni ne rejettent explicitement le projet. De nombreuses organisations ont de plus présenté des propositions de modification détaillées. Parmi les organisations invitées, l'Association suisse des banquiers et la Société des employés de commerce n'ont pas pris position.

1 En général

Par décision du 19 juin 2020, le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur la base légale des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19). Le délai de consultation est échu le 10 juillet 2020. Tous les cantons et la CdC, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne et les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national ont été invités à prendre position. Les organisations intéressées et les particuliers ont déposé au total plus de 1000 avis dans le délai de trois semaines, la majorité des prises de position provenant de particuliers intéressés. Les prises de position des particuliers peuvent être globalement classées en quatre catégories (voir ch. 4.1). Le présent rapport renseigne sur les avis déposés et en résume clairement le contenu sans jugement de valeur. Les prises de position sont accessibles au public et peuvent être consultées sur la plateforme de publication de la Confédération² avec les informations détaillées.

2 Objet de la procédure de consultation

Depuis le 13 mars 2020, le Conseil fédéral a édicté plusieurs ordonnances visant à surmonter la crise du coronavirus. L'ordonnance 2 COVID-19³, dont la durée est limitée à six mois après son entrée en vigueur, est fondée depuis le 16 mars 2020 sur l'art. 7 de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)⁴. D'autres ordonnances se fondent sur l'art. 185, al. 3, Cst. L'art. 7d, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁵, prévoit, pour les ordonnances au sens de l'art. 185 Cst., que le Conseil fédéral doit soumettre au Parlement, dans un délai de *six mois* après leur entrée en vigueur, un projet établissant la base légale du contenu de ces ordonnances ou un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale fondé sur l'art. 173, al. 1, let. c, Cst., destinée à remplacer ces ordonnances. Autrement, ces ordonnances deviennent caduques.

La loi COVID-19 vise à créer la base qui permettra au Conseil fédéral de poursuivre les mesures, déjà arrêtées dans les ordonnances directement fondées sur la Constitution, qui demeurent nécessaires pour surmonter l'épidémie de COVID-19. Le train de mesures actuel du Conseil fédéral doit être doté de la légitimité démocratique nécessaire pour la durée probable de l'épidémie.

Le projet de loi soumis à la consultation comprend treize articles, dont neuf spécifient les domaines où le Conseil fédéral se voit octroyer des pouvoirs supplémentaires : les mesures de

² <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2020.html#ChF>.

³ RO 2020 773

⁴ RS 818.101

⁵ RS 172.010

lutte contre l'épidémie de COVID-19, les mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile, les mesures dans le domaine de la justice et du droit procédural, les mesures dans le domaine des assemblées de société, les mesures en cas d'insolvabilité, les mesures dans le domaine de la culture, les mesures dans le domaine des médias, les mesures en cas de perte de gain, les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage.

Pour que le Parlement puisse débattre du projet de loi, l'adopter et le mettre en vigueur d'urgence pendant la session d'automne 2020, le Conseil fédéral doit adopter le message déjà le 12 août 2020. C'est pourquoi le délai de consultation a été réduit à trois semaines.

3 Liste des participants à la consultation

La liste des cantons, partis et organisations invitées qui ont participé à la consultation se trouve en annexe. Toutes les prises de position, y compris celles des particuliers, sont accessibles au public.

4 Commentaires déposés

4.1 Approbation et rejet de principe

Quatorze cantons affirment explicitement leur approbation de principe du projet (**ZH, BE, LU, OW, NW, GL, FR, SO, SH, AI, SG, GR, TG, GE**) et considèrent qu'il est nécessaire de fournir une base légale à la prorogation des mesures prises par le Conseil fédéral pour surmonter l'épidémie de COVID-19, dans la mesure où celles-ci continuent de s'imposer. Onze autres cantons n'approuvent ni ne refusent explicitement le projet (**AG, AR, BL, BS, JU, NE, TI, UR, VD, VS, ZG**). Le canton **SZ** renonce explicitement à se prononcer. La commune de Münsingen approuve expressément le projet mis en consultation.

Deux partis l'approuvent sans réserve (**PDC, PEV**). Les **vert'libéraux** saluent la création de la base légale des ordonnances adoptées, mais souhaitent que le Parlement soit plus étroitement associé à la suite de la procédure et propose donc de soumettre le Conseil fédéral à l'obligation de consulter les commissions compétentes vu que la loi lui accorde une grande marge de manœuvre. Les **vert'libéraux seniors Zurich** émettent des critiques sur la définition du groupe à risque de personnes de plus de 65 ans. Les **VERTS** approuvent en principe le projet de loi, mais demandent de concrétiser le texte de loi et les compétences du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances. Pour l'**UDF**, la condition nécessaire à l'approbation de la loi est la limitation de sa durée de validité et considère que l'horizon à fin 2022 est controversé. L'**UDF** souhaite de plus que la loi soit appliquée avec retenue. Le **PLR** refuse la loi dans la mesure où elle va au-delà des dispositions absolument nécessaires. Il suppose que l'évolution de l'épidémie sera limitée à des foyers locaux et approuve de ce fait le renforcement des cantons. Le **PS**, le **PS60+** et l'**UDC** rejettent la loi dans sa forme actuelle.

Parmi les organisations qui ont participé à la consultation, 27 (**Amnesty International, Aide**

et soins à domicile Suisse, Association des Communes Suisses, Association suisse des droguistes (ASD), Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (ASM), Centre Patronal, Cliniques privées suisses, Commerce de détail, Croix-Rouge suisse (CRS), economiesuisse, Fédération des Entreprises Romandes, GastroSuisse, Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), HotellerieSuisse, Interpharma, La Poste Suisse, Les Hôpitaux de Suisse H+, Médecins de famille et de l'enfance Suisse (mfe), Organisation suisse d'aide aux réfugiés, pharmaSuisse, proCinema, Swiss Holdings, Swiss Textiles, Travail.Suisse, Union patronale suisse (UPS), Union suisse des arts et métiers (USAM), Union suisse des paysans) approuvent en principe le projet. 33 autres organisations n'approuvent pas explicitement la loi, mais ne la rejettent pas par principe (Association suisse des institutions de prévoyance (ASIP), Association suisse des locataires (ASLOCA), Association suisse des médecins d'orientation anthroposophique (VAOAS), Association suisse des pharmaciens de l'administration et des hôpitaux (GSASA), Association suisse pour la pharmacie élargie par l'anthroposophie (ASPEA), AsyLex Legal Advisory (AsyLex), Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST), cinésuisse, Cliniques privées suisses, Commission de la concurrence (Comco), curafutura, Entente Système de santé libéral, EXPO EVENT Swiss LiveCom Association et Schweizer Verband Technischer Bühnen- und Veranstaltungsberufe (EXPO EVENT/svtb), Fédération de la médecine complémentaire, Fédération suisse des avocats (FSA), Fédération des associations des retraités et d'entraide en Suisse (FARES), Filmdistribution Suisse, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Bureau pour la Suisse et le Liechtenstein (HCR), Impressum, Institut suisse l'études juridiques féministes et gender law (FRI), Interpharma, Juristes démocrates de Suisse (JDS), Les organisations de personne avec handicap (Agile.ch), Organisation du monde du travail de la médecine alternative suisse (OdA AM), ProSenectute, SantéSuisse, Scienceindustries Switzerland, Swiss Retail Federation, Union des sociétés suisses de médecine complémentaire (UNION), Union des villes suisses, Union syndicale suisse (USS)).

Le Verein zur Förderung neuer Arbeitsformen (Flexibles) refuse le projet de loi, au motif que celui-ci met en danger la démocratie. Le **Réseau Choix Vaccinal** rejette entièrement le projet de loi, qui attribue au Conseil fédéral un pouvoir disproportionné dont celui-là abuse déjà dans la situation actuelle, qui continue de nuire gravement à l'économie et qui non seulement porte atteinte aux droits constitutionnels fondamentaux, mais les restreint et invalide en de nombreux points. Pour **Voillat Facincani Sutter + Partner**, la loi n'est pas nécessaire car la LEp constitue une base légale suffisante pour en venir à bout du phénomène COVID-19.

En outre, des centaines de prises de position identiques ont été déposées par des particuliers, des associations et des initiatives citoyennes. Elles peuvent être globalement classées en quatre catégories :

1. Les auteurs approuvent en principe les mesures destinées à endiguer l'épidémie de COVID-19, pour autant qu'elles soient conformes au principe de la proportionnalité. Seul l'art. 2 du projet de loi, qui permet de déclarer obligatoires des vaccinations selon le *rapport explicatif*, suscite des réserves.
2. Les auteurs formulent en résumé des recommandations à l'intention de l'Assemblée fédérale. Ils lui recommandent de ne pas entrer en matière sur le projet faute d'urgence ou d'en refuser l'urgence. Si l'Assemblée fédérale entre en matière, elle devrait purement et simplement refuser la loi faute de nécessité. En cas d'acceptation de la loi, il faudrait procéder à des remaniements et adaptations.
3. Les auteurs émettent des doutes sur la base légale du droit de nécessité destiné à lutter contre COVID-19. En outre, tous les objectifs de l'ordonnance COVID-19 sont selon eux atteints et la pandémie est maîtrisée. En substance, on argumente que l'intégration des ordonnances adoptées en vertu du droit de nécessité dans une loi au sens formel est inutile sur le plan institutionnel et il en va de même de la lutte contre une résurgence de la pandémie. Il est prouvé que les extrapolations concernant une continuation de la pandémie sous la forme d'une deuxième vague sont fausses. Enfin, on conteste le caractère urgent de la loi COVID-19 et le bien-fondé des pouvoirs considérables octroyés au Conseil fédéral.
4. Ces avis, formulés d'après une résolution adoptée par l'assemblée « Schadenersatz? Für rechtswidrige Covid-19 Massnahmen des Bundes » (en substance : « Dommages-intérêts ? Pour les mesures COVID-19 illégales de la Confédération »), demandent aux membres du Conseil fédéral de déclarer la « situation particulière » terminée avec effet immédiat et de lever en même temps toutes les mesures prises en vertu du droit de nécessité.

4.2 Remarques générales des cantons

Les cantons mettent l'accent sur les points suivants :

Participation des cantons : Un large majorité des cantons déplorent que les cantons ne doivent être impliqués que pour une partie des mesures (art. 2, al. 1) et que « consultés ». Le projet de loi concerne différents domaines réglementaires qui sont du ressort des cantons et octroie au Conseil fédéral des compétences étendues dans ces domaines. Les mesures que le Conseil fédéral doit pouvoir ordonner non seulement empiètent sur les tâches des cantons, mais encore entraînent pour eux des coûts considérables. La loi doit donc prévoir une procédure préliminaire formelle ou du moins une participation préalable des cantons (voir ch. 5.1), ce qui découle en particulier du principe de l'équivalence fiscale (art. 43a, al. 2 et 3, Cst.). Pour le canton LU, la règle prévue à l'art. 2, al. 1, n'est pas correcte sur le plan de la politique institutionnelle et de l'Etat de droit.

La loi permettrait au Conseil fédéral des interventions qui auraient des conséquences financières directes ou indirectes pour les cantons. D'une manière générale, il y a lieu de prévoir une participation équitable de la Confédération à ces coûts (**AI**). Les répercussions financières et économiques des différentes mesures (notamment art. 2, al. 4, let. a, et al. 5, art. 7, al. 1 et 3) sur les cantons devraient donc être estimées et présentées dans le message (**ZH, ZG, AR, VD, VS**).

De nombreux cantons souhaitent inscrire dans la loi COVID-19 une disposition permettant au Conseil fédéral d'ordonner exceptionnellement dans des situations d'urgence le vote par correspondance lors d'élections et votations fédérales et de suspendre le vote personnel à l'urne (**ZH, BE, LU, OW, GL, FR, BS, AR, AI, AG, TI** ; remarques similaires : **SG**).

Les cantons **SG** et **GR** relèvent que le projet, contrairement aux objectifs formulés dans le rapport explicatif, contient aussi des dispositions conférant au Conseil fédéral des compétences dérogatoires et des compétences générales en matière de mesures quasiment à titre préventif. Le Conseil fédéral dispose déjà de ces compétences en vertu du droit de nécessité si les conditions sont (de nouveau) réunies. Il n'est donc pas nécessaire de les inscrire dans la loi COVID-19.

