



Commentaire sur l'ordonnance COVID-19 culture

Remarque préliminaire : L'ordonnance sur les mesures dans le domaine de la culture prévues par la loi COVID-19 reflète la pratique développée depuis le 20 mars 2020 en lien avec l'application de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture (RS 442.15). La pratique se fonde sur le rapport explicatif du Conseil fédéral concernant l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture ainsi que sur les directives de l'Office fédéral de la culture fondées sur l'art. 11, al. 2, de ladite ordonnance et sur la pratique définie au ch. 6.4 de ces directives.

Contenu de l'article 1 :

L'objectif des mesures prévues est triple. Il s'agit premièrement d'atténuer les conséquences économiques de l'épidémie de COVID-19 pour les entreprises culturelles, les acteurs culturels et les associations culturelles (let. a). Deuxièmement, d'aider les entreprises culturelles à s'adapter aux nouvelles circonstances créées par l'épidémie de COVID-19 (let. b), ce qui passe par le cofinancement de projets de transformation (cf. définition à l'art. 2, let. h). Troisièmement, les mesures contribuent à empêcher une détérioration durable du paysage culturel suisse et à maintenir la diversité culturelle.

Contenu de l'article 2 :

L'article 2 contient diverses définitions :

- *Lettre a* : Le champ d'application de l'ordonnance est limité au domaine de la culture. La définition de ce domaine revêt donc une importance particulière. La liste des domaines dressée à la lettre a est exhaustive. Toutefois, tous les domaines mentionnés ne sont pas entièrement couverts par l'ordonnance. Les cantons peuvent, s'ils le jugent nécessaire, définir la notion de « domaine de la culture » de manière plus étroite, mais aussi, dorénavant, de façon plus large. Les cantons peuvent utiliser la possibilité d'étendre le champ d'application par exemple pour verser des indemnités à des éditeurs ou à des établissements privés d'enseignement dans le domaine culturel.
 - *Arts de la scène et musique*. Sont concernés par l'ordonnance : les arts du spectacle au sens strict et leur diffusion (théâtre, opéra, ballet, arts du cirque, salles et locaux de concert de musique classique et contemporaine, orchestres, musiciens, DJ, chanteurs, chœurs, danseurs, comédiens, artistes de rue, troupes de théâtre et compagnies de danse), la fourniture de prestations pour les arts de la scène et la musique (y compris les agents musicaux et les gestionnaires de tournées) ainsi que l'exploitation d'institutions culturelles dans le domaine des arts de la scène et de la musique (y compris les clubs de musique actuelle, pour autant qu'ils aient une programmation artistique) et de studios d'enregistrement ; *ne sont pas* concernés par l'ordonnance : l'édition de musique enregistrée et de partitions, la fabrication d'instruments de musique, le commerce d'instruments de musique, les maisons de disques, les fournisseurs commerciaux d'agendas culturels, les services de billetterie, les salles de séminaire, etc. ainsi que les discothèques, les dancings, les boîtes de nuit.
 - *Design*. Sont concernés par l'ordonnance : les ateliers et les studios de design textile, de design d'objets, de design de bijoux et de graphisme; *ne sont pas* concernés : les bureaux d'architecture et les restaurateurs.
 - *Cinéma*. Sont concernés par l'ordonnance : la réalisation de films et leur diffusion (y compris les festivals), la technique cinématographique, la distribution et l'exploitation

de films ainsi que l'exploitation de salles de cinéma; *ne sont pas* concernés : le commerce de supports sonores et visuels enregistrés ou les vidéothèques.

- *Arts visuels*. Sont concernés par l'ordonnance : les activités dans le domaine des arts plastiques (y compris l'art numérique interactif et la photographie) et leur diffusion (y compris les espaces d'art subventionnés); *ne sont pas* concernés : l'exploitation de laboratoires photographiques, le commerce d'art (y compris les galeries) et le commerce d'antiquités.
- *Littérature*. Sont concernés par l'ordonnance : la création littéraire (y compris la traduction littéraire) et sa diffusion (y compris les festivals de littérature) ; *ne sont pas* concernés : l'impression et l'édition de livres, le commerce des livres ainsi que les bibliothèques et les archives.
- *Musées*. Sont concernés par l'ordonnance : les musées, lieux d'exposition et collections accessibles au public ainsi que la transmission de patrimoine culturel ; *ne sont pas* concernés : les zoos et les jardins botaniques ainsi que l'exploitation de sites et de monuments historiques.

