



Berne, le 11.6.2021

Coronavirus

Allocation pour perte de gain aussi pour les parents et les proches d'adultes en situation de handicap

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat Maret 20.3747 du 18 juin
2020

Table des matières

1.	Contexte	3
2.	Bases	3
2.1	Mise en place d'une allocation pour perte de gain COVID-19	3
2.2	La loi COVID-19 comme base pour l'allocation pour perte de gain	14
2.3	L'évolution en chiffres.....	16
3.	Allocations pour la prise en charge de personnes en situation de handicap.....	18
3.1	Allocations pour perte de gain pour les parents qui doivent interrompre leur activité lucrative	18
3.2	Mesures de soutien existantes pour les proches aidants	19
3.2.1	Dispositions générales du contrat de travail	19
3.2.2	Congé spécial pour les proches aidants	19
3.3	Conclusion.....	20
4.	Institutions prenant en charge des personnes en situation de handicap.....	21
5.	Évaluation de la nécessité d'agir	21
5.1	Situation durant la première vague de la pandémie : résultats de l'enquête	22
5.2	Situation durant la deuxième vague de la pandémie : résultats de l'enquête.....	23
5.3	Résumé des résultats.....	23
5.4	Évaluation de la nécessité d'agir	24
6.	Synthèse.....	25
Annexe	27

1. Contexte

Le 18 juin 2020, la conseillère aux États Marianne Maret a déposé le postulat « Coronavirus. Allocation pour perte de gain aussi pour les parents et les proches d'adultes en situation de handicap » (20.3747), libellé comme suit :

« Le Conseil fédéral est chargé d'examiner la possibilité d'étendre le droit à l'allocation pour perte de gain (APG) (cf. l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19) aux parents et proches aidants des adultes en situation de handicap. Ceci dans l'éventuelle perspective d'une deuxième vague afin d'éviter les situations précaires qui ont pu se produire lors de la première vague, mais aussi de manière générale, si une situation du même type devait se reproduire. »

Le 12 août 2020, le Conseil fédéral proposait de rejeter le postulat, qui a finalement été accepté le 21 septembre 2020 par le Conseil des États.

2. Bases

2.1 Mise en place d'une allocation pour perte de gain COVID-19

La dynamique et l'ampleur de la propagation d'un nouveau type de coronavirus, le COVID-19, apparu en Chine, constituaient aussi une menace pour la santé publique en Suisse. Le premier cas confirmé dans notre pays date du 25 février 2020. Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) considérait la situation comme grave et qualifiait la propagation du virus SARS-CoV-2 de pandémie.

Le 28 février 2020, le Conseil fédéral a donc ordonné des mesures et déterminé la situation de « particulière » au sens de l'art. 6, al. 2, let. b, de la loi sur les épidémies¹ et adopté sur la base de l'art. 185, al. 3, Cst. toute une série de mesures visant à atténuer les conséquences économiques de la lutte contre la propagation du coronavirus pour les entreprises et les personnes concernées. L'allocation pour perte de gain COVID-19 était l'une de ces mesures.

Par analogie avec le régime des allocations pour perte de gain (APG), une allocation a été créée afin de couvrir les pertes de gain dans les situations suivantes, en lien direct avec les mesures ordonnées par les autorités :

- parents qui doivent interrompre leur activité lucrative, la garde de leurs enfants par des tiers n'étant plus assurée ;
- quarantaine ordonnée par une autorité ;
- travailleurs indépendants dont l'entreprise a été fermée ou qui subissent une perte de gain en raison de l'interdiction des manifestations.

L'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19² règle l'octroi d'une allocation pour couvrir les pertes de gain occasionnées par des mesures destinées à lutter contre le coronavirus, pour autant qu'aucune autre indemnisation ne soit prévue dans le cadre des assurances sociales déjà existantes. L'allocation est octroyée subsidiairement aux autres prestations des assurances sociales et aux prestations des assurances régies par la loi sur le contrat d'assurance³. Les parents ont droit à l'allocation s'ils doivent interrompre leur activité lucrative pour garder leurs enfants jusqu'à l'âge de douze ans révolus, car leur garde par des tiers n'est plus assurée. Il en va ainsi en cas de fermeture des écoles, mais aussi lorsque la garde est assurée par les grands-parents ou par des personnes vulnérables. Les personnes qui subissent une perte de gain en raison d'une mise en quarantaine ordonnée par une autorité

¹ Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies) ; RS 818.10.

² Ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures en cas de pertes de gain en lien avec le coronavirus (COVID-19) ; RS 830.31

³ Loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (RS 221.229.1)

(par ex. le médecin cantonal) ont aussi droit à l'allocation. Ont également droit à l'allocation les travailleurs indépendants qui subissent une perte de revenu en raison de mesures destinées à lutter contre le coronavirus, comme la fermeture d'établissements accessibles au public tels que restaurants, petits commerces, salons de coiffure, centres sportifs, etc. ou les musiciens, artistes indépendants et auteurs qui sont touchés par l'interdiction des manifestations.

Afin de pouvoir verser très rapidement les prestations, l'allocation a été conçue sur le modèle du régime des APG. L'idée principale était de proposer une allocation selon un modèle simple et schématique permettant de verser les prestations rapidement. Ce n'est qu'ainsi qu'il a été possible d'instituer en un temps record une nouvelle assurance couvrant les risques économiques et sociaux liés la pandémie. L'indemnité journalière correspond à 80 % du revenu obtenu avant le début de la mesure ou du revenu soumis à l'AVS, mais s'élève à 196 francs par jour au maximum. La mise en œuvre est assurée par les organes d'exécution du régime des APG, à savoir les caisses de compensation AVS.

2.1.1. Évolution au début de la pandémie

Après le premier cas confirmé d'infection au coronavirus dans notre pays le 25 février 2020, la situation s'est progressivement dégradée en Suisse et dans les pays voisins. Le nombre de personnes infectées par le virus a augmenté de manière exponentielle et le traçage des personnes infectées est devenu de plus en plus difficile. La campagne lancée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) le 27 février 2020, « Voici comment nous protéger », a été intensifiée et, dans sa stratégie, le Conseil fédéral a placé les personnes vulnérables au centre de ses mesures. Afin de limiter la propagation du coronavirus, de protéger la population et de préserver le système de santé, le Conseil fédéral a prononcé, le 13 mars 2020, l'interdiction de manifestations réunissant plus de 100 personnes, et ce jusqu'à fin avril 2020. Les restaurants, les bars et les discothèques n'ont plus été autorisés à accueillir plus de 50 personnes afin de respecter la distance recommandée. Dans les écoles, les cours en présentiel ont été suspendus entre le 13 mars et le 4 avril 2020. Les entrées en Suisse à partir de l'Italie ont également été limitées. En outre, le Conseil fédéral a débloqué une aide d'urgence d'un montant maximal de dix milliards de francs afin d'atténuer rapidement et sans lourdeur bureaucratique les effets sociaux et économiques de la pandémie. Malgré ces mesures, la propagation du coronavirus a continué à s'accélérer. Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a qualifié la situation en Suisse d'« extraordinaire » au sens de la loi sur les épidémies. Tous les magasins, restaurants, bars et établissements de divertissement et de loisirs ont été contraints de garder leurs portes fermées jusqu'au 19 avril 2020, à l'exception des magasins d'alimentation et des établissements du domaine de la santé. De plus, le Conseil fédéral a introduit des contrôles aux frontières avec l'Allemagne, l'Autriche et la France. Il a approuvé le recours aux forces armées (jusqu'à 8000 soldats) pour soutenir les cantons au sein des hôpitaux et dans leurs opérations de logistique et de sécurité. Enfin, le Conseil fédéral a appelé la population à éviter tout contact inutile. Il a également réglé la question de l'accueil des enfants en dehors du cadre familial : les cantons ont été tenus de garantir des places d'accueil pour les enfants pour lesquels aucune solution de garde privée n'avait été trouvée. Les crèches n'ont été autorisées à fermer que si d'autres solutions de garde adéquates étaient disponibles. Cette mesure est restée en vigueur jusqu'au 19 avril 2020, tout comme la mesure de fermeture des écoles entrée en force le 16 mars 2020.

Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a demandé à la population et en particulier aux personnes malades et aux personnes de plus de 65 ans de rester à la maison afin d'éviter un trop grand nombre de personnes gravement malades dans les hôpitaux. Seules les personnes qui devaient se rendre au travail ou chez le médecin, faire des achats ou aider quelqu'un pouvaient quitter leur logement. Les rassemblements de plus de cinq personnes ont aussi été interdits. Les magasins qui ne respectaient pas les règles en matière d'hygiène et de distanciation ont été obligés de fermer. Le Conseil fédéral a en outre ordonné que les opérations non urgentes

dans les hôpitaux soient interdites et qu'un contingent de protection civile soit mis à disposition des cantons.

2.1.2. Modifications de l'allocation pour perte de gain COVID-19 pendant la pandémie

Le Conseil fédéral, puis l'Assemblée fédérale ont régulièrement adapté les modalités du droit à l'allocation pour perte de gain en fonction des besoins et de l'évolution de la situation épidémiologique et de la pandémie. Depuis son entrée en vigueur, le 17 mars 2020, l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 a été modifiée au total neuf fois (jusqu'en février 2021), afin d'adapter les prestations aux évolutions. Ainsi, la durée de validité de l'ordonnance et le cercle des bénéficiaires ont été adaptés et les conditions d'octroi modifiées pour certaines catégories de bénéficiaires (notamment l'exigence d'une baisse du chiffre d'affaires pour les indépendants et les personnes dont la position est assimilable à celle d'un employeur). Jusqu'à présent (état au 12 mai 2021), les changements opérés sont les suivants :

Modifications du 16 avril 2020 :

L'allocation pour perte de gain COVID-19 a été conçue comme une mesure d'urgence qui devrait être levée une fois la situation pandémique stabilisée et les restrictions et les interdictions levées. La vitesse de propagation du virus a ralenti en avril 2020 et on a pu constater que les mesures de lutte contre le COVID-19 avaient été appliquées correctement et qu'elles étaient efficaces.

Fort de ce constat, le Conseil fédéral a décidé un assouplissement des mesures en trois étapes lors de sa séance du 16 avril 2020. À partir du 27 avril 2020, les hôpitaux ont été autorisés à assurer de nouveau toutes leurs interventions, même celles qui n'étaient pas urgentes, et les centres médicaux ambulatoires ainsi que les salons de coiffure, de massage et de cosmétique ont pu reprendre leur activité. Les magasins de bricolage, les jardineries, les magasins de fleur et les pépinières ont à nouveau pu ouvrir leurs portes. La protection du public et des employés devait toutefois être assurée. Il était prévu, en fonction de l'évolution de la situation, que les écoles obligatoires et les magasins puissent rouvrir leurs portes à partir du 11 mai. Pour les établissements du secondaire II, les écoles professionnelles et les hautes écoles ainsi que pour les musées, les zoos et les bibliothèques, la date avait été fixée au 8 juin. Le Conseil fédéral a en outre précisé ce que recouvrait la protection des travailleurs particulièrement vulnérables.

Depuis le 17 mars 2020, beaucoup d'indépendants avaient dû faire face à des baisses de revenu en raison des mesures ordonnées par les autorités pour combattre le coronavirus, même s'il ne leur était pas interdit de travailler. Or, l'ordonnance entrée en vigueur le 17 mars 2020 ne prévoyait une indemnisation qu'en cas de fermeture ou d'interdiction de manifestations. L'exercice de différents métiers n'avait toutefois pas été complètement interdit. Ainsi les physiothérapeutes pouvaient continuer à exercer leur activité, mais sous une forme limitée, à savoir en ne traitant que les cas urgents. Les mesures prises pour atténuer les conséquences économiques de la crise du coronavirus ne prévoyaient pas d'indemnisation pour ces catégories, ce qui pouvait conduire à des difficultés existentielles. Le Conseil fédéral proposa donc les adaptations suivantes :