4.3 Remarques générales des partis, associations faïtières et autres organisations

Les partis, associations faïtières et autres organisations se prononcent notamment sur les points suivants :

Implication des associations et des partenaires sociaux (art. 2, al. 1) : Le **PS**, l'**USAM**, **Travail.Suisse** et l'**USS** considèrent qu'il faut aussi consulter les partenaires sociaux et, s'agissant des mesures spécifiques à certains secteurs, les associations sectorielles ou faïtières concernées (remarques analogues : **GastroSuisse, Commerce de détail, Fedmedcom, FMH, GSASA, ODA AM, pharmaSuisse, FSA, UNION ; Fédérations des Entreprises Romandes, JDS, Interpharma**). Selon **Economiesuisse**, il convient fondamentalement de donner la préférence à des restrictions régionales indiquées sur le plan épidémiologique à des restrictions généralisées imposées à des branches entières. Les **Cliniques privées suisses** souhaitent inscrire dans la loi un instrument garantissant que les interventions sont conformes au principe de la proportionnalité en ce qui concerne les restrictions ou interdictions frappant les examens et traitements médicaux et que celles-là sont adaptées à la situation. La question des indemnités financières en cas d'annulations ou de restrictions des examens et traitements doit aussi être réglée par la loi COVID-19. Les **JDS** qualifient la réglementation proposée à l'art. 2, al. 1 de « procuration générale » violant le principe de la légalité. Ils souhaitent que des dispositions précises conformes à ce principe soient prévues pour chaque domaine. En

outre, il affirme en substance qu'il ne suffit pas d'adopter une norme de délégation déterminant l'organe compétent pour déroger aux règles de droit en vigueur sans définir quant au fond la dérogation au droit ordinaire. Une telle construction législative est inadmissible sur le plan constitutionnel, car elle viole l'art. 185, al. 3, Cst., en relation avec l'art. 7d LOGA. L'**Entente Système de santé libéral** regrette que l'aspect de la proportionnalité ne soit pas traité : il doit selon elle trouver une claire expression dans la loi.

D'autres remarques sont présentées plus loin, dans les commentaires de l'art. 2.

Restriction de la circulation des marchandises (art. 2, al. 2) : pour l'**USAM**, le Conseil fédéral doit assurer que les frontaliers puissent entrer en Suisse pour des raisons professionnelles. Il doit pouvoir décider des exceptions et tenir compte des intérêts des cantons. **Interpharma** est d'avis que cette mesure ne devrait pouvoir être ordonnée qu'après consultation de la branche, dans le strict respect des principes de la nécessité et de la proportionnalité. Selon **Swiss Retail Federation** et **Scienceindustries Switzerland**, l'approche prévoyant des voies prioritaires (dites *green lanes*) et des simplifications dans le trafic douanier doit impérativement être maintenue. Le **Commerce de détail** souhaite que des restrictions ne soient possibles que pour les marchandises rapportées dans le trafic voyageurs pour un usage privé ou comme cadeau, mais non dans le trafic international des marchandises. Selon la **FSA**, **SwissHoldings** et **Scienceindustries Switzerland**, les mesures du Conseil fédéral doivent être conformes au principe de la proportionnalité. L'**USP** approuve le fait qu'il n'est pas possible de restreindre la circulation des personnes, qui est importante pour l'agriculture vu la main-d'œuvre étrangère nécessaire.

D'autres remarques sont présentées plus loin dans les commentaires de l'art. 2.

Obligation de production (art. 2, al. 3, let. f) : Selon l'**USAM**, **Interpharma** et la **FSA**, cette disposition ne doit être applicable que si l'approvisionnement ne peut pas être garanti d'une autre manière. Une obligation de production devrait pouvoir être imposée seulement avec une compensation adéquate (idem : **Interpharma**, **Commerce de détail**). **PharmaSuisse** souhaite une précision de cette disposition. **Scienceindustries Switzerland** considère que cette réglementation n'est utile que si les fabricants proposent déjà les produits thérapeutiques et équipements de protection dans leur portefeuille et peuvent utiliser les procédés et infrastructures correspondants. De l'avis de **SwissHoldings**, ces mesures ne doivent pouvoir être ordonnées qu'en dernier recours.

D'autres remarques sont présentées plus loin dans les commentaires de l'art. 2.

Protection des personnes vulnérables (art. 2, al. 6) : Le **PS** condamne le fait que les mesures pour protéger les personnes vulnérables, les obligations des employeurs et la protection des personnes vulnérables contre le licenciement ne soient pas expressément mentionnées dans

la loi. Selon le **PS60+**, il n'existe pas de résultats scientifiques prouvant que toutes les personnes de 65 ans et plus soient particulièrement vulnérables (idem : **FARES**). La limite d'âge fixée est insuffisamment justifiée et donc disproportionnée (**ProSenectute**). Une discrimination fondée sur l'âge est une claire violation de l'art. 8 Cst. En ce qui concerne la définition des groupes à risque, l'âge n'est qu'un facteur et il faut différencier (remarques analogues : **FARES et vert'libéraux seniors Zurich**). **PharmaSuisse** approuve la réglementation sur la protection des personnes vulnérables. **Commerce de détail** exige une définition plus claire des personnes vulnérables. Pour l'**UDC**, il doit être précisé que l'ensemble des mesures sont prises en étroite concertation avec les secteurs concernés, les représentants des employeurs, etc., et qu'il s'agit en premier lieu de recommandations et non d'obligations. Selon **Travail.Suisse**, il faut préciser à partir de quand les personnes vulnérables doivent de nouveau bénéficier d'une protection plus spécifique. Pour la **FSA**, le Conseil fédéral doit impérativement faire preuve de retenue en imposant des obligations aux employeurs. Il faut préciser dans la loi COVID-19 que l'obligation de continuer à payer le salaire aux personnes vulnérables n'est envisageable que si les employeurs sont indemnisés de leur prestation. L'**USAM** demande la radiation pure et simple de ce passage. Tant la loi du 13 mars 1964 sur le travail (LTr)⁶ que la LEp contiennent des dispositions suffisantes pour protéger les employés. Pour **GastroSuisse**, il n'est pas clair pourquoi les employeurs sont mentionnés, mais non les indépendants, les groupes à risque ou les associations. **HotellerieSuisse** exige de garder la disposition prévue dans l'ordonnance COVID-19 selon laquelle les employés ne sont dispensés de leurs obligations avec maintien du paiement de leur salaire qu'en dernier recours. **Agile.ch** qualifie de problématique la définition définitive et générale des personnes qui doivent être protégées contre l'infection par des mesures spéciales en tant que groupe à risque. Pour protéger une personne vulnérable, il faut aussi prendre des mesures spéciales envers ses proches pour réduire le risque de transmission au sein de la famille. **Amnesty International** demande un nouvel al. 7 portant sur les besoins de protection spécifiques des employés travaillant dans le domaine de la santé qui prévoient notamment une garantie de conditions de travail sûres et équitables et un droit à la protection de la santé.

D'autres remarques sont présentées plus loin dans les commentaires de l'art. 2.

Mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile (art. 3) : Afin d'éviter les restrictions supplémentaires des droits fondamentaux et des droits humains frappant les requérants d'asile et de rétablir la conformité de la pratique suisse avec la convention de Genève relative au statut des réfugiés, il faudrait préciser le libellé de l'art. 3 du projet (**JDS**). **Scienceindustries Switzerland** : l'art. 3 devrait être complété par un ajout selon lequel le passage de la frontière devrait toujours être garanti pour les personnes travaillant pour les entreprises d'importance systémique. La **Fédération des Entreprises Romandes** suggère d'ajouter, à la consultation préalable des cantons, celle des organisations patronales et économiques avant de prendre des

⁶ RS 822.11

décisions sur les mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile. Selon l'**UDC**, des contrôles systématiques à la frontière (y compris prises de la température et tests rapides de dépistage de COVID-19) doivent garantir que seules des personnes non porteuses du virus soient autorisées à passer la frontière. La prolongation de délais et la réglementation de l'hébergement et de la procédure dans le domaine de l'asile ne devraient en aucun cas conduire à favoriser les intéressés. Enfin, il y a lieu de prévoir une base légale permettant aux cantons de maintenir les mesures de contrainte qui ont été ordonnées telles que la détention en vue du renvoi même si l'exécution est impossible en raison des restrictions de voyage liées au COVID-19 (**UDC**). Le **CP** trouve les mesures prévues à l'art. 3 parfaitement proportionnées. La **FSA** et **HotellerieSuisse** souhaitent que l'octroi des permis de travail et l'entrée en Suisse soient garantis aux personnes disposant d'un contrat de travail valable tant que c'est possible du point de vue épidémiologique. Les contrôles à la frontière ne doivent pas faire obstacle à la mobilité des frontaliers (**FSA** et **Swiss Holdings**).

D'autres remarques sont présentées plus loin dans les commentaires de l'art. 3.

Mesures en cas de perte de gain dans le domaine de l'assurance-chômage (art. 9 et 10) : La **CDS** considère que sous l'angle de la politique de la santé, il est important que l'allocation pour perte de gain continue à être versée. Pour **Agile.ch**, il est indispensable que les proches qui assument la prise en charge et les soins de personnes handicapées en raison de la pandémie de COVID-19 et réduisent ou interrompent à cette fin leur activité lucrative reçoivent une allocation de perte de gain indépendamment de l'âge de la personne prise en charge. Le **CP** trouve cette disposition tout à fait satisfaisante. Aux yeux de l'**UDC**, il faut ajouter à l'art. 9, al. 1 une précision restrictive selon laquelle le versement des allocations peut être prévu lorsque l'interruption de l'activité lucrative liée à l'épidémie de COVID-19 est *directement ordonnée par la Confédération ou le canton*. Le PLR juge nécessaire de préciser qu'il est possible de prévoir le versement aux personnes qui *doivent* interrompre leur activité lucrative en raison des *mesures liées à l'épidémie de COVID-19*. L'USS exige de reprendre intégralement dans la loi la catégorie d'APG Corona prévue dans l'ordonnance d'urgence. **EXPO Event Swiss et svtb** approuvent la base légale inscrite à l'art. 9 et le fait que les décisions en la matière sont aussi possibles pour les entreprises concernées du secteur de l'événementiel.

D'autres remarques sont présentées plus loin dans les commentaires des art. 9 et 10.

4.4 Remarques diverses

Economiesuisse ne pourrait accepter la loi qu'à plusieurs conditions (durée clairement limitée ; application exclusive à la maîtrise de l'épidémie de COVID-19 ; pas de précédent en ce qui concerne d'autres crises ; examen rigoureux de la proportionnalité des mesures). En tout état de cause, la loi ne doit pas habiliter le Conseil fédéral à prendre de nouvelles mesures de type différent. **Swiss Holdings** demande aussi de préciser que les mesures doivent être con-

formes au principe de la proportionnalité (idem : **Entente Système de santé libéral, Commerce de détail**) et souligne l'importance de la circulation transfrontalière des marchandises et du passage de la frontière par les employés. Les interventions dans la production ne doivent être possibles qu'en dernier recours.

L'**Entente Système de santé libéral** demande si notamment l'art. 2 sera conforme à la constitution après la reconduction dans une réglementation de longue durée des compétences liées au droit de nécessité, que le législateur a limité dans le temps à bon escient. Pour les **JDS**, la loi doit prévoir des dispositions précises quant au fond dans tous les domaines pour que le principe de la légalité soit respecté. Selon eux, la construction du projet viole les art. 164 et 185, al. 3, Cst., notamment en ce qui concerne la justice et le droit procédural.

L'**Union suisse des paysans** souligne que les obligations prévues par la loi ne sauraient augmenter l'endettement et donc, conduire à des répercussions négatives sur le budget agricole à long terme. En outre, elle approuve le fait que le projet ne permet de limiter que le trafic des marchandises et non la circulation des personnes, qui est importante pour l'agriculture vu la main-d'œuvre étrangère nécessaire.

Les **VERTS** demandent au Conseil fédéral de veiller à l'égalité de traitement dans toutes les mesures liées au COVID-19 (remarques similaires : **JDS**) et de compléter tous les comités de crise et de conseil COVID-19 de la Confédération par des professionnels dans les domaines des soins, de la prise en charge, de la formation et de la prévention de la violence domestique et de garantir une représentation minimale des femmes et des hommes. La **CFQF** est étonnée que le *rapport explicatif* ne dise rien sur les conséquences de la loi sur l'égalité des hommes et des femmes et exige qu'une section y soit consacrée dans le message, en renvoyant à l'art. 141, al. 2, let. i, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁷ (idem : **JDS, FRI**).

L'**USS** demande un article spécifique sur les mesures de protection de la santé au travail. Le lieu de travail est essentiel en ce qui concerne la protection contre les nouvelles infections et la protection des employés vulnérables.

La **Poste Suisse SA** propose de reprendre directement dans la loi COVID-19 l'art. 7b de l'ordonnance 2 COVID-19 sous une forme adaptée ou de créer dans cette loi une base légale permettant au Conseil fédéral de prendre des mesures garantissant le service universel au sens de l'art. 7b de l'ordonnance 2 COVID-19. En outre, il faut prévoir dans la loi une disposition permettant au Conseil fédéral d'ordonner des mesures liées à l'épidémie de COVID-19 dans les transports publics.

⁷ RS 171.10

5 Remarques sur les dispositions

5.1 Art. 1

La compétence du Conseil fédéral d'édicter est à juste titre limitée aux domaines réglementaires pour lesquels la loi COVID-19 prévoit explicitement une telle compétence (**BE**). Il est souhaitable que ce principe soit énoncé non seulement dans le rapport, mais aussi dans la loi. L'**UDF** approuve la restriction prévue à l'al. 2.