Le domaine de la formation en général, toutes disciplines confondues (écoles et hautes écoles de musique, de danse, de théâtre, de cinéma, etc.), ne rentre pas dans le champ d'application de l'ordonnance.

- *Lettre b* : Pour sa définition de la notion de « manifestation », l'ordonnance reprend la terminologie utilisée par l'Office fédéral de la santé publique dans les critères d'application du 4 mars 2020 à l'intention des cantons en lien avec l'interdiction de manifestations.
- *Lettre c* : Seules les personnes morales qui sont principalement actives dans le domaine de la culture, autrement dit dont 50 % du chiffre d'affaires annuel au minimum (selon les comptes 2019) provient de ce secteur, sont considérées comme des entreprises culturelles. Les entreprises dont les activités culturelles ne sont que secondaires n'entrent pas dans le champ d'application.
- *Lettre d* : Toutes les personnes exerçant une activité professionnelle principalement dans le secteur de la culture sont subsumées sous cette notion d'acteur culturel. Le personnel technique (sonorisation, éclairage, etc.) est notamment inclus dans cette catégorie. Il n'est pas nécessaire de travailler exclusivement comme indépendant. Le champ d'application de l'ordonnance COVID culture englobe également les acteurs culturels qui exercent à la fois une activité indépendante et une activité salariée. Afin de tenir compte des nombreuses relations de travail atypiques dans le secteur culturel, une aide d'urgence peut également être accordée aux travailleurs culturels ayant un emploi temporaire.
- *Lettre e* : La définition de l'activité professionnelle principale se fonde sur l'art. 6, al. 2, 1^{re} phrase, de l'ordonnance sur l'encouragement de la culture (OLEC; RS 442.11). Par acteurs culturels professionnels, on entend des personnes physiques qui tirent la moitié au moins de leur subsistance de leur activité artistique ou y consacrent la moitié au moins de la durée normale de travail. Sont également à prendre en compte les activités artistiques exercées (comme indépendant ou comme salarié) en dehors du secteur artistique selon la présente définition (par exemple, professeur de danse dans une école de danse). L'existence d'une activité professionnelle à titre principal est évaluée au cas par cas sur la base des documents que l'acteur culturel doit produire (p. ex. relevés d'impôt, liste d'engagements, d'expositions, etc.).
- *Lettre f* : Par acteurs culturels non professionnels au sens de la lettre f on entend des personnes qui exercent régulièrement une activité culturelle telle que le chant, la musique, la danse ou le théâtre sans être des acteurs culturels professionnels au sens de l'art. 6, al. 2, 1^{re} phrase, OLEC.

Un comité d'organisation constitué en association dont le but est, selon ses statuts, l'organisation d'une fête ou d'un festival a elle aussi droit aux aides, ce qui constitue une précision du droit actuel.

- *Lettre g* : Le fait qu'il faille établir que le dommage est causé par des mesures de l'État permet de garantir le lien de causalité entre les mesures de soutien et l'épidémie de COVID-19.
- *Lettre h* : Les projets de transformation comprennent deux catégories de projets. Sont d'une part éligibles les projets qui ont pour objet la réorientation structurelle de l'entreprise culturelle. Il peut s'agir de projets de rationalisation organisationnelle, de coopération entre différentes entreprises culturelles ou de fusions. Il est possible d'autre part de soutenir des projets qui visent à regagner du public ou à toucher de nouvelles catégories de public. Les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre dans la sélection des projets et l'évaluation des critères énoncés à l'art. 8.

Contenu de l'article 3 :

L'al. 1 énumère les quatre mesures de soutien prévues par la présente ordonnance :

- a. indemnisation des entreprises culturelles pour les pertes financières en lien avec leurs manifestations, leurs projets ou les restrictions imposées à l'activité culturelle ;
- b. contributions aux entreprises pour des projets de transformation ;
- c. prestations pécuniaires aux acteurs culturels pour couvrir leurs frais d'entretien immédiats (aide d'urgence) ;
- d. soutien d'associations culturelles d'amateurs pour les dédommager des pertes financières en lien avec leurs manifestations.