Droit à l'allocation pour perte de gain COVID-19 pour les indépendants : Afin d'éviter des cas de rigueur, le droit à l'allocation pour perte de gain COVID-19 a été étendu aux indépendants qui n'étaient certes pas tenus de fermer leur entreprise, mais qui étaient touchés indirectement par les mesures de lutte contre le coronavirus et qui faisaient face de ce fait à une perte de gain (cas de rigueur). Une condition supplémentaire consistait à ce que leur revenu déterminant pour le calcul des cotisations AVS de l'année 2019 se situe entre 10 000 et 90 000 francs. Toutes les personnes exerçant une activité lucrative indépendante ont pu

faire valoir un droit à l'allocation, car les mesures avaient des répercussions significatives sur quasiment tous les secteurs. Le droit a été limité dans le temps étant donné que des assouplissements étaient prévus dans un avenir proche. Les indépendants ont obtenu, avec effet rétroactif au 17 mars 2020, un droit à l'allocation pour une durée de deux mois.

Droit à l'allocation pour perte de gain COVID-19 pour les parents avec enfants en situation de handicap âgés de 18 ans ou 20 ans tout au plus : Les parents qui, en raison des mesures ordonnées par les autorités, doivent interrompre leur activité afin de garder leurs enfants jusqu'à l'âge de 12 ans, en raison de la fermeture des écoles par exemple, ont droit à une allocation pour perte de gain COVID-19. Étant donné que cette limite d'âge causait des difficultés aux parents d'enfants en situation de handicap, le Conseil fédéral a décidé de la repousser à 20 ans dans ces cas-là. Les parents d'enfants qui ont droit à un supplément pour soins intenses de l'AI (jusqu'à leurs 18 ans) ou qui fréquentent une école spéciale (jusqu'à leurs 20 ans) qui a été fermée ont donc droit à une allocation pour perte de gain s'ils doivent interrompre leur activité lucrative parce que la garde leur enfant par des tiers n'est plus assurée.

Modifications du 22 avril 2020 :

Extension du droit à l'allocation pour perte de gain COVID-19 à tous les indépendants : De nombreuses personnes exerçant une activité lucrative indépendante devaient pouvoir rouvrir leur entreprise le 27 avril 2020 ou le 11 mai 2020. Conformément à l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, leur droit à une indemnisation devait s'éteindre à partir de ce moment-là. Or dans la pratique, ils n'ont pas pu, dès le premier jour, fournir le même volume de prestations qu'auparavant, du fait par exemple qu'ils devaient servir moins de clients afin de respecter les prescriptions en matière d'hygiène et de distance entre les personnes. Après la levée des mesures de fermeture d'entreprises, la situation des indépendants devait être comparable à celle des indépendants indirectement touchés par les mesures destinées à lutter contre la pandémie de coronavirus. Ces derniers ont toutefois pu faire valoir leur droit à une allocation pour perte de gain COVID-19 jusqu'au 16 mai 2020. Le même délai devait dès lors être accordé aux indépendants autorisés à reprendre leur activité le 27 avril ou le 11 mai 2020.

Les indépendants dont l'entreprise devait rester close au-delà du 16 mai, par exemple ceux travaillant dans la restauration, ont en revanche conservé leur droit à l'allocation pour perte de gain COVID-19. Il en a été de même pour les indépendants touchés par l'interdiction de manifestations.

Durée de l'allocation pour les autres ayants droit : Dans les autres cas ouvrant droit à une allocation pour perte de gain COVID-19, la situation n'a pas changé. Les personnes placées en quarantaine peuvent continuer à percevoir l'allocation ; les salariés qui doivent interrompre complètement ou partiellement leur activité lucrative faute d'accueil extrafamilial pour leurs enfants (école, crèche, grands-parents), quant à eux, continuent à percevoir l'allocation tant qu'aucune autre solution de garde ne peut être trouvée.