22 cantons et deux organisations demandent que l'implication des cantons dans l'élaboration des mesures qui concernent les domaines de compétence cantonaux soit expressément prévue dans un nouvel al. 3. Une simple consultation n'est à leur avis pas suffisante. Les cantons doivent être associés au processus décisionnel et disposer de délais de réponse adéquats (**ZH, BE, LU, UR, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG, VS, NE, GE** ; remarques similaires : **GR, TI, JDS, CDS**). Certains cantons signalent que l'implication des cantons doit être conforme à la loi sur la consultation. En outre, il faut prévoir que les cantons peuvent au besoin édicter des prescriptions plus restrictives ou plus souples pour leur territoire (**UR, SO, AR** ; avis similaire : **TI, NE** et **Association des Communes Suisses, HotellerieSuisse, FSA**). Un expert s'exprimant à titre particulier (**H. Schramm**) demande une réglementation de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons si elle diffère de la LEp. Le principe de la subsidiarité doit aussi s'appliquer dans ce domaine.

L'**UDC** exige que le Conseil fédéral limite dans la loi ses compétences aux mesures destinées directement à endiguer l'épidémie et servant donc la santé publique. Il convient de définir des critères contraignants à cet effet. À l'avenir, le Conseil fédéral devrait fondamentalement consulter les organes parlementaires compétents avant de décider des mesures concrètes.

Les **JDS** souhaitent une formulation plus précise de l'al. 2 (maintien des capacités sanitaires et atténuation des conséquences économiques et sociales).

Le **FRI** demande de compléter cet article par l'obligation faite au Conseil fédéral d'évaluer les conséquences des ordonnances adoptées sur la base de cette loi sur l'égalité des femmes et des hommes et de prendre en considération l'interdiction de la discrimination avant d'édicter ces ordonnances.

Le **Réseau Choix Vaccinal** trouve que l'élaboration et l'adoption d'une telle loi n'ont aucun sens. Il y a lieu de rejeter la loi prise dans son ensemble en raison de l'évolution normale des virus (mutations) et du soutien unilatéral manifestement accordé à la grande industrie. Pour **Amnesty International**, il est essentiel de respecter les droits fondamentaux aussi dans les situations d'urgence.

5.2 Art. 2

Le canton **GE** soulève la question de savoir si certaines dispositions de délégation ne devraient pas être inscrites dans la LEp, notamment pour qu'il soit possible, dans la situation extraordinaire, d'ordonner des mesures secondaires tels que le soutien financier de l'économie et de la culture ou des fermetures de la frontière (remarques similaires : **SG** et **PLR**).

Le canton **VD** signale que les conséquences des mesures prévues notamment aux al. 2, 4 et 6 sont encore incertaines et devraient encore être mieux évaluées et analysées.

Economiesuisse et la **FSA** relèvent que l'économie a besoin de chaînes logistiques qui fonctionnent pour assurer l'approvisionnement. Si la situation l'exige, il faudrait à cette fin prévoir des allègements supplémentaires pour tous les moyens de transport (par ex., mesures éprouvées telles que dérogations à l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche, assouplissements du droit de travail ; remarques similaires : **Commerce de détail**, qui demande de compléter l'art. 2 en ce sens). Pour l'économie, il est très important que le Conseil fédéral continue à l'avenir de s'engager pour débloquer les importations.

Commerce de détail demande de compléter l'art. 2 par une disposition définissant les biens de consommation courante et permettant d'éviter les difficultés résultant des restrictions de vente édictées dans le cadre de l'ordonnance 2 COVID-19 et de leur mise en œuvre hétérogène dans les cantons.

Selon l'**ASD**, il faut assurer que les dispositions concernant la production de désinfectants sans autorisation soient reprises dans la loi et permettent d'une manière générale aux drogueries et aux pharmacies de fabriquer les désinfectants destinés à leur clientèle sans autorisation.

L'**UDF** propose de compléter cet article par un nouvel alinéa qui fixe des mesures destinées à informer la population et à la soutenir dans le choix d'une alimentation plus saine permettant de renforcer le système immunitaire (remarques similaires : **ASPEA**). La **FSA** et l'**USS** relèvent que si certains de leurs membres reconnaissent la nécessité d'une loi COVID-19, mais regrettent que le projet actuel ne fasse qu'attribuer des compétences au Conseil fédéral presque sans fixer de règles régissant leur exercice.

Art. 2, al. 1

Cette disposition est un principe général, qui devrait être inscrit à l'art. 1 (**TI**). Le canton **GE** suggère de supprimer l'al. 1 ou de l'amender de manière à ce qu'il soit réservé à la situation particulière au sens de l'art. 6 LEp. De nombreux cantons revendiquent l'implication des cantons et non seulement leur simple consultation (voir ch. 5.1).

Le **PS** est d'avis qu'il convient de consulter non seulement les cantons, mais aussi les partenaires sociaux. En outre, la délégation de compétences prévue à l'art. 2, al. 1 est trop étendue. Selon le **PLR**, la conception de l'art. 2 devra être revue. L'**UDF** souhaite de compléter l'al. 1 par des mesures destinées à informer la population et à la soutenir dans le choix d'une alimentation plus saine permettant de renforcer le système immunitaire. L'**USAM** considère l'omission des partenaires sociaux comme un grand défaut et propose de compléter l'al. 1 en

ce sens ; en outre, il faut consulter les secteurs concernés s'agissant des mesures spécifiques à ces secteurs. **GastroSuisse** et **IG Commerce de détail** souhaitent aussi une telle consultation (idem : **Fedmedcom**, **FMH**, **GSASA**, **ODA AM**, **pharmaSuisse**, **FSA**, **UNION**, **Fédération des Entreprises Romands**, **Interpharma**, qui demandent l'implication des associations faïtières). **Travail.Suisse** exige la consultation des partenaires sociaux en plus des associations faïtières lorsque les mesures concernent l'économie ou le monde du travail.

AGILE.CH demande de compléter l'al. 1 par l'obligation faite au Conseil fédéral de veiller à ce que les mesures ordonnées ne discriminent pas les personnes handicapées.

La **FMH** souhaite un complément qui oblige le Conseil fédéral à garantir la sécurité de l'approvisionnement. L'**Entente Système de santé libéral** regrette que l'aspect de la proportionnalité des mesures ne soit pratiquement pas pris en compte. Le principe de la proportionnalité doit être strictement respecté dans les interventions de l'État. Le **Réseau Choix Vaccinal** souligne la nécessité d'une possibilité de refuser un vaccin sans aucune conséquence.

Art. 2, al. 2

Le canton **AG** estime capital que l'art. 2, al. 2 (restriction de la circulation des marchandises) permette en tout temps de limiter l'exportation de biens médicaux importants tels que l'équipement de protection, les dispositifs médicaux (par ex., appareils respiratoires) et de médicaments définis ou de le soumettre, en plus de l'autorisation prévue par la législation relative aux médicaments et aux stupéfiants, à l'autorisation du SECO. Le canton **SG** propose de biffer l'art. 2, al. 2 ou de le remanier de telle manière qu'il ne permette de limiter que le tourisme d'achat. Le canton **TI** souhaite transformer cet alinéa en une disposition séparée, car il est étranger au contexte sanitaire. Selon le canton **VD**, il manque une évaluation a posteriori de l'efficacité sanitaire des mesures de crise ordonnées par le Conseil fédéral. Il faut aussi soumettre à une analyse et à un suivi plus précis les obstacles à la libre circulation des marchandises et biens.

L'**Union suisse des paysans** apprécie la possibilité de restreindre le tourisme d'achat. La crise a montré que la population doit pouvoir compter sur le marché intérieur. C'est pourquoi il faut adapter à l'avenir les conditions du tourisme d'achat.

Pour le canton **BE**, les raisons d'une restriction envisageable de la circulation des marchandises à la frontière ne sont pas claires ou, en d'autres termes, il n'est pas clair pourquoi on devrait empêcher le tourisme d'achat lorsque la frontière est ouverte. Les restrictions imposées pour des raisons de politique économique sont fondamentalement refusées (remarques similaires : **SG**).

Swiss Holdings indique que la restriction de la circulation des marchandises dans le commerce des produits essentiels tels que les médicaments et les dispositifs médicaux est contraire aux efforts internationaux déployés pour faciliter le commerce des produits de la santé durant la pandémie de COVID-19. Il faut aussi consulter les entreprises et les secteurs au sujet des mesures à prendre. **Commerce de détail** estime aussi que des restrictions ne soient

possibles que pour les marchandises rapportées dans le trafic voyageurs pour un usage privé ou comme cadeau et demande de préciser l'al. 2 en conséquence. Aux yeux de l'**USAM**, le Conseil fédéral doit assurer que les frontaliers puissent entrer en Suisse pour des raisons professionnelles. Selon **Swiss Retail Federation**, l'approche établie et solide prévoyant des voies prioritaires (dites *green lanes*) et des simplifications dans le trafic douanier doit impérativement être maintenue. La FSA relève que les mesures du Conseil fédéral doivent être conformes au principe de la proportionnalité (remarques analogues : **Scienceindustries Switzerland**).

Art. 2, al. 3

Pour le canton **GE**, les dérogations prévues aux let. g à j peuvent incontestablement être très utiles. Elles devront toutefois être temporaires et réversibles, afin d'éviter la mise sur le marché de produits qui ne respecteraient pas les normes habituellement admises en Suisse. Le canton **ZG**, demande de compléter cet alinéa par une disposition conférant au Conseil fédéral la compétence de soumettre les exportations de biens à des charges ou restrictions.

L'**USAM** estime qu'un pilotage étatique au sens de l'art. 2, al. 3, let. a à j n'est envisageable que si les canaux privés établis ne permettent pas de garantir un approvisionnement suffisant en produits thérapeutiques et en équipements de protection (remarques similaires : **Swiss Holdings et Interpharma**). Selon **SwissTextiles**, il est utile de conférer au Conseil fédéral, dans des situations extraordinaires, la compétence nécessaire pour garantir rapidement l'approvisionnement en produits manquants à titre subsidiaire. Ce faisant, le Conseil fédéral doit toutefois toujours respecter les principes fondamentaux du droit des marchés publics.

AGILE.CH exige une disposition selon laquelle le financement des masques et d'autres équipements de protection passe par la contribution d'assistance AI, l'aide sociale et les prestations complémentaires tant que le port des masques est recommandé ou ordonné en raison de la pandémie de COVID-19.

Let. a

Le canton **OW** qualifie d'insuffisante la formulation potestative. Ce sont précisément les petits cantons qui atteignent rapidement les limites de leurs ressources logistiques et en personnel. Les cantons et les prestataires de services doivent avoir l'obligation de constituer des stocks pour 90 jours.

Le remboursement incombant aux cantons est pour eux problématique sur le plan de la politique financière. La Confédération ou éventuellement aussi les assureurs doivent participer aux coûts (**BE**). Le canton **BE** le demande également pour les mesures visées aux autres alinéas si elles ont des retombées financières pour les cantons. Le canton **VD** privilégie un an-

crage immédiat et durable de cette disposition dans la loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays⁸, car elle est aussi importante dans la perspective des pandémies futures ; en outre, la Confédération et les cantons n'interviendraient que de manière subsidiaire. De l'avis du canton **VS**, la let. a devrait être précisée puisque les cantons et les institutions sont en principe responsables de leur propre approvisionnement.

L'inscription de cette disposition est compréhensible pour l'**UDF**. Le **PEV** approuve notamment les prescriptions visant à garantir l'approvisionnement suffisant en produits thérapeutiques et en équipements de protection. **PharmaSuisse** et **GSASA** approuvent le regroupement des produits thérapeutiques et des équipements de protection dans la loi et la réglementation du financement. Selon **Scienceindustries**, la let. a devrait prévoir une disposition permettant de garantir l'approvisionnement en désinfectants, vu que des désinfectants supplémentaires sont très rapidement nécessaires si une épidémie dure longtemps. Pour **mfe**, il est important que les équipements de protection soient pris en compte ; l'association approuve la délégation de compétence subsidiaire au Conseil fédéral en la matière.

Let. b

Le canton **BE** considère que la formulation des obligations d'annoncer est vague. Il convient de la clarifier en précisant quels établissements y sont soumis.

L'**UDF** signale que les obligations d'annoncer risquent d'entraîner des charges bureaucratiques et demande de les évaluer avec la participation de spécialistes représentant les établissements de santé concernés. **PharmaSuisse** et **GSASA** relèvent que la procédure d'annonce doit être le plus simple possible pour les intéressés. **mfe** trouve que les obligations d'annoncer sont adéquates.

Let. c

Le rapport explicatif devrait préciser les critères de distribution (**BE, NW, GL, BS, AG** et **CDS et VS**). Le canton **ZG** propose que la CDS soit chargée du pilotage et de la coordination.

AGILE.CH demande que les personnes handicapées qui emploient des assistants dans le cadre de la contribution d'assistance soient inscrites sur la liste prioritaire pour la distribution en cas de pénurie d'équipements de protection. Selon **GSASA**, l'attribution et la livraison doivent dans toute la mesure du possible passer par des canaux en place qui ont fait leurs preuves.

Let. d

L'**USAM** exige que le Conseil fédéral agisse selon le principe de la proportionnalité en édictant les ordonnances et que la vente directe soit limitée au minimum pour distordre le moins possible la concurrence. La disposition devrait être précisée en conséquence.