Selon l'al. 2, il n'existe pas de droit aux prestations visées dans l'ordonnance. Comme jusqu'ici, les cantons peuvent fixer des priorités en matière de politique culturelle et limiter par exemple l'indemnisation des pertes financières à certaines catégories de bénéficiaires (p. ex. organisateurs au niveau régional) ou abaisser le plafond de 80 % d'indemnisation des dommages. Les cantons doivent fixer leurs priorités par écrit et les publier en ligne. Les contributions à des projets de transformation sont, comme c'est usuel dans le domaine de l'encouragement de la culture, des subventions laissées à l'appréciation de l'autorité sans qu'il y ait un droit à les toucher. A l'instar des autres prestations, les aides d'urgence et les aides financières destinées aux associations culturelles d'amateurs seront versées sous réserve des crédits budgétaires disponibles.

Contenu des articles 4 et 5 :

L'instrument est conçu pour indemniser les entreprises culturelles pour les dommages résultant des mesures prises par l'État pour endiguer la propagation du coronavirus (COVID-19). L'indemnisation des pertes financières couvre des dommages résultant de l'annulation, du report ou de la tenue sous une forme réduite, du fait de prescriptions des autorités, de manifestations et projets. « Dont la programmation ou la planification était définitive » (art. 4, al. 2) implique que des contrats centraux, concernant par exemple les artistes engagés ou le lieu où devait se dérouler la manifestation ou le projet, avaient déjà été conclus. Les contrats correspondants doivent être sous forme écrite, un échange de mails étant également suffisant. Les entreprises culturelles peuvent être indemnisées pour des pertes en rapport avec des manifestations et des projets mais aussi avec d'autres formes de limitation de leur activité à la suite de la mise en œuvre des mesures de l'État (art. 3, al. 1, let. a en rel. avec l'art. 4, al. 1). On peut penser par exemple à une réduction des entrées d'un musée résultant de l'application des plans de protection. Ont droit aux aides les entreprises culturelles ayant leur siège en Suisse. Sont également réputées entreprises culturelles les organisations dans le domaine

amateur dotées d'un budget d'au moins 50 000 francs pour leurs manifestations et qui subissent une perte d'au moins 10 000 francs. Si le dommage est moins important, il est possible de faire une demande sur la base de la section 5 de l'ordonnance (voir commentaires des art. 15 et 16). Au cas où un nouveau confinement devrait être imposé, l'art. 4 s'appliquerait également aux pertes financières en lien avec les fermetures d'établissements ordonnées par les autorités.

Le dommage financier est constitué par une diminution involontaire du patrimoine. Les montants des dommages subis par les entreprises culturelles sont pris en considération au maximum jusqu'à hauteur du seuil de rentabilité. Dans ce sens, un bénéfice non réalisé n'est pas indemnisé. Pour les modalités de calcul des dommages, les deux modèles développés conjointement avec les cantons dans le cadre de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture, jugés équivalents par le Contrôle fédéral des finances, sont déterminants. Chaque canton doit appliquer un seul et même modèle pour toutes les demandes.

Les pertes financières subies à l'étranger peuvent être indemnisées pour autant que toutes les autres conditions dont dépend le droit à l'indemnisation soient remplies et que ces pertes aient pour cause des mesures officielles de la Suisse ou de l'État concerné.

Le lien de cause à effet doit être établi (cf. art 5, al. 1, let. a). La mise en œuvre restreinte d'un événement doit en particulier elle aussi être liée à l'épidémie de COVID-19 (notamment en raison de l'application de plans de protection). D'autres indemnités, par exemple l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ou des prestations versées par des assurances privées sont à prendre en compte dans le calcul du dommage (cf. art. 5, al. 1, let. b). L'indemnisation des pertes financières ne couvre que le dommage résiduel. Cela permet de garantir le caractère subsidiaire de l'indemnisation des pertes financières par rapport aux autres mesures et indemnités, comme l'indemnité en cas de RHT. Les requérants sont en outre tenus de prendre toutes les mesures raisonnablement exigibles pour atténuer les dommages (cf. art. 18, al. 1). En vertu de l'obligation de chercher à atténuer les pertes, les personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur (propriétaires d'entreprises culturelles) doivent comptabiliser la perception d'une éventuelle allocation pour perte de gain COVID-19 comme une réduction des dépenses. Les indemnisations couvrent au maximum 80 % des pertes financières.