Modifications du 19 juin 2020 :

À partir du 6 juin 2020, les mesures destinées à lutter contre le coronavirus ont été sensiblement assouplies. Le Conseil fédéral a pris cette décision en raison de l'évolution épidémiologique positive. Le nombre de nouvelles infections, le nombre de personnes hospitalisées et le nombre de décès se sont stabilisés à un niveau bas. Les plans de protection sont toutefois restés en vigueur pour tous les établissements concernés et pour toutes les manifestations. Parmi les assouplissements figuraient l'autorisation de manifestations réunissant jusqu'à 300 personnes, les rassemblements spontanés réunissant jusqu'à 30 personnes, l'ouverture des installations de loisirs et autres attractions touristiques, les compétitions sportives en présence de spectateurs, les camps de vacances pour jeunes, la réouverture des campings, des zoos et des piscines, l'autorisation de groupes plus importants

pour les établissements de restauration, l'autorisation de cours en présentiel dans les écoles secondaires, les écoles professionnelles et les universités. Les recommandations sur le télétravail ont toutefois été maintenues jusqu'au 19 juin 2020.

La plupart des mesures de protection contre le coronavirus ont été levées le 22 juin. Les évènements réunissant jusqu'à 1000 personnes ont de nouveau été autorisés et seuls les grands évènements sont restés interdits jusqu'à la fin août.

Le Conseil fédéral a décidé qu'à partir du 19 juin 2020, la situation ne devait plus être qualifiée d'« extraordinaire » au sens de la loi sur les épidémies, mais de « particulière », ce qui a contraint les cantons à prendre les mesures nécessaires afin d'éviter une augmentation du nombre de cas et de lutter contre les infections par le coronavirus. Si la compétence opérationnelle relevait désormais des cantons, il était toutefois toujours possible de prendre des mesures au niveau national. À cette fin, la Confédération et les cantons ont convenu d'échanger régulièrement au sujet de la pandémie. Les plans de protection et le traçage des contacts ont joué un rôle important durant cette phase. Tous les lieux accessibles au public devaient disposer de plans de protection. Le port du masque a été vivement recommandé dans les transports publics et a été rendu obligatoire lors de manifestations. La distance de sécurité a été réduite pour passer de 2 mètres à 1,5 mètre et le Conseil fédéral a misé principalement sur la responsabilité individuelle.

Suppression du délai de prescription de cinq ans : L'allocation pour perte de gain COVID-19 a initialement été conçue comme une mesure d'urgence, limitée à une durée de six mois. Le délai de prescription de cinq ans du droit ne tenait toutefois pas compte de la durée de validité limitée de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, car il était possible de faire valoir le droit aux prestations pendant les cinq ans suivant la levée des mesures de protection contre le coronavirus. Cette disposition était issue de la LPGA⁴, qui prévoit un délai de prescription de cinq ans pour les assurances sociales soumises à la LPGA. Contrairement aux assurances sociales existantes, il n'est pas justifié dans le cas d'une aide d'urgence telle que l'allocation pour perte de gain COVID-19 qu'une demande tardive soit déposée avec un retard pouvant se monter à cinq ans après la naissance du droit d'autant plus que la prestation est financée par le crédit de l'année civile en question. En conséquence, la disposition a été précisée de telle sorte que l'exercice du droit ne soit possible que pendant la durée de validité de l'ordonnance, c'est-à-dire jusqu'au 16 septembre 2020.

Coordination de la demande avec la durée de validité de l'ordonnance : Le règlement sur les allocations pour perte de gain (RAPG) prévoit dans son art. 7 que, pour les personnes exerçant une activité indépendante, un nouveau calcul de l'allocation peut être demandé si une nouvelle décision de cotisation à l'AVS est prise pour l'année pendant laquelle la prestation a été versée. Cette réglementation n'a pas été reprise dans l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19. Pour plus de clarté, la possibilité d'une adaptation après le 16 septembre 2020 en raison d'une communication fiscale définitive ultérieure a explicitement été exclue dans l'ordonnance.