⁸ RS 531

Let. e

Douze cantons (**ZH, BE, LU, OW, GL, SO, BS, AI, AG, VS, NE, JU**), la **CDS** et **Commerce de détail** souhaitent que cette disposition soit biffée. Si un canton est particulièrement touché, les autres cantons lui apporteront bien évidemment leur soutien. On ne saurait « punir » les cantons qui ont une bonne prévention. En tout état de cause, la Confédération devrait faire preuve d'une très grande retenue dans l'exécution (**NW**). Si la let. e n'est pas biffée, la Confédération devra ordonner la tenue de stocks obligatoires cantonaux et les définir sur les plans tant qualitatif que quantitatif (**SH**). **Commerce de détail** qualifie cette proposition de problématique et demande sa radiation. Si une confiscation est inévitable, elle ne devrait être possible que contre une indemnisation complète (remarques analogues : **USAM, Swissholdings, Sciencesindustries** et **Interpharma**).

PharmaSuisse est d'avis que cette disposition est vague et devrait être précisée.

Les biens confisqués doivent faire l'objet d'une indemnisation au prix coûtant. (**ZG ; Commerce de détail, PharmaSuisse**). Selon la **FSA**, l'indemnisation des entreprises concernées par une confiscation ne ressort que du rapport explicatif, mais non de la loi COVID-19 elle-même.

Let. f

Quatre cantons (**BE, NW, GL, BS**) sont d'avis que les dispositions relatives à l'obligation de production doivent être explicitement mentionnée dans le message (remarques analogues : **CDS**).

Une obligation de production ne doit être possible qu'en dernier recours (**FSA**) et qu'avec indemnisation (**USAM**) ; il faut à cet égard prévoir un libellé contraignant (**Entente Système de santé libéral, Centre Patronal, Commerce de détail**) et tenir compte du manque à gagner subi du fait que d'autres produits ne peuvent pas être fabriqués (**Swiss Holdings**). Selon **Swiss Holdings**, la mesure ne doit pouvoir être ordonnée qu'en dernier ressort. **PharmaSuisse** estime également que la let. f est vague et devrait être précisée. De l'avis d'**Interpharma**, il faut veiller à la proportionnalité. Pour **Sciencesindustries Switzerland**, cette disposition n'est utile que si les fabricants proposent déjà les produits thérapeutiques et équipements de protection dans leur portefeuille et peuvent utiliser les procédés et infrastructures nécessaires. En outre, une adaptation des priorités dans la production n'est pas toujours possible en raison d'engagements contractuels ou de la demande d'autres produits thérapeutiques essentiels sur le marché.

Let. g

Dans le rapport explicatif, il y a lieu de préciser quels sont les canaux d'acquisition à ouvrir (en substance : **BE, GL, NW, BS, AG**). La **CDS** souhaite que le message apporte des précisions sur les produits thérapeutiques et équipements de protection mentionnés à la let. g.

PharmaSuisse et **GSASA** approuvent la possibilité de prévoir des dérogations, notamment pour des médicaments non autorisés en Suisse. Il faut cependant prévoir un contrôle à effectuer par une personne compétente relevant des professions médicales. De l'avis de **GE**, les dérogations prévues aux let. g à j sont légitimes, mais elles devront par principe être temporaires et réversibles.

Let. h et i

Les cantons **BE, GL, GE, BS** et la **CDS** prient le Conseil fédéral de clarifier la let. h dans le message. **PharmaSuisse** propose de préciser que les dérogations aux autorisations doivent toujours être accordées compte tenu de la sécurité des patients et donc de manière restrictive. Afin de garantir l'utilisation sûre des nouveaux vaccins ou procédés de vaccination pour les personnes en bonne santé, il faudrait éviter de les autoriser en procédure accélérée (**ASPEA**).

L'**USAM** demande une adaptation de la let. h, qui devrait permettre des dérogations à la procédure d'autorisation normale quant au fond et quant à la durée et aux exigences correspondantes auxquelles doivent répondre les médicaments et les vaccins (par ex. emballage et notice d'emballage) ainsi que des exceptions relatives aux activités soumises à autorisation (idem : **Interpharma**).

L'**OdA AM** est très inquiète de voir les compétences de Swissmedic restreintes en matière d'autorisation de produits thérapeutiques ; c'est pourquoi il faudrait biffer les let. h et i (idem : **Fedmedcom, UNION**). Deux autres associations demandent la suppression de la let. i (**VAOAS, Réseau Choix Vaccinal**). Une personne privée qualifiée rejette toute dérogation pour les vaccins (H. Schramm).

Art. 2, al. 4

Le canton **SG** demande la radiation de l'art. 2, al. 4, car il s'agit d'une ingérence considérable dans les compétences cantonales, qui ne peut se justifier sans une situation extraordinaire au sens de l'art. 7 LEp. L'appréciation des restrictions appropriées des activités médicales incombe par principe aux cantons (**AR**). Les cantons doivent pouvoir définir les mesures de façon autonome vu qu'ils sont différemment concernés. Pour ordonner des restrictions plus poussées, la Confédération devrait justifier la situation extraordinaire au sens de l'art. 7 LEp et participer aux coûts qui en résulteraient. Onze cantons proposent le libellé ci-dessous de l'al. 4 (**ZH, BE, LU, NW, OW, GL, SO, BS, AG, VS, NE** ; proposition similaire : **UR, AI, TI, CDS**) :

«⁴ Les cantons assurent les capacités sanitaires nécessaires. À cette fin, ils peuvent :
a. interdire ou restreindre des activités médicales ;
b. prendre des mesures pour le traitement des maladies dues au COVID-19 et d'autres urgences médicales.

⁴⁵ ##Le Conseil fédéral peut, pour garantir les capacités sanitaires nécessaires en cas de situation extraordinaire, obliger les cantons à:

a. interdire ou restreindre des activités économiques ou médicales; si ces mesures exigent le versement de dédommagements aux fournisseurs de prestations concernés, la Confédération participe de façon équitable à leurs coûts.

b. prendre des mesures pour le traitement des maladies dues au COVID-19 et d'autres urgences médicales.

En revanche, le canton ZG propose de prévoir que le Conseil fédéral ordonne directement les mesures citées au cas où les cantons n'entreprendraient rien ou prendraient des dispositions hétérogènes.

Le PS exige que toutes les mesures de protection soient prises notamment dans les métiers dits essentiels. Il s'oppose par contre à ce que le Conseil fédéral puisse suspendre les dispositions de la LTr.

Swiss Holdings souhaite que cet alinéa soit supprimé. Le **Centre Patronal** est d'avis que le Conseil fédéral devrait régler les principes généraux d'indemnisation en s'assurant que l'égalité de traitement entre les différents établissements sanitaires ; il propose donc de compléter l'al. 4. Selon **Travail.Suisse**, cette formulation ne signifie pas un droit à restreindre la LTr tel que le prévoyait l'ordonnance COVID-19. La LTr ne doit pas être assouplie même en temps de crise. **HotellerieSuisse** est d'avis que les restrictions des activités économiques doivent être adoptées avec retenue et réduites au minimum absolument nécessaire. La FSA signale que ses membres dénoncent le caractère inutilement compliqué de l'art. 2, al. 4. Si une mesure relève déjà de la compétence des cantons, il faut renoncer à conférer au Conseil fédéral une compétence d'ordre supérieur pour imposer des obligations aux employeurs.

La **FMH** demande un complément selon lequel le Conseil fédéral doit enjoindre les cantons à constituer des régions sanitaires et à coordonner les mesures à l'intérieur de ces régions, s'il fait usage de sa compétence au sens de l'al. 4. Si les cantons ne le font pas, il constitue ces régions lui-même. Selon **mfe**, il faut de toute évidence prévoir une indemnisation adéquate des médecins et d'autres personnes de profession médicale concernées par les mesures. Cet aspect doit être inscrit dans la loi.

Le **JDS** estime que cette disposition viole le principe de la légalité car elle donne une procuration générale au Conseil fédéral.

Let. a

De l'avis de l'**UDC**, la compétence d'interdire des activités économiques conférée au Conseil fédéral par la let. a pourrait être interprétée à tort comme un chèque en blanc pour un nouveau confinement. L'**UDC** s'oppose résolument à un nouveau confinement et exige un libellé

sans équivoque. **HotellerieSuisse** et la **FSA** rappellent que les restrictions doivent être conformes au principe de la proportionnalité. **Commerce de détail** demande une limitation explicite du champ d'application au secteur de la santé.

H+ exige un complément selon lequel les restrictions ou interdictions d'activités médicales ordonnées par le Conseil fédéral doivent faire l'objet d'une indemnisation adéquate. Les bases légales actuelles ne suffisent pas à cette fin.

L'**USAM** (ainsi qu'**Interpharma**) souhaite que cette disposition soit supprimée. Un chèque en blanc de durée indéterminée permettant au Conseil fédéral d'interdire des activités économiques est incompatible avec un système fondé sur l'économie de marché et donc non conforme à la constitution. **Swiss Holdings** la suppression de l'al. 4 pour les mêmes raisons.

Let. b

H+ propose l'ajout suivant : « *Les mesures comprenant des prestations liées à des traitements sont soumises à l'assurance obligatoire des soins et doivent faire l'objet d'un tarif fixé conformément aux principes de la LAMal. Si les mesures concernant les réserves de capacités nécessaires et les extensions d'infrastructure des établissements sanitaires ne doivent pas être remboursées par des institutions d'assurance, elles sont remboursées par le canton.* »

Agile.ch exige qu'un certain nombre de lits en soins intensifs soient réservés aux personnes ayant des besoins particuliers.

Art. 2, al. 5

Le canton **BE** est d'avis que la prise en charge des coûts devrait être réglée au niveau de la loi au sens formel. Les cantons **BE, NE, GL, BS, AG, NW, ZH** et la **CDS** : Il faut adapter les considérations aux nouvelles dispositions relatives à la prise en charge des coûts des analyses diagnostiques du COVID-19 entrées en vigueur le 25 juin 2020. L'**USAM, Interpharma** et le **Centre Patronal** demandent que le Conseil fédéral soit obligé de régler la prise en charge des coûts (pas de formulation potestative).

Le **PS** et les **VERTS** exigent que la loi prévoie explicitement que la Confédération prend en charge les coûts des tests. **Curafutura** souhaite un complément selon lequel les cantons et les partenaires doivent être consultés. **Santésuisse** affirme que le remboursement des analyses diagnostiques et sérologiques est assuré. Il convient de simplifier la règle relative au remboursement de sorte que le Conseil fédéral puisse prendre en charge les coûts. **Aide et soins à domicile Suisse** propose un complément permettant de modifier à court terme les conditions-cadre dans le domaine des soins (par ex., loi sur le travail) pour garantir les capacités sanitaires dans des situations extraordinaires impliquant une augmentation massive du travail.

Art. 2, al. 6

Le canton **VS** approuve cette disposition, qui doit néanmoins être appliquée de façon uniforme

au plan fédéral par souci de cohérence et d'égalité de traitement.

Le canton **SG** est d'avis que l'al. 6 est disproportionné vu qu'il ne limite pas clairement la durée des mesures concernées. Selon le canton **GE**, il faudrait étendre le champ d'application à l'ensemble des travailleurs, sans le limiter aux personnes vulnérables. Le canton **BE** estime qu'il faut prévoir une solution passant par les assurances sociales existantes. Les charges prévues jusqu'à fin 2022 représentent en effet un fardeau financier considérable pour les employeurs qui ne peuvent pas occuper leurs collaborateurs à domicile. En outre, il faudrait préciser dans quelle mesure il existe une protection contre le licenciement et le réglementer. Le canton **TI** souhaite plus de précisions sur cet alinéa dans le message vu que l'ordonnance 2 COVID-19 a été entre-temps abrogée (remarques analogues : **ZH**).

Pour l'**UDC**, il doit être précisé que l'ensemble des mesures sont prises en étroite concertation avec les secteurs concernés, les représentants des employeurs, etc. Le **PS** et le **PS 60+** demandent d'inscrire explicitement dans la loi les mesures pour protéger les personnes vulnérables, y compris la protection contre le licenciement.

Les **VERTS** exigent des dispositions contraignantes sur la protection de la santé au travail, qui garantissent notamment que les personnes vulnérables ne soient pas désavantagées sur le plan professionnel pour cause de risques sanitaires, de maladie ou de mesures ordonnées par les autorités. Les employés doivent de plus pouvoir être libérés de leur obligation de travailler avec maintien du paiement de leur salaire, si le travail présente un risque élevé pour leur santé.

PharmaSuisse approuve cette disposition. **HotellerieSuisse** estime que la libération de l'obligation de travailler avec maintien du paiement du salaire ne doit être prévue qu'en dernier recours.