Contenu des articles 6 et 10 :

En raison de la durée de validité limitée de la loi COVID-19, toutes les demandes devront être présentées d'ici au 30 novembre 2021 au plus tard (art. 11, al. 10, loi COVID-19). L'indemnisation porte sur les pertes subies jusqu'au 31 décembre 2021.

Les cantons traitent les demandes selon leur droit de procédure. Cela s'applique également à la procédure de recours (cf. art. 20, let. b).

Contenu des articles 7 à 9 :

Faire face à l'épidémie de COVID-19 ne peut se limiter à la compensation des pertes financières. Les entreprises culturelles doivent faire face aux nouvelles circonstances et trouver de nouvelles stratégies pour s'y adapter. Il est possible de soutenir des projets de transformation (cf. définition à l'art. 2, let. h) afin de permettre aux entreprises culturelles de repenser plus facilement leur avenir.

Les critères d'évaluation sont identiques pour les deux catégories de projets de transformation. Les cantons sont libres de décider par qui ils souhaitent faire évaluer les demandes et s'ils veulent faire ou non appel à des jurys d'experts, par exemple. La formulation ouverte des critères leur laisse également une grande marge d'appréciation au niveau de l'évaluation du

contenu des demandes, et l'on précisera que, selon la jurisprudence, il n'est qu'exceptionnellement possible de s'écarter du résultat de la décision si celle-ci devait faire l'objet d'un recours (« ohne-Not-Praxis » [pouvoir plein mais limité]).

Les aides financières se montent au maximum à 300 000 francs par entreprise culturelle et couvrent au maximum 60 % des coûts d'un projet (contributions fédérales et cantonales cumulées). Outre les entreprises culturelles, des acteurs culturels organisés sous forme de communautés de travail juridiquement indépendantes peuvent également soumettre une demande de financement.

Contenu de l'article 11 :

Les aides d'urgence doivent permettre de couvrir les frais d'entretien immédiats des acteurs culturels qui sont dans l'impossibilité de le faire eux-mêmes. La réglementation correspond à la pratique telle qu'elle est mise en œuvre depuis le 20 mars 2020.

Contenu de l'article 12 :

- *Al. 1 (principe)* : Le calcul de l'aide d'urgence s'effectue en fonction du besoin effectif, compte tenu des dépenses ainsi que des revenus et de la fortune de l'acteur culturel.
- *Al. 2 (dépenses imputables)* : La couverture des besoins de base se détermine sur la base des recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).
- *Al. 3 (revenu déterminant)* : Le revenu déterminant est le revenu total imposable prévu de l'acteur culturel. Toutes les catégories de revenu et les revenus de remplacement sont pris en compte. Pour les couples mariés, le revenu de la conjointe ou du conjoint est inclus. Les partenariats enregistrés sont assimilés aux couples mariés.
- *Al. 4 (seuil de revenu)* : La détermination du niveau de revenu jusqu'auquel l'aide d'urgence peut être accordée est conforme à la pratique actuelle et est désormais inscrite au niveau de l'ordonnance.
- *Al. 5 (fortune déterminante)* : L'exactitude des avoirs déclarés est vérifiée sur la base de la dernière taxation cantonale définitive et d'autres documents tels que les relevés de compte.
- *Al. 6 (montants de fortune laissés à la libre disposition)* : Actuellement uniformément fixé à 50 000 francs, le montant de fortune librement disponible sera désormais fixé de manière différenciée (en fonction du nombre d'enfants à charge) et abaissé de 50 000 à 30 000 francs pour les personnes seules. Les valeurs limites figurant dans l'ordonnance correspondent à la réglementation sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI à partir du 1^{er} janvier 2021.