Modifications du 1^{er} juillet 2020 :

Lors de sa séance du 1^{er} juillet 2020, le Conseil fédéral a pris différentes mesures visant à empêcher une nouvelle propagation du coronavirus. En effet, une augmentation du nombre de cas a pu être constatée en Suisse à partir de la mi-juin, à la suite de l'entrée dans le pays de personnes infectées par le coronavirus en provenance d'États faisant partie de l'espace Schengen et d'autres États. Par conséquent, le Conseil fédéral a décidé que toute personne en provenance de certaines régions devait se placer en quarantaine pendant dix jours. La liste des régions en question était tenue par l'OFSP. Des restrictions d'entrée ont été fixées pour quinze États du 1^{er} au 20 juillet 2020. De plus, en raison de l'augmentation de la fréquentation

⁴ Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)

des transports publics, le Conseil fédéral a décidé d'y rendre le port du masque obligatoire. Ces nouvelles mesures sont entrées en vigueur le 6 juillet 2020.

Prolongation du droit pour les indépendants : Étant donné que beaucoup d'entreprises enregistraient encore une baisse de leur chiffre d'affaires malgré un assouplissement des restrictions, le droit des indépendants touchés directement ou indirectement par les mesures de lutte contre le coronavirus à une allocation pour perte de gain COVID-19 a été prolongé jusqu'au 16 septembre 2020.

Extension du droit aux personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur : En raison de l'interdiction de manifestations réunissant plus de 1000 personnes en vigueur depuis le 28 février 2020 et des grandes difficultés auxquelles le domaine de l'événementiel est confronté, le Conseil fédéral a décidé d'étendre le droit aux personnes dans une position assimilable à celle d'un employeur et actives dans ce secteur. Les propriétaires de SA ou de Sàrl employés de leur propre entreprise et qui travaillent dans l'événementiel n'avaient plus droit, depuis le 1^{er} juin 2020, à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail de l'assurance-chômage. Ces personnes doivent avoir droit à l'allocation pour perte de gain COVID-19 et être traitées de la même manière que les indépendants indirectement touchés par les mesures de lutte contre le coronavirus.

Modification du 11 septembre 2020 :

Prolongation de la durée de validité de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 :

L'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, entrée en vigueur le 17 mars 2020 sur la base du droit de nécessité (art. 185, al. 3, Cst.), était valable six mois, c'est-à-dire jusqu'au 16 septembre 2020. En vertu de l'art. 7d, al. 2, let. a, ch. 1, LOGA⁵, une telle ordonnance devient caduque dans un délai de six mois après son entrée en vigueur si le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale un projet établissant la base légale du contenu de l'ordonnance. Le Conseil fédéral a adopté le message concernant la loi COVID-19 afin de créer la base légale permettant de prolonger la durée de validité de l'ordonnance au-delà du 16 septembre 2020 et d'éviter toute lacune (cf. ch. 2.2).

Seules les situations non contestées par le Parlement à ce moment-là furent réglées dans ce cadre, à savoir le droit à une allocation pour les personnes contraintes d'interrompre leur activité lucrative en raison de mesures de lutte contre le coronavirus (garde d'enfants, quarantaine, fermeture d'entreprises et interdiction de manifestations au niveau cantonal ou fédéral).

Modification du 4 novembre 2020 :

Une forte augmentation du nombre d'infections par le coronavirus a été constatée dans tout le pays. À partir d'octobre 2020, l'augmentation du nombre de cas est devenue particulièrement préoccupante, car elle concernait tous les groupes d'âge et tous les cantons. Elle allait de pair avec une augmentation du nombre de personnes hospitalisées. L'objectif était d'endiguer de manière suffisamment efficace l'augmentation du nombre de cas afin que les cantons puissent continuer à garantir un traçage des cas cohérent et irréprochable. Entre le 18 et le 28 octobre 2020, le Conseil fédéral a décidé, après concertation systématique des cantons, de nouvelles mesures de protection visant à atteindre cet objectif. À partir du 19 octobre 2020, les rassemblements spontanés dans l'espace public de plus de quinze personnes ont été interdits, le port du masque dans les lieux clos accessibles au public a été rendu obligatoire et les manifestations privées de plus de quinze personnes ont elles aussi été réglementées. Par ailleurs, seule la consommation assise a été autorisée dans les restaurants, les bars et les boîtes de nuit, et le télétravail a de nouveau été recommandé. À partir du 28 octobre 2020 et pour une durée indéterminée, les discothèques et les boîtes de nuit ont à nouveau dû fermer