La **FSA** s'oppose à ce que l'État propose en situation de crise des mesures de soutien financier tout en imposant aux employeurs une nouvelle obligation de payer le salaire aux employés vulnérables. Il faut donc au moins préciser dans la loi COVID-19 que l'obligation de continuer à verser le salaire aux personnes vulnérables n'est envisageable que si les employeurs sont indemnisés de leur prestation. La protection de la santé au travail revêt une très grande importance pour **Travail.Suisse**. Il faut donc préciser à partir de quand les personnes vulnérables doivent de nouveau bénéficier d'une protection plus spécifique. Deux partis (**vert'libéraux seniors Zurich, PS 60+**), **ProSenectute** et le **Seniorenrat Zurich** sont de l'avis que la définition générale du groupe à risque comme « personnes de 65 ans et plus » est contraire à la constitution et discriminatoire. Il convient de présenter dans le message une description plus différenciée des personnes vulnérables (remarques similaires : **Commerce de détail** et **FARES**).

De l'avis de **ProSenectute**, il faut aussi prévoir des mesures pour soutenir les personnes vulnérables afin que celles-ci puissent maîtriser les restrictions et défis liés à la crise ; la disposition doit être complétée en conséquence.

AGILE.CH considère qu'il faut également protéger, le cas échéant, les proches des personnes vulnérables. En outre, il faut veiller à ce que ces groupes de personnes ne soient pas désavantagés sur le marché du travail. La disposition doit être complétée en conséquence. Pour l'**USAM**, tant la LTr que la LEp contiennent des dispositions suffisantes pour protéger les employés. En outre, on ne sait pas pourquoi la loi ne mentionne explicitement que les employeurs. Le passage concerné doit être supprimé (idem : **GastroSuisse**). **Amnesty International** propose un nouvel al. 7 se référant aux besoins particuliers des employés dans le secteur de la santé et instituant une garantie de conditions de travail sûres et équitables ainsi qu'un droit à la protection de la santé.

5.3 Art. 3

Quatre cantons (**GL, BS, VS, NE**) approuvent explicitement les dispositions des let. a et c. Le canton **VS** relève que les restrictions de l'entrée en Suisse doivent être ordonnées en concertation avec les cantons concernés. Le canton **SH** est d'avis que la possibilité de restreindre l'entrée en Suisse (le séjour) doit être étendue à l'activité lucrative (loi sur les travailleurs détachés et procédure d'annonce). Si des foyers régionaux apparaissent dans un pays voisin, il serait judicieux de prévoir aussi de restreindre l'entrée en Suisse pour les personnes exerçant une activité lucrative. Le canton **BE** relève que les dispositions de la Confédération sur l'hébergement des requérants d'asile représentent une ingérence dans les compétences cantonales et que certaines d'entre elles, concernant par exemple l'occupation maximale des structures cantonales d'hébergement, pourraient entraîner des dépenses supplémentaires considérables dans les cantons. Un forfait global de la Confédération ne permet pas de financer ces dépenses. Le canton **NE** estime également que les coûts concernés devraient faire l'objet d'un financement spécifique de la Confédération. Le canton **SG** peut imaginer une réglementation nationale uniforme plus généreuse que le droit en vigueur en ce qui concerne notamment la révocation d'autorisations de séjour et d'établissement ou l'autorisation du regroupement familial en relation avec l'aide sociale (remarques similaires : **PS, JDS, CRS**). Pour **GE**, il importe de prendre toutes les mesures visant à garantir à la fois la protection juridique effective des requérants d'asile exigée par la loi fédérale sur l'asile et la protection de la santé de toutes les personnes participant à la procédure.

L'**USS** demande de compléter l'art. 3 par des dispositions permettant de mieux protéger contre les effets négatifs de la pandémie les travailleurs précaires sans passeport suisse. Selon le **Centre Patronal**, les mesures prévues à l'art. 3 sont parfaitement proportionnées. **HotellerieSuisse** et la **FSA** souhaitent que l'octroi des permis de travail et l'entrée en Suisse soient garantis aux personnes disposant d'un contrat de travail valable tant que c'est possible du point de vue épidémiologique. L'**USAM** rappelle aussi que différents secteurs (par ex., la branche pharmaceutique) sont fortement tributaires de la main-d'œuvre étrangère. Les con-

trôles à la frontière ne doivent pas faire obstacle à la mobilité des spécialistes et des frontaliers (idem : **Swiss Holdings, FSA**). Selon **Scienceindustries**, il y a lieu d'ajouter un nouvel al. 2 garantissant en tout temps le passage de la frontière les personnes travaillant pour les entreprises d'importance systémique.

Le **HCR** relève que les mesures ne doivent pas restreindre de manière injustifiée les droits humains ; notamment le principe de non-refoulement devrait aussi être respecté même en situations de crise (remarques similaires : les **VERTS, AsyLex, JDS, OSAR, CRS**). Certains participants à la consultation (par ex., **JDS** et, en substance, aussi **USS**) estiment que le libellé devrait être plus spécifique pour éviter les restrictions supplémentaires des droits fondamentaux et des droits humains frappant les requérants d'asile et de rétablir la conformité de la pratique suisse avec la convention de Genève relative au statut des réfugiés. En outre, il faut prévoir une obligation de protéger les migrants contre les effets négatifs de la pandémie. Le **CRS** remarque d'une manière générale que les mesures ne doivent être prises que pour combattre la pandémie et que le respect du principe de la proportionnalité et des engagements de droit international doit être garanti. Les **JDS** signalent que les mesures prises à ce jour en relation avec le COVID-19 ont été préjudiciables aux requérants d'asile : auditions sans représentation juridique, impossibilité de demander l'asile à la frontière, pas de suspension générale des délais. La **CFM** approuve en principe le fait que le Conseil fédéral veut inscrire à temps les ordonnances d'urgence dans une loi fédérale urgente. Elle signale en outre que les requérants d'asile sont exposés à un risque d'infection élevé. De l'avis de l'**UDC**, il est nécessaire que le Conseil fédéral restreigne l'entrée Suisse de ressortissants étrangers non seulement pour des raisons de santé publique, mais aussi du fait du risque de chômage.

En outre, il y a lieu de prévoir une base légale permettant aux cantons de maintenir les mesures de contrainte qui ont été ordonnées telles que la détention en vue du renvoi même si l'exécution est impossible en raison des restrictions de voyage liées au COVID-19. Les **VERTS** demandent en revanche qu'il soit renoncé à ordonner la détention administrative et que les personnes concernées soient immédiatement libérées si le renvoi n'est pas envisageable (idem : **Amnesty International, OSAR, CRS**).

Let. a

Les cantons **GL** et **BS** approuvent le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures par le Conseil fédéral, si c'est nécessaire conformément au code frontières Schengen. Les cantons **NE** et **VS** souhaitent être consultés en vue d'une telle mesure. Le **PS** demande une adaptation permettant de garantir la possibilité de demander l'asile en Suisse à tout moment, même si les frontières sont fermées (dans le même sens : les **VERTS, AsyLex, JDS, CRS**). L'**OSAR** propose de compléter la let. a par un ajout permettant de garantir l'accès à la procédure d'asile afin que le principe de non-refoulement soit garanti. Les **JDS** trouvent inacceptable qu'il soit impossible de demander l'asile à la frontière suisse.

Le **HCR** demande de compléter la let. a par une disposition selon laquelle le Conseil fédéral doit explicitement tenir compte des engagements internationaux en dérogeant à la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)⁹ (idem : **DDS, CFM, OSAR** ; remarque similaire : **Amnesty International**). Selon **Economiesuisse, Swiss Retail Federation** et la **FSA**, il n'est pas clair si la let. a est aussi applicable aux frontaliers.

Let. b

Plusieurs cantons (**BE, LU, GL, BS, AI, NE, JU**) proposent de préciser à la let. b qu'il s'agit uniquement de prolongations de délai touchant les cas pour lesquels une autorisation s'éteindrait en raison d'un séjour à l'étranger.

De l'avis de l'**UDC**, les prolongations de délai ne devraient en aucun cas conduire à favoriser les intéressés. Le **PS** salue expressément la possibilité de prolonger les délais légaux dans le droit des étrangers (idem : **JDS, Amnesty International, CFM, OSAR, CRS**). Il demande de veiller à ce que les étrangers qui devraient faire appel à des prestations d'aide sociale ne subissent aucun désavantage en vertu de la loi sur les étrangers (remarques similaires : **SG, les VERTS, Amnesty International, JDS, CRS**) et donc, de suspendre les dispositions des art. 62, al. 1, let. e, et 63, al. 1, let. c, LEI, au moins pour la durée de validité de la loi COVID-19 et de garantir que les sans-papiers ont accès à des prestations d'aides directes.

Certains participants à la consultation (par ex., **AsyLex, Amnesty International, JDS, CFM, CRS, OSAR** et, en substance, **HCR**) proposent de permettre des prolongations de délai aussi pour les recours dans la procédure d'asile (le délai de recours doit être porté à 30 jours pour toutes les décisions), pour l'avis sur le projet de décision d'asile négative, pour le départ et pour l'extinction de l'asile et de l'admission à titre provisoire. Les prolongations de délai devraient notamment rendre possible le regroupement familial (**CRS**).

Amnesty International et l'**OSAR** proposent en outre une disposition permettant de suspendre les délais dans le droit de l'asile et des étrangers, par analogie à l'art. 4 de la loi COVID-19. De même, on devrait suspendre une procédure s'il est impossible de procéder aux examens médicaux nécessaires en raison des capacités insuffisantes du personnel médical.

Let. c

Le canton **BS** approuve la réglementation proposée vu qu'on ne sait pas quelle sera la situation en septembre et quelles restrictions seront nécessaires dans le domaine des migrations. Le **PS** soutient en principe cette disposition, mais rejette la possibilité d'exclure la protection juridique indépendante et les représentants des organisations d'entraide des auditions,

⁹ RS 142.2

comme le Conseil fédéral l'a déjà décrété une fois (idem : **GE, les VERTS ; Amnesty International, AsyLex, JDS, CFM, OSAR, CRS** ; remarques similaires : **HCR**). Le **HCR** affirme que l'audition est un élément important d'une procédure d'asile efficace et équitable; il ne faudrait pas si possible y renoncer. À cet égard, on doit tenir compte des questions annexes liées à la protection des données. Cependant, l'introduction temporaire de l'audition à distance à l'aide de moyens techniques est légitime en situation d'urgence. Le **HCR** approuve la poursuite des procédures d'asile tant qu'elle est possible. Il faut toutefois éviter toute restriction de l'équité de ces procédures. Certains participants à la consultation (par ex., **Amnesty International, JDS, OSAR** ; en substance : **CFM**).

Selon les **VERTS**, il faut préciser que les conditions de vie et de logement des requérants d'asile doivent permettre une mise en œuvre sans faille des mesures de protection de la santé (remarques similaires : la **CRS**, qui cite notamment dans ce contexte la détention en vue du renvoi, ainsi qu'**Amnesty International et JDS**). **Amnesty International** et l'**OSAR** exigent que les requérants d'asile soient attribués à un canton après 140 jours, en dépit du COVID-19. Dans le contexte de la procédure de renvoi, la **CRS** estime qu'il y a lieu de suspendre les rapatriements sous contrainte et ceux que les intéressés ne choisissent pas entièrement de leur plein gré, vu que le système de santé est fragile dans la majorité des pays de retour. En outre, il faut suspendre les décisions de renvoi sans prolongation du délai de départ. **Amnesty International**, la **CRS** et l'**OSAR** souhaitent que la clause de souveraineté soit appliquée dans le cadre de la procédure Dublin si les renvois ne sont pas envisageables dans un délai de six mois en raison du COVID-19.

5.4 Art. 4

Le canton **GE** conteste la constitutionnalité de l'art. 4, vu qu'il s'agit de la procédure administrative cantonale. Selon le canton **LU**, c'est à juste titre que l'art. 4 ne s'applique pas aux procédures administratives cantonales contentieuses ou non contentieuses (remarques similaires : **AR, VS**). Le canton **GL** suggère de préciser cette disposition dans les commentaires. Par contre, le canton **ZG** demande que le droit administratif cantonal en matière administrative soit aussi mentionné.

Le Conseil fédéral devrait consulter les cantons avant d'édicter les dispositions concernées afin de garantir une certaine unité dans l'application des lois de procédure aux niveaux fédéral et cantonal et vu que les autorités cantonales exécutent parfois le droit de procédure de la Confédération et des cantons. Cela concerne en particulier la suspension des délais (**ZH, BS, AR, VS, TI**).

Le **PS** approuve cette disposition. L'**UDC**, qualifie en principe de positives les mesures garantissant les actes de procédure, notamment l'utilisation de moyens techniques. Par contre, les interventions concernant les délais et termes entraînent en règle générale de graves problèmes.

Economiesuisse soutient les dispositions de l'art. 4. Le **Centre Patronal** est d'avis que les

mesures prévues sont en l'état suffisantes. L'**ASM** considère cette disposition comme judiciaire tout en soulignant que les mesures d'urgence ne devront être prises qu'avec une extrême réserve aussi à l'avenir. **AGILE.CH** approuve également l'art. 4, mais demande d'y apporter un complément permettant aux personnes participant à la procédure de demander, pour des raisons particulières, les dérogations mentionnées aux let. b et c ou de les refuser. La **CRS** souligne que les dérogations prévues dans le domaine de la justice ne doivent être appliquées que dans l'intérêt de la santé publique et des personnes concernées et que si les droits fondamentaux de ces personnes sont respectés.