Contenu de l'art. 13 :

Le droit à l'aide d'urgence est calculé sur la base de la différence entre les dépenses imputables et les revenus déterminants. Le montant maximum alloué est de 196 francs par jour.

Conformément à l'art. 11, al. 6, de la loi COVID-19, les règles de calcul sont détaillées dans le règlement d'attribution de SuisseCulture Sociale (SCS). Le règlement d'attribution définit les modalités d'octroi des prestations pécuniaires.

Contenu de l'art. 14 :

En raison de la durée de validité limitée de la loi COVID-19, toutes les demandes devront être

présentées d'ici au 30 novembre 2021 au plus tard (art. 11, al. 10, loi COVID-19).

L'aide d'urgence aux acteurs culturels continuera à être versée par SCS. SCS est indemnisée pour les frais administratifs occasionnés par l'attribution des aides d'urgence.

SCS statue sur les demandes en tant qu'autorité au sens de l'art. 1, al. 2, let. e, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA). SCS édicte ainsi des décisions. C'est la conséquence du fait qu'il est désormais possible de faire recours contre toutes les décisions (cf. Message à propos de l'art. 11, al. 6, loi COVID-19). La procédure est régie par les dispositions générales de la procédure fédérale (cf. art. 19, al. 3). SCS peut communiquer ses décisions par courrier électronique comme jusqu'à présent. Dans ce cas, elle doit informer les requérants qu'ils sont en droit de demander une décision formelle. Une telle décision serait alors à notifier par courrier postal.

Contenu des art. 15 et 16 :

La possibilité d'indemniser les associations culturelles d'amateurs et le montant maximum de l'indemnité fixé à 10 000 francs correspondent à la réglementation de l'ancienne ordonnance COVID dans le secteur de la culture. Il s'agit du montant maximal par association culturelle et par année civile. L'indemnité ne couvre désormais au plus que 80 % de la perte financière.

Les manifestations de grande envergure, par exemple la Fête fédérale de la musique populaire, peuvent déposer auprès du canton compétent une demande d'indemnisation des pertes financières à condition de cumuler les deux conditions énoncées à l'art. 4, al. 4 (budget dédié aux manifestations d'au moins 50 000 francs et perte subie d'au moins 10 000 francs).

Les critères d'éligibilité, notamment en ce qui concerne la notion de dommage et la causalité, s'appliquent par analogie à l'indemnisation des pertes financières (cf. commentaires des art. 4 et 5). Cela permet ici aussi de garantir le caractère subsidiaire de l'indemnisation des pertes financières par rapport aux autres mesures et indemnités.

Conformément à l'art. 11, al. 9 de la loi COVID-19, les modalités de calcul des indemnités sont précisées dans les conventions de prestations conclues entre l'OFC et les quatre associations faïtières.

Contenu de l'art. 17 :

En raison de la durée de validité limitée de la loi COVID-19, toutes les demandes devront être présentées d'ici au 30 novembre 2021 au plus tard (art. 11, al. 10, loi COVID-19).

Les aides financières sont comme jusqu'ici (cf. art. 10 ordonnance COVID dans le secteur de la culture) allouées par les associations faïtières compétentes. Les associations faïtières reconnues par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) comme organes d'exécution sont les suivantes : l'Association suisse des musiques (ASM) pour toutes les demandes concernant la musique instrumentale, l'Union suisse des chorales (USC) pour toutes les demandes concernant le chant, le *Zentralverband Schweizer Volkstheater* (ZSV) pour toutes les demandes concernant les troupes de théâtre et de danse et les groupes de costumes alémaniques et romanches et la Fédération suisse des sociétés théâtrales d'amateurs (FSSTA) pour toutes les demandes concernant les troupes de théâtre et de danse et les groupes de costumes de Suisse romande et italienne. Ont droit aux aides non seulement les membres de l'association elle-même mais aussi toutes les associations au sens de la définition de l'art. 2, let. f. Les associations prennent les mesures appropriées pour s'assurer qu'aucun de leurs représentants n'évalue les demandes de leur propre association (afin d'éviter les conflits d'intérêts).

Conformément à l'art. 11, al. 8, de la loi COVID-19, la Confédération indemnise les associations faïtières sur la base des conventions de prestations passées avec elles pour les frais

administratifs occasionnés par l'attribution des indemnités.