⁵ Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)

leurs portes tandis que les bars et les restaurants ont été tenus de fermer à 23 heures. Toutes les manifestations réunissant plus de 50 personnes et toutes les activités sportives et culturelles non professionnelles réunissant plus de quinze personnes ont été interdites. Étant donné que beaucoup de personnes étaient contaminées par le virus dans un cadre privé, le nombre de personnes autorisées à assister à des événements privés avec leur famille et leurs amis a été limité à dix. L'obligation du port du masque a aussi été élargie.

Début novembre 2020, le nombre de cas a explosé et avec lui, après un temps de latence d'une à deux semaines, le nombre de personnes hospitalisées et de patients en soins intensifs. Les universités ont donc dû renoncer à partir du 2 novembre 2020 aux cours en présentiel et le Conseil fédéral a aussi adapté les règles pour les quarantaines consécutives à des voyages et décidé l'introduction de tests rapides COVID-19.

Les cantons ont obtenu le droit de prendre des mesures de protection. Quelques cantons, principalement en Suisse romande, ont adopté des dispositions en ce sens (fermeture des restaurants, entre autres). Comme pour les mesures prises par la Confédération, l'allocation pour perte de gain pouvait aussi être demandée dans ces cas-là.

Afin d'aider les cantons à faire face au nombre croissant d'hospitalisations et de patients COVID-19 en soins intensifs, le Conseil fédéral a décidé qu'il était possible de réquisitionner à nouveau l'armée pour soutenir le système de santé.

Avec la nouvelle loi COVID-19 du 25 septembre 2020 (cf. ch. 2.2 ci-après), le Parlement a étendu le cercle des ayants droit, ouvrant ainsi le droit aux allocations aux personnes indépendantes indirectement touchées ou ayant une position assimilable à celle d'un employeur.

Prolongation de l'allocation pour perte de gain COVID-19 pour les personnes indépendantes indirectement touchées et pour celles ayant une position assimilable à celle d'un employeur : Les personnes énumérées ci-après dont l'activité lucrative est restreinte en raison de mesures de lutte contre le coronavirus et qui subissent une perte de salaire ou de revenu doivent pouvoir toucher l'allocation pour perte de gain COVID-19 : les personnes dont la position est assimilable à celle d'un employeur en cas de fermeture d'entreprise ou d'interdiction d'une manifestation ordonnée par une autorité ainsi que les indépendants et les personnes dont la position est assimilable à celle d'un employeur, lorsque leur activité lucrative est restreinte de manière significative par les mesures de lutte contre le coronavirus, c'est-à-dire s'ils subissent une baisse du chiffre d'affaires de 55 % par rapport à la moyenne des années 2015 à 2019. Les dispositions d'ordonnance sont entrées en vigueur avec effet rétroactif au 17 septembre 2020 et ont été limitées au 30 juin 2021.

Modification du 19 décembre 2020 :

Début décembre 2020, la situation épidémiologique en Suisse s'est fortement détériorée et le nombre de cas a de nouveau augmenté de manière exponentielle. Dans plusieurs cantons, le nombre de nouvelles infections au coronavirus stagnait à un niveau élevé ou repartait même à la hausse. De plus, la situation dans les hôpitaux restait tendue, étant donné le taux d'occupation élevé des lits en soins intensifs, dont les capacités étaient au bord de la rupture. Le personnel soignant subissait une pression extrêmement forte ; certains hôpitaux ont dû repousser les opérations les moins urgentes. Le Conseil fédéral a demandé aux cantons dans lesquels la situation se détériorait d'agir rapidement.