Selon la **FSA**, il n'est pas nécessaire de légiférer en matière de prolongation et restitution de délais. Les délais impartis par l'autorité peuvent de toute manière être prolongés et le droit en vigueur permet également la restitution pour des raisons valables. Selon les **JDS**, la possibilité d'ordonner une suspension générale des délais, qui englobe les délais impartis par le juge ou par l'autorité, viole notamment le principe de l'indépendance des autorités judiciaires (art. 191c Cst.).

Trois cantons (**ZH, BE, AG**) suggèrent d'examiner si la phrase introductive de l'art. 4 ne devrait pas aussi mentionner les affaires pénales, en plus des affaires civiles et administratives (remarque similaire : **FSA**). Le canton **SG** propose le complément correspondant. En revanche, trois cantons (**LU, AR, GE**) considèrent que les affaires pénales sont exclues à juste titre.

Let. a

Selon le canton **BE**, la formulation de cette disposition est trop ouverte au vu de la durée de validité de la loi jusqu'à fin 2022, ce qui pourrait conduire à des interférences considérables avec l'indépendance des autorités judiciaires et la garantie de la protection et de la sécurité juridiques. La compétence du Conseil fédéral doit être limitée aux délais légaux. Les délais impartis par l'autorité relèvent de la compétence judiciaire.

Le **PLR** est d'avis que la let. a doit être biffée : on ne saurait entraver le bon fonctionnement de la justice. En outre, la disposition n'est plus nécessaire (idem : **FSA**). La **Poste Suisse** souhaite être rapidement informée sur de telles mesures.

Let. b

Le canton **BE** est d'avis que la let. b touchera sans aucun doute plus fortement la juridiction civile que la juridiction administrative. Du point de vue du droit public et du droit administratif, la question est de savoir si cette disposition représente une interférence inacceptable dans l'indépendance des autorités judiciaires et met en péril les garanties constitutionnelles conférées aux parties. Il n'appartient ainsi qu'aux autorités judiciaires de décider sur l'organisation et la tenue des audiences. Il faudrait donc biffer la let. b et fusionner ses parties encore nécessaires avec la let. c.

Let. c

Le canton **LU** propose un complément permettant d'utiliser des moyens techniques tels que vidéoconférences ou téléconférences, notamment lors d'auditions. Selon l'**OSAR**, il faut toujours garantir la qualité et l'exhaustivité de l'établissement des faits (en substance aussi **CRS**).

Let. d

Le canton **BE** estime qu'il n'est pas clair, en raison du libellé, si la disposition concerne seulement la procédure de poursuite ou si les premières parties concernent aussi d'autres procédures. Les compétences sont de plus indéfinies et donc trop larges. Comme le montrent les expériences faites dans le domaine de la juridiction administrative, de telles dispositions ne sont pas nécessaires. Le canton **ZG** souhaite compléter la let. d par la mention de la procédure de faillite. Il n'y a aucune raison de traiter cette procédure autrement que la procédure de poursuite. Selon le canton **BL**, il faudrait examiner d'une manière générale l'introduction de la notification électronique des communications, mesures et décisions ainsi que des enchères sur des plateformes en ligne, indépendamment de la pandémie de COVID-19.

PharmaSuisse relève qu'il faut veiller à ce que les personnes concernées prennent effectivement connaissance des communications et décisions notifiées et demande de ne pas déroger à la réglementation normale de la notification par les autorités.

5.5 Art. 5

Le canton **LU** propose d'ajouter à l'art. 5 une énumération d'exemples (« aux assemblées de sociétés, coopératives, associations et groupements semblables ») pour en améliorer la compréhension et préciser le champ d'application, et de compléter les commentaires. Le législateur devrait directement déterminer les formes de remplacement des assemblées (**SH** ; remarque similaire : **OW**). Les cantons **GL** et **BS** saluent le fait que l'art. 5 ne concerne pas les autorités politiques cantonales et communales (idem : **AR**, **VS**). Un remaniement de cet article est nécessaire selon les cantons **ZG** et **LU**.

Le **PS** approuve cette disposition. De l'avis de l'**UDC**, la mesure concernée n'est adéquate qu'en situation d'urgence. Le **Centre Patronal**, **Economiesuisse**, **pharmaSuisse**, **Interpharma**, **Scienceindustries**, **la Fédération des Entreprises Romandes** et **Swiss Holdings** approuvent également la disposition de l'art. 5.

5.6 Art. 6

La reprise des mesures instituées par l'ordonnance COVID-19 insolvabilité est bienvenue du point de vue de la politique économique. Plusieurs participants à la consultation soutiennent donc la possibilité de maintenir les allègements concernant les avis obligatoires et le sursis de durée limitée dans le domaine de la poursuite pour dettes et faillite prévus par l'ordonnance

COVID-19 insolvabilité (GL, en substance aussi **BS, VS**). **LU** soutient de manière générale les mesures dans le domaine des poursuites pour dette et de la faillite. Selon l'**Union des villes suisses**, une très grande retenue s'impose dans la mise en œuvre de la suspension des poursuites.

Le **Centre Patronal** approuve la disposition de l'art. 6 (idem: **PS**). **Economiesuisse** la soutient également, mais signale que les interventions dans le droit matériel de l'insolvabilité sont considérées comme délicates. Il faudrait donc renoncer si possible à de nouvelles adaptations.

L'**USAM** demande de reprendre à l'art. 6 les dispositions en matière d'insolvabilité de l'ordonnance. La dispense de l'obligation d'avertir le juge du surendettement doit être prolongée au 31 décembre 2021 (idem : **HotellerieSuisse**). **Travail.Suisse** soutient également cette disposition, permettant au Conseil fédéral d'éviter les licenciements imminents en édictant des dérogations et de préserver les emplois.

Let. b

Le **PLR** est d'avis que la let. a doit être biffée vu qu'elle n'est plus nécessaire ; on ne saurait entraver le bon fonctionnement de la justice.

5.7 Art. 7

Dix cantons (**ZH, BE, LU, BS, BL, SH, SG, TI, VD, GE**) saluent le principe de la prorogation des mesures prévues dans le domaine culturel par l'ordonnance COVID-19 dans le secteur de la culture (RS 442.15). Le canton doit toutefois garder une marge de manœuvre convenable et adaptée à ses besoins.

Le **PS** approuve la disposition. En effet, les mesures prises jusqu'à présent sont insuffisantes : le secteur souffre encore des conséquences de la crise. Ainsi, le **PS** demande de remplacer la formulation potestative par un libellé impératif (de même que les **VERTS** et de manière similaire que l'**ACS**).

L'**UDC** et l'**UDF** rejettent cet article. L'**UDC** propose d'adapter éventuellement la formulation de manière à empêcher la création d'une base légale permettant de dépasser les moyens financiers déjà accordés.

Selon **Economiesuisse**, les mesures vont trop loin et ne sont pas nécessaires dans l'immédiat pour combattre la pandémie. Un débat parlementaire est indispensable à ce sujet. Le **Centre Patronal** est surpris par la délégation de compétence générale et propose de permettre au Parlement de définir lui-même le cercle des ayants droit et les modalités des mesures. **Travail.Suisse** soutient un prolongement du soutien financier accordé aux entreprises culturelles, aux acteurs culturels et au secteur de l'événementiel. La **Taskforce Culture** estime impératif de prolonger les mesures prises pour garantir un revenu aux entreprises culturelles et aux acteurs culturels.

Cinq cantons (**ZH, ZG, AR, VD, VS**) demandent de plus d'étendre le chapitre 3.2 du rapport

explicatif, « Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne », et notamment d'aborder les coûts liés à l'art. 7

Le canton **BE** indique que si cette disposition devait être maintenue, il faudrait examiner plus en détail l'exclusion des voies de droit, en particulier sa compatibilité avec la garantie constitutionnelle de l'accès au juge, et de l'inscrire au niveau de la loi.

Selon le canton **BL**, il faudrait développer l'aide immédiate de manière à permettre aux acteurs culturels indépendants de bénéficier d'une prestation de base forfaitaire d'au moins 70 francs par jour accordée dans une procédure simple. Cela permettrait de mieux tenir compte de leur situation actuelle et de réduire les charges liées au traitement des demandes. Le canton **ZH** propose aussi une indemnité forfaitaire (max. 2 000 fr. par mois).

Art. 7, al. 1

GastroSuisse propose de compléter l'al. 1 par une énumération d'entreprises culturelles comprenant les discothèques, les clubs de nuit et les locaux de danse, qui sont un élément important de la vie culturelle. **ProCinema** et l'**ACS** demandent qu'il soit reconnu que les entreprises culturelles à but lucratif méritent un soutien. L'**USS** et la **Taskforce Culture** proposent de supprimer la formulation potestative à l'art. 7, al. 1 (proposition de nouveau libellé : « *Le Conseil fédéral soutient des entreprises culturelles et des acteurs culturels au moyen d'aides financières.* »).

Art. 7, al. 2

La formulation proposée est rejetée, car elle entraîne des conséquences financières pour les cantons sans leur accorder le droit d'avoir voix au chapitre. Il y a lieu de régler la concertation avec les cantons en ce qui concerne le calcul du montant de l'aide, les conditions du soutien et les indemnités pour pertes financières (**BE, OW, FR, BS, GR**, et, de manière similaire, **ZG, BL, SH, TI, VD, VS, NE**). L'al. 2 devrait être formulé comme suit :

« Il règle les conditions du soutien, le calcul du montant de l'aide et la procédure pour les mesures financées entièrement par la Confédération. Dans le domaine des mesures financées en commun par la Confédération et par les cantons, la Confédération et les cantons règlent en commun les conditions du soutien, le calcul du montant de l'aide et la procédure. »

ProCinema et l'**ACS** souhaitent qu'en cas de la prorogation de la mesure, le Conseil fédéral veille à ce que les conditions du soutien, le calcul du montant de l'aide et les conditions de demande soient uniformes dans toute la Suisse.

Art. 7, al. 3

Le canton **ZH** qualifie d'adéquante la répartition du coût du financement des indemnités pour pertes financières. Il souhaite toutefois une solution permettant de répartir le coût entre les

cantons hôtes et les cantons du siège lorsqu'une entreprise culturelle exerce ses activités exclusivement dans d'autres cantons.

La Confédération et les cantons devraient participer pour moitié aux mesures définies en commun ou aux indemnités pour pertes financières et aux frais d'exécution (**ZG, LU, SO, BS, SH, SG, GR, TI**).

Le canton **AI** exige qu'une enveloppe financière soit fixée (proposition similaire : **ZG**). Le canton **GE** se demande si la répartition des charges ne devrait pas être fixée par voie d'ordonnance.

ProCinema exige que les fonds mis à disposition par les cantons soient proportionnels au nombre d'entreprises culturelles et aux pertes financières déjà subies et celles qui sont à prévoir dans le canton donné.

Le canton **GL** souhaite la suppression de l'al. 3. Les cantons n'ont à ce jour pas d'obligation de se charger des prestations à verser aux entreprises culturelles que le Conseil fédéral a calculées sous sa propre régie. Conformément à l'art. 69 Cst., La culture est du ressort des cantons. Les cantons **AR** et **VD** s'y réfèrent également et proposent de reprendre le libellé de l'art. 9, al. 4, de l'ordonnance COVID-19 dans le secteur de la culture (RS 442.15 ; « *La Confédération contribue pour moitié aux indemnités accordées par les cantons.* »).

5.8 Art. 8

Six cantons (**ZH, BE, BS, AG, AR, VS**) prennent acte avec satisfaction de la prorogation des mesures de promotion indirectes au bénéfice des médias d'une durée de six mois, décidées par le Conseil fédéral dans le cadre des ordonnances du 20 mai 2020 (idem : **impresum**). Selon le canton **GL**, les mesures à prendre doivent être inscrites directement dans la loi. Le canton **SG** considère que le Conseil fédéral être habilité à ordonner certaines mesures dans le domaine des médias. De l'avis du canton **GR**, la participation de la Confédération aux coûts pour la distribution régulière par la poste n'est pas suffisante. La Confédération devrait participer de manière analogue aux coûts de la distribution matinale ; il faut donc adapter les let. a et b. Le canton **ZG** s'oppose au financement des coûts d'abonnement de services de l'agence de presse Keystone-ATS, s'agissant des droits d'utilisation pour les médias électroniques, au moyen du produit non utilisé de la redevance de radio-télévision.

Le **PS** et les **VERTS** se félicitent également des mesures en faveur des médias. Selon le **PS**, l'art. 8 doit toutefois être complété par une interdiction expresse de versement de dividende. Le **PEV** propose de préciser que les mesures destinées à la presse écrite devraient s'appliquer au plus tard jusqu'à l'entrée en vigueur du train de mesures (été 2021). Par souci d'égalité de traitement, l'**UDF** demande soit d'élargir le cercle des bénéficiaires aux hebdomadaires et mensuels distribués par abonnement, soit de supprimer l'art. 8.