Les associations faïtières statuent sur les demandes en tant qu'autorités au sens de l'art. 1, al. 2, let. e, PA. Elles édictent ainsi des décisions (cf. à ce propos le commentaire de l'art. 14 supra).

Contenu de l'art. 18 :

Les requérants sont tenus de chercher à atténuer les pertes (cf. supra à propos des art. 4 et 5). Cela s'applique également aux acteurs culturels qui demandent l'aide d'urgence. Le devoir d'atténuer les dommages n'autorise pas les entreprises culturelles à introduire dans leurs contrats passés avec les acteurs culturels une clause stipulant une exclusion de l'indemnité au cas où des projets ou des manifestations devraient être annulés ou reportés pour cause de COVID.

Comme jusqu'ici, le dommage et le lien de cause à effet doivent être rendus « crédibles » (art. 18, al. 2). Rendre crédible implique davantage qu'une simple affirmation mais moins qu'une preuve stricte ou une preuve complète. Les éléments présentés doivent donc être fondés et plausibles et être, dans la mesure du possible et du raisonnable, étayés par des documents.

Les requérants sont tenus de fournir des données complètes dans leurs demandes. Ils doivent en particulier déclarer spontanément les indemnités qu'ils auraient reçus de tiers et communiquer spontanément tout nouvel élément sous un délai de cinq jours ouvrables. Les requérants doivent être informés des sanctions pénales prévues (escroquerie, faux dans les titres, etc.) en cas de violation de l'obligation de renseigner et de communiquer. Le remboursement d'éventuelles indemnités indûment versées pourra être exigé.

Contenu de l'art. 19 :

L'exécution est comme jusqu'à présent du ressort de l'OFC (art. 11, al. 1, ordonnance COVID dans le secteur de la culture). La Confédération et les cantons continueront comme jusqu'ici de discuter ensemble des questions ouvertes concernant la pratique. Du côté des cantons, cela se fait par la délégation de la Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles, qui est chargée de l'exécution de l'ordonnance COVID-19. La Confédération, en l'espèce l'OFC, n'est appelée à décider de la pratique applicable qu'en cas de divergence de vues. Il est prévu que l'OFC déclare formellement contraignante la pratique actuelle (« FAQ »), qui a été élaborée conjointement avec les cantons. Ces derniers mettent en ligne la FAQ. En outre, l'OFC, en tant qu'autorité d'exécution, peut également édicter des directives concernant l'aide d'urgence et les aides financières aux associations culturelles d'amateurs.

Contenu de l'art. 21 :

La Confédération participe pour moitié aux contributions allouées par les cantons. Comme le précise le message sur la loi COVID-19 (art. 11, al. 3), seuls sont ici pris en compte les moyens supplémentaires engagés par les cantons pour atténuer les conséquences de la pandémie et qui dépassent le niveau habituel de leurs dépenses culturelles. Les comptes d'État 2019 servent de référence. Les éventuelles contributions des villes, des communes et des loteries seront imputées sur la part des cantons.

Le versement des contributions aux organes d'exécution s'effectue par tranches sur la base du droit des subventions et en fonction de l'état d'avancement du traitement des demandes.

Contenu de l'art. 22 :

La disposition transitoire dispose que toutes les demandes déposées avant le 21 septembre

2020 seront examinées sur la base de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture. Il s'agit d'une disposition déclaratoire, qui reflète la réglementation intertemporelle habituelle. Toutes les demandes déposées à partir de cette date seront en conséquence tranchées sur la base de la présente ordonnance.

Contenu de l'art. 23 :

La présente ordonnance entre en vigueur avec effet rétroactif au 26 septembre 2020. Cela coïncide avec la date d'entrée en vigueur de la loi COVID-19. Sur la base de l'ordonnance COVID-19, il est possible de faire valoir des dommages subis à compter du 26 septembre 2020. Pour les dommages subis entre le 21 septembre et le 31 octobre 2020, les demandes d'indemnisation des pertes financières devaient, conformément aux directives relatives à l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture, être présentées d'ici au 20 septembre 2020 si le dommage était déjà survenu à ce moment-là.