Selon **Economiesuisse**, les mesures vont trop loin et ne sont pas nécessaires dans l'immédiat pour combattre la pandémie. Un débat parlementaire est indispensable à ce sujet. L'**UDC** s'oppose à toute extension de l'aide aux médias même dans le contexte de l'épidémie de COVID-19. Si l'Assemblée fédérale ne devait pas adopter le train de mesures en faveur des médias dans le délai prévu à cette fin ou pas du tout, l'art. 8 resterait malgré tout en vigueur. Il est donc proposé d'en limiter la durée de validité à fin 2021. L'**USAM** s'oppose également à cette disposition. De l'avis de **Travail.Suisse**, les mesures prises dans le domaine des médias sont utiles en raison des recettes publicitaires. L'**USS** souhaite une réglementation concernant le soutien des diffuseurs de programmes de radio ou de télévision et des radios numériques. Selon la **Comco**, il faut préciser que le Conseil fédéral peut ordonner les mesures définies à l'art. 8 au plus tard jusqu'à l'entrée en vigueur du train de mesures en faveur des médias. L'**USS** exige la suppression du plafond de 10 millions de francs fixé à l'al. 1, let. c. La **Taskforce Culture** soutient les mesures proposées à l'art. 8 pour le domaine des médias et en souligne la nécessité.

5.9 Art. 9

Onze cantons approuvent l'adoption de la base légale permettant de proroger les mesures en cas de perte de gain. Plusieurs cantons signalent notamment que ces mesures sont importantes du point de vue sanitaire, notamment pour le traçage des contacts (**ZH, BE, NW, OW, BS, BL, AG, TI, VS, NE, GE**). Le canton **ZG** demande une consultation obligatoire des cantons, qui sont chargés de l'exécution. Selon le canton **BL**, il faudrait prévoir des indemnités non seulement en cas d'interruption, mais aussi en cas de réduction de l'activité lucrative, notamment à l'égard des acteurs culturels (remarques semblables : **ZH, Fedmedcom, FMH, OdA AM, UNION**). Le canton **GR** souhaite que les règles prévues pour les associés gérants dans le cadre de la réduction de l'horaire de travail (RHT) soient adaptées au régime APG auquel sont soumis les indépendants (dans le même sens : **AR, AI**). Rien que les taux journaliers différents appliqués dans ces deux domaines sont incompréhensibles. Une autre inégalité de traitement incompréhensible est que la RHT pour les associés gérants est arrivée à échéance fin mai 2020, alors que l'APG pour les indépendants continue à certaines conditions.

Le **PLR** suggère la formulation plus restrictive suivante : « *Le Conseil fédéral peut prévoir le versement d'allocations pour perte de gain aux personnes qui doivent interrompre leur activité lucrative à cause des mesures de lutte contre l'épidémie de COVID19* » (proposition semblable : **PEV**). L'**UDC** propose un libellé encore plus restrictif (« *qui doivent interrompre... Sur ordre direct de la Confédération ou des cantons* »). Le **PS** demande que les mesures prises dans le cadre de l'assurance perte de gain pour les parents, pour les personnes mises en quarantaine ainsi que pour les indépendants soient mentionnées dans la loi. Pour les **VERTS**,

il est essentiel que les conséquences financières soient réduites au minimum pour les personnes concernées par la pandémie de COVID-19. Il faut donc supprimer la formulation potestative à l'art. 9, al. 1. Par ailleurs, les APG COVID-19 doivent être versées non seulement pour la prise en charge des enfants, mais aussi pour la prise en charge des proches adultes (idem : **AGILE.CH**). Les **VERTS** exigent en outre de prévoir que le maintien du paiement du salaire ou, à titre subsidiaire, des APG COVID-19, soit garanti à partir du premier jour, indépendamment des rapports de travail, en cas de maladie, d'auto-isolement ou de quarantaine ordonnée.

Le **Centre Patronal** approuve également la disposition discutée. La **FSA** salue explicitement le fait que le Conseil fédéral pourra prévoir aussi à l'avenir une indemnité pour perte de gain si l'activité lucrative est interrompue en raison de l'épidémie de COVID-19. En vue de la multiplication des cas de quarantaine qui est à prévoir prochainement, il faut proroger l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 (RS 830.31) ou intégrer les dispositions pertinentes à l'art. 9 de la loi COVID-19. **Travail.Suisse** estime que les mesures destinées à atténuer les répercussions économiques de la crise du coronavirus doivent être maintenues jusqu'à l'avis contraire et insiste sur le taux de remplacement du revenu de 100 % qui doit être prévu pour les revenus les plus bas. L'USS demande de supprimer la formulation potestative à l'al. 1 : les allocations pour perte de gain devront ainsi être versées aux employés qui subissent une perte de revenu pour cause de maladie, subsidiairement à l'obligation de continuer à payer le salaire, qui ne s'applique pas absolument. **Impressum** relève que l'exercice du droit des indépendants aux allocations pour perte de gain est simplifié et que les charges fixes devraient être prises en compte dans le calcul. Selon la **Taskforce Culture**, il est juste et important de permettre au Conseil fédéral d'ordonner de poursuivre ces mesures de façon ciblée.

Plusieurs associations (**Fedmedcom, FMH, ODA AM, UNION**) aimeraient que les personnes morales puissent également bénéficier d'une indemnité en cas de pertes subies à cause de l'épidémie de COVID-19.

Selon **PharmaSuisse**, la perte de gain devrait faire l'objet d'une indemnité aussi lorsque la prise en charge des enfants n'est plus garantie et les parents peuvent travailler à domicile.

5.10 Art. 10

Les cantons **VS, LU et TI** soutiennent les mesures au sens de l'art. 10. Le canton **BS** approuve la prolongation de la période de versement de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, prévue à l'art. 10 à la place des dispositions de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage relatives aux personnes en position assimilable à celle d'un employeur (remarques similaires : **ZH, ZG, AR, GL, TI** et **Centre Patronal**). De l'avis du canton **NE**, les cantons devraient être consultés au préalable afin de trouver des solutions différenciées.

Le canton **BL** relève que la procédure ordinaire, beaucoup plus compliquée, sera de nouveau utilisée à partir du 1^{er} septembre 2020 pour le traitement des demandes d'inscription et de versement de l'indemnité prévue en cas de réduction de l'horaire de travail. C'est pourquoi il propose d'inscrire dans la loi une disposition permettant au Conseil fédéral d'appliquer de nouveau la procédure simplifiée s'il faut de nouveau recourir davantage à la RHT.

L'**UDC** est d'accord avec cette disposition. Les **VERTS** exigent que le taux de remplacement du revenu puisse atteindre 100 % pour les bas salaires, car une réduction de 20 % met très fortement sous pression les employés concernés. En outre, il faut verser toutes les aides indépendamment du statut de séjour.

HotellerieSuisse souligne l'importance capitale de l'indemnité RHT, qui sera un élément clé à long terme. L'association demande tout une série d'adaptations et allègements (consistant par ex. à prolonger de 12 à 18 périodes de décompte durant le délai-cadre et l'indemnité forfaitaire en cas de réduction de l'horaire de travail pour des positions assimilables à celles de l'employeur jusqu'à la fin de 2020 ou à supprimer le délai de préavis de trois jours avec effet rétroactif au 1^{er} juin 2020).

La **FSA** souhaite que l'art. 10 confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions dérogeant à la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)¹⁰ en cas d'une très haute seconde vague d'infection, à la condition fixée à l'art. 1 de la loi COVID-19. Du point de vue de l'**USS**, les mesures mentionnées à l'art. 10 ne sont pas suffisamment contraignantes. Elle propose notamment que le taux de remplacement du revenu puisse atteindre 100 % pour les bas salaires (idem : **PS, Travail.Suisse**). **Swiss Textiles** approuve la prolongation de la période de versement de l'indemnité RHT à 18 mois. La **Fédération des Entreprises Romandes, Travail.Suisse, Taskforce Culture** et **ExpoEvent/svtb** sont d'accord avec la disposition prévue.

L'**USAM** propose de compléter l'art. 10 par la disposition permettant d'ordonner des mesures aussi pour les employés travaillant sur appel et les personnes engagées pour une période déterminée ou au service d'une entreprise de prêt de personnel ou de travail temporaire (idem : **GastroSuisse, impressum**). L'**Union des villes suisses** propose le nouvel alinéa suivant :
« Les intéressés ont droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail liée aux mesures nécessaires pour surmonter l'épidémie de COVID-19, indépendamment de la forme juridique et des organes responsables de l'entreprise. »

Let. a

Selon le canton **SH**, la disposition est très restrictive. Il pourrait aussi être nécessaire de permettre, éventuellement pour une durée limitée, la réduction des horaires pour d'autres métiers que la formation professionnelle (remarques similaires : **ZH**).

¹⁰ RS 837.0

La **FSA** approuve la let. a. Selon **SwissTextiles**, il faut garantir que la let. a est aussi applicable aux formateurs en entreprise.

Let. b

Le canton **ZH** signale qu'il y a lieu de reprendre différentes dispositions de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage¹¹ qui n'ont pas été inscrites dans la loi, notamment en ce qui concerne la procédure simplifiée ou le versement des indemnités RHT sous forme forfaitaire.

La **FSA** approuve aussi la let. b, mais il faudrait supprimer la limitation de la durée : « ... entre le 1^{er} mars et le 31 août 2020 ».

Let. c

Le canton **ZH** s'oppose à la prolongation générale du délai-cadre applicable à la période d'indemnisation, qui impliquerait des charges d'exécution disproportionnées. En revanche, une telle prolongation pourrait être prévue dans une nouvelle let. d pour certains assurés (par analogie avec les règles prévues pour l'activité lucrative indépendante et la période éducative).

La **FSA** soutient la prolongation du délai-cadre. À son avis, il faut garantir ce qui suit : l'art 47a de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)¹² entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021 ; les personnes qui, après avoir atteint l'âge de 58 ans, cessent d'être assujetties à l'assurance obligatoire en raison de la dissolution des rapports de travail par l'employeur pourront exiger de maintenir leur assurance. Cette possibilité est prévue aussi pour les assurés qui auront perdu leur emploi déjà durant le second semestre de 2020. Les dispositions de l'art. 10, let. c, de la loi COVID-19 sur la prolongation du délai-cadre rencontrent un accueil favorable de **Travail.Suisse**.

5.11 Art. 11

Le canton **GE** rappelle que depuis la mi-mars 2020, les autorités de poursuite pénale ont fait face à une prolifération des normes pénales extraordinaires liées à la mise en œuvre des mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19. Il pose donc la question de l'opportunité de prolonger les compétences concernées et propose que la base légale formelle prévoie une description, même générale, des comportements réprimés. **Economiesuisse** approuve l'art. 11 au sens de la sécurité du droit. **Commerce de détail** demande plusieurs ajouts (précision de la compétence cantonale en matière de poursuites pénales, application des art. 6 et 7 de la loi du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif¹³ aux infractions commises dans les entreprises).

Art. 11, al. 1

¹¹ RS 837.033

¹² RS 831.40

¹³ RS 313.0

Le canton **LU** doute que cette disposition pénale soit conforme au principe « *pas de peine sans loi* ». En tout cas, il ne semble pas indiqué de prévoir une norme pénale en cas d'inaction dans les cantons (art. 11, al. 1, en relation avec l'art. 2, al. 4). L'**UDC** et le **Commerce de détail** demandent de limiter les amendes aux infractions intentionnelles. Vu que les mesures et ordonnances évoluent très rapidement en ce temps de mutations imprévisibles, des infractions par négligence commises de bonne foi sont inévitables (**SVP**). Selon le **Commerce de détail**, il faudrait de plus fixer le montant maximal à 5 000 francs. **SwissHoldings** s'oppose aux dispositions pénales et **Scienceindustries** les qualifie d'insuffisantes car l'art. 1 CP exige une claire définition de l'acte punissable dans une loi au sens formel (idem : **Voillat Facincani Sutter + Partner**).

5.12 Art. 12

Le **Commerce de détail** estime que le Conseil fédéral devrait pouvoir régler non seulement l'exécution, mais aussi la surveillance et la coordination de l'exécution afin d'éviter que les cantons ou les différentes autorités appliquent des directives hétérogènes lors de la mise en œuvre. La disposition devrait être complétée en conséquence. **HotellerieSuisse** souhaite des précisions concernant l'exécution dans les cantons pour garantir la sécurité du droit. Tous les cantons devraient mettre en œuvre les mesures fédérales, mais il faudrait préciser les conditions auxquelles ils seraient autorisés à ordonner des mesures plus strictes (idem : **FSA**). De l'avis d'**Amnesty International**, il est indispensable, du point de vue des droits humains, que la Suisse examine les mesures déjà prises et celles qui le seront à l'avenir sous l'angle de leur efficacité et de leur conformité avec les droits fondamentaux de la population et de leurs conséquences sur les droits des professionnels de la santé et d'autres personnes exerçant des métiers systémiques.

5.13 Art. 13

Deux cantons (**SO, BS**) et le **PEV** sont convaincus que la durée de validité limitée à deux ans est adaptée à la situation et donc conforme au principe de la proportionnalité.

Selon quatre cantons (**OW, SG, GR, NE**), cette durée devrait être limitée à un an, jusqu'à fin 2021, vu les empiètements parfois considérables sur les compétences des cantons et leur implication financière (en substance aussi **SG**). Le **PLR, le SP, l'UDC** ainsi que **H+** et l'association **Flexibles** se prononcent aussi pour une durée de validité plus courte.

PharmaSuisse approuve le délai fixé à fin 2022, mais estime qu'il est crucial d'abroger la loi plus tôt si elle n'est plus nécessaire. **Voillat Facincani Sutter + Partner** met en question le caractère urgent de la loi.

6 Autres points à intégrer ou à examiner

Plusieurs participants à la consultation ont proposé d'inscrire d'autres mesures dans la loi.

Renforcement de l'État de droit institutionnel

Le PDC s'emploie à révéler les possibilités de renforcer les institutions et mécanismes démocratiques existants de l'État de droit. Il propose donc de charger une Délégation des affaires juridiques (DélAJ) d'examiner, dans les situations extraordinaires, la constitutionnalité et la légalité des actes de l'exécutif avant leur entrée en vigueur. Dans le domaine des décisions de politique financière, la Délégation des finances est une institution semblable qui fonctionne bien. La création de la DélAJ permettrait de mieux étayer les actes de nécessité et de renforcer le Conseil fédéral en sa qualité d'autorité de décision.

Contrôle de la conformité au droit des actes de droit de nécessité

Les **VERTS** proposent de créer les bases juridiques permettant aux tribunaux de procéder à un contrôle abstrait rapide des normes s'agissant des ordonnances de nécessité du Conseil fédéral (art. 185, al. 3, Cst.) et de l'Assemblée fédérale (art. 173, al. 1, let. c, Cst.).

Loyers de logements ou de locaux commerciaux

Pour le **PS** et l'**ASLOCA**, il est nécessaire que le Conseil fédéral autorise une prolongation des délais de paiement des loyers arriérés d'habitation et des locaux commerciaux. Il y a lieu de transposer dans la loi les dispositions des ordonnances pertinentes. De l'avis de l'**ASLOCA**, il est en outre indispensable d'adapter une base légale permettant au Conseil fédéral de décider, notamment en cas de deuxième vague, l'exemption d'une partie du loyer des locaux commerciaux en cas de nouvelles restrictions et fermetures.

GastroSuisse propose l'adoption d'une disposition autorisant le Conseil fédéral à ordonner de nouvelles réductions des loyers d'habitation de durée limitée et d'autres mesures pour protéger les locataires commerciaux. Les réductions devraient s'élever à au moins 60 % ; en cas d'impact économique plus profond d'un deuxième confinement, une réduction de 80 % semble justifiée.

Renforcement de la liberté des médias

Impressum exige de compléter la loi par une disposition selon laquelle les mesures actuelles et futures ne doivent porter aucune atteinte directe ni indirecte à la liberté des médias et de l'information.

Allègement fiscal

UDC : Les contributions aux organisations d'entraide suisses reculeront probablement sous le coup de la récession imminente, l'augmentation probable du chômage et la réduction plus fréquente des horaires de travail. Or, le remplacement d'une partie des aides publiques par des fonds privés permet de dégrever les œuvres sociales de l'État. À cette fin, le Conseil fédéral

devrait prévoir pour les années fiscales 2020 et 2021 une suspension de la limitation de la possibilité d'exonérer les dons de l'impôt (max. 20 % du revenu net, art. 33a de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct¹⁴). Il s'agit de dons faits à des organisations qui se proposent de soutenir financièrement les personnes, entreprises et associations lésées par l'épidémie de COVID-19 et par les mesures prises pour l'endiguer. Il faudrait donc examiner la possibilité d'exonérer de l'impôt les dons faits à ces organisations jusqu'à concurrence de 100 % du revenu net.

Marché du travail et assurances sociales

La **FSA** demande de compléter la loi par des dispositions à adopter dans les domaines ci-dessous.

- Obligation d'annoncer les emplois vacants : elle doit être levée en cas de nouveau confinement. Le commerce de détail a par exemple besoin de collaborateurs temporaires pouvant être engagés à très court terme pour maintenir l'entreprise en état de fonctionnement. L'obligation d'annoncer les emplois vacants ne permet pas d'agir vite en cas d'urgence et il faut donc la suspendre.
- Autorisations de circuler le dimanche : par analogie à l'art. 7a de l'ordonnance 2 COVID-19, « *Les commerçants de denrées alimentaires et d'objets usuels ne sont plus tenus de respecter les interdictions de circulation et les autres restrictions de circulation, notamment dans les centres-villes et les zones piétonnes.* »
- Exercice d'activités dans deux ou plusieurs États pour les travailleurs frontaliers (art. 13 du règlement n° 883/2004) : en cas de seconde vague, il faudra pouvoir convenir rapidement de la poursuite du travail à domicile à cause du coronavirus sans changement de statut dans les assurances sociales. La communication aux organisations et entreprises concernées doit toujours se faire dans les plus brefs délais.

Accueil extrafamilial pour enfants

Cantons **LU, BS, AI, NE** (propositions similaires : **VD, VS**) : l'ordonnance ordonnance COVID-19 accueil extra-familial pour enfants prévoit que les institutions adressent les demandes aux services désignés par les cantons jusqu'au 17 juillet 2020. Comme elle deviendra caduque le 16 septembre 2020, les cantons doivent examiner les demandes et prendre les décisions avant cette date. Cette période ne sera pas suffisante dans de nombreux cantons. Il faut donc impérativement prévoir dans la loi COVID-19 que la période de traitement des demandes peut être prolongée pour que les cantons aient assez de temps pour examiner sérieusement les demandes.

Cantons **VD** et **VS** : l'exécution de l'ordonnance doit faire l'objet d'une surveillance. Par exemple, les institutions poursuivies par les communes ne sauraient bénéficier d'un soutien

¹⁴ RS 642.11

(remarques similaires : les **VERTS**).

Le **PS** exige qu'un article sur l'accueil extrafamilial soit inscrit dans le projet de loi. Il doit donner au Conseil fédéral la compétence d'imposer des obligations aux cantons, afin de maintenir une offre de garde d'enfants supplémentaire adaptée aux besoins de la famille et d'accorder une aide financière aux institutions concernées.

Prévoyance professionnelle

Les **VERTS** demandent d'inscrire dans la loi COVID-19 une disposition transitoire relative à l'art. 47a LPP, selon laquelle toute personne qui perd son emploi après avoir atteint l'âge de 58 ans sera exempté de l'obligation de justifier de son assujettissement ininterrompu à l'assurance (2^e pilier), et cela pour les raisons suivantes : à partir de janvier 2021, les personnes qui ont atteint l'âge de 58 ans pourront maintenir leur assurance si elles le souhaitent. C'est seulement cette nouvelle disposition qui leur garantira le droit d'obtenir une rente du 2^e pilier. La Confédération doit mettre en vigueur cette décision du Parlement de manière que les employés âgés qui perdent leur emploi ne soient pas de plus privés de leur droit aux versements d'une caisse de pensions. Parallèlement, l'Office fédéral des assurances sociales doit veiller, en collaboration avec les autorités de surveillance, à la pleine exécution de l'art. 4, al. 2, de la loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage¹⁵.

ASIP propose d'intégrer dans la loi COVID-19 la possibilité d'utiliser temporairement les réserves de cotisations d'employeur pour les cotisations des salariés. Cette mesure se fonderait - outre sur l'art. 331, al. 3, CO – sur l'art. 66, al. 2, LPP, selon lequel l'employeur est débiteur des cotisations non seulement de l'employeur mais aussi des salariés.

Révision partielle de la LEp

Le canton **SG** propose de passer au crible les points faibles de la LEp. Des règles générales de durée indéterminée pourraient représenter une base légale mieux adaptée pour maîtriser les scénarios semblables à la crise actuelle. Il convient de régler les mesures de durée indéterminée dans la LEp et les mesures temporaires liées au coronavirus, dans la loi COVID-19.

Renforcement du pouvoir d'achat par les réserves LAMal et disposition transitoire concernant l'art. 47a LPP

L'**USS** propose un nouvel article prévoyant le versement ou la redistribution des réserves LAMal excédentaires à la population. En outre, elle suggère d'adopter une disposition transitoire relative à l'art. 47a LPP, garantissant que toute personne qui perd son emploi après avoir atteint l'âge de 58 ans est exemptée de l'obligation de justifier de son assujettissement ininterrompu à l'assurance (2^e pilier).

¹⁵ RS 831.42

Cautionnements solidaires liés au COVID-19

Cantons **LU** et **BS** : Les retombées de la crise du coronavirus les difficultés financières ne se feront sentir qu'avec retard dans certains secteurs de la production. Il faudra alors que les entreprises qui ne seront concernées par les mesures de confinement prises en Suisse et à l'étranger que ces prochains mois puissent présenter ultérieurement des demandes de crédit COVID, et cela aux mêmes conditions que les demandeurs actuels. Une prorogation des dispositions nécessaires devrait avoir lieu maintenant et ne peut être différée au 1^{er} trimestre de 2021. Il est proposé d'inscrire les cautionnements solidaires liés au COVID-19 dans la présente loi pour qu'une solution soit disponible le 26 septembre 2020, au moment où l'ordonnance pertinente deviendra caduque.

HotellerieSuisse demande l'introduction d'un instrument d'exemption de dettes. Les entreprises qui disposaient d'un modèle commercial solide et étaient capables de s'affirmer sur le marché avant la crise doivent être entièrement ou partiellement exemptées de l'amortissement des crédits d'urgence COVID simples.

Mesures conjoncturelles

Les **VERTS** signalent que, mis à part les mesures sanitaires, des mesures visant à stimuler la conjoncture et à promouvoir l'employabilité passent au premier plan dans la situation de crise persistante. Ils en appellent au Conseil fédéral de prendre rapidement des mesures conjoncturelles dans le cadre de la loi COVID-19. En outre, le Conseil fédéral doit assurer, par des bons de formation, que les personnes qui perdent leur emploi ou doivent réduire les horaires de travail à cause de la crise actuelle améliorent leur employabilité.

Le **SAB** met en exergue l'importance des mesures à long terme destinées à renforcer la résilience de la société et l'économie suisse. Il a élaboré un catalogue de telles mesures et demande au Conseil fédéral de charger un groupe d'experts de le concrétiser.

Autres secteurs qui devraient bénéficier d'un soutien

Canton **GE** : Si le soutien à la culture a été mis en évidence, d'autres situations liées à la restauration ou à l'hébergement devraient également bénéficier d'un soutien complémentaire. Il s'agirait par exemple des activités totalement dépendantes de lieux qui ont été fermés. La prise en charge financière du différentiel entre les remboursements relevant du chômage et des APG et le total des charges à assumer peut véritablement mettre à mal d'autres branches d'activité, comme par exemple les restaurateurs de cafétéria des écoles.

Cantons **LU**, **GL** et **SG** : Hormis les mesures prises dans le domaine de la culture, il convient d'adopter une base légale nécessaire pour intervenir dans celui du sport.

GL : on devrait prendre des mesures dans le domaine des transports publics ou dans celui des capacités sanitaires.

Anhang / Annexe / Allegato

Verzeichnis der Eingaben der Kantone, Parteien und eingeladenen Organisationen
Liste des cantons, des partis politiques et des organisations invitées
Elenco dei partecipanti (Cantoni, partiti politici e organizzazioni invitate)

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VS	Wallis/Valais/
VD	Waadt / Vaud
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti démocrate-chrétien PDC Partito popolare democratico PPD	Generalsekretariat Hirschengraben 9 Postfach 3001 Bern
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------

Eidgenössisch-Demokratische Union EDU Union Démocratique Fédérale UDF Unione Democratica Federale UDF	Postfach 3602 Thun
Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV	Nägeligasse 9 Postfach 3001 Bern
FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali	Generalsekretariat Neuengasse 20 Postfach 3001 Bern
Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES	Waisenhausplatz 21 3011 Bern
Grünliberale Partei Schweiz glp Parti vert'libéral Suisse pvl Partito verde liberale svizzero pvl	Monbijoustrasse 30 3011 Bern
Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC	Generalsekretariat Postfach 8252 3001 Bern
Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS Parti socialiste suisse PSS Partito socialista svizzero PSS	Zentralsekretariat Theaterplatz 4 Postfach 3001 Bern
Senior GLP	Scheuchzerstr. 119, 8006 Zürich
SP 60+	Theaterplatz 4 Postfach 3001 Bern

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna

Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri	Laupenstrasse 35 3008 Bern
Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere	Monbijoustrasse 8 Postfach 3001 Bern
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete Groupement suisse pour les régions de montagne Gruppo svizzero per le regioni di montagna	Seilerstrasse 4 Postfach 3001 Bern

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dell'economia

economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere Swiss business federation	Hegibachstrasse 47 Postfach 8032 Zürich
Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) Union suisse des arts et métiers (USAM) Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)	Schwarztorstrasse 26 Postfach 3001 Bern
Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori	Hegibachstrasse 47 Postfach 8032 Zürich
Schweiz. Bauernverband (SBV) Union suisse des paysans (USP) Unione svizzera dei contadini (USC)	Laurstrasse 10 5201 Brugg
Schweiz. Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)	Monbijoustrasse 61 Postfach 3000 Bern 23
Travail.Suisse	Hopfenweg 21 Postfach 5775 3001 Bern