Il a pris, peu après, de nouvelles mesures afin de réduire le nombre de contaminations, en particulier en prévision de la période de Noël. Sur un plus long terme, il avait pour objectif d'améliorer rapidement la situation épidémiologique par un processus en plusieurs étapes, en fonction de l'évolution de la pandémie. À partir du 9 décembre, le Conseil fédéral a durci les règles pour les commerces et limité les capacités des trains, des télécabines et des remontées

mécaniques dans les stations de ski, de même que le nombre de clients autorisés en même temps dans un magasin ; il a également introduit de nouvelles règles concernant les horaires des restaurants entre le 31 décembre 2020 et le 1^{er} janvier 2021. Il a aussi demandé à la population de limiter les rencontres privées à domicile ou au restaurant à des personnes de deux ménages différents afin de réduire le plus possible le nombre de contacts. La limite des dix personnes a été maintenue et le chant en dehors du cercle familial et de l'école obligatoire a été interdit à l'intérieur comme à l'extérieur. La fréquentation des stations de ski a été limitée et les recommandations concernant le télétravail devaient être appliquées de manière stricte.

À partir du 12 décembre, les restaurants, bars, magasins, marchés, musées et bibliothèques, ainsi que les installations de sport et de loisirs devaient fermer à 19 heures et rester fermés les dimanches et jours fériés. Les restaurants et les bars, en revanche, pouvaient rester ouverts les dimanches et les jours fériés. Les cantons dont la situation épidémiologique évoluait de manière positive avaient la possibilité de repousser l'heure de fermeture à 23 heures. Sauf quelques rares exceptions, toutes les manifestations ont été interdites, tandis que les activités culturelles et sportives ont été autorisées pour des groupes jusqu'à cinq personnes.

Malgré ces mesures, la situation épidémiologique ne s'est pas améliorée sur le territoire suisse, le nombre d'infections restant très élevé et continuant même d'augmenter. Les hôpitaux et le personnel soignant étaient surchargés depuis plusieurs semaines et les fêtes imminentes accroissaient le risque d'une propagation accélérée du virus. Lors de sa séance du 18 décembre 2020, le Conseil fédéral a donc décidé, après concertation avec les cantons, de renforcer les mesures nationales visant à lutter contre la pandémie. L'objectif consistait à réduire de manière significative le nombre de contacts entre les personnes. À partir du 22 décembre, les restaurants, les lieux culturels et les installations sportives et de loisirs ont dû fermer, et les capacités des commerces ont encore été réduites. De plus, le Conseil fédéral a étendu l'utilisation des tests rapides afin de pouvoir détecter encore plus largement le virus.

Dans ce contexte, de nombreuses entreprises ont été confrontées à des difficultés économiques considérables. Au vu de l'évolution incertaine de la pandémie et de la situation épidémiologique hors de contrôle, le Parlement a décidé de simplifier les conditions d'octroi de l'allocation pour perte de gain COVID-19 pour les personnes indépendantes et celles dont la situation est assimilable à celle d'un employeur.

Droit à l'allocation à partir d'une baisse du chiffre d'affaires de 40 % : Dans le cadre des délibérations concernant la modification de la loi COVID-19, le Parlement a décidé que les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et celles dont la situation est assimilable à celle d'un employeur ont droit à une allocation pour perte de gain COVID-19 lorsqu'elles peuvent faire état d'un chiffre d'affaires mensuel inférieur d'au moins 40 % (contre 55 % auparavant) au chiffre d'affaires mensuel moyen réalisé entre 2015 et 2019. Cette modification a été reprise dans l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19.

Les premières vaccinations ont eu lieu la semaine du 21 décembre 2020. Au même moment, deux nouvelles souches du virus, plus contagieuses, ont été découvertes en Grande-Bretagne et en Afrique du Sud, ce qui a contraint le Conseil fédéral à prendre des mesures supplémentaires le 21 décembre afin d'empêcher le plus possible leur propagation. Ces mesures comprenaient l'interdiction des voyages touristiques dans ces deux pays, l'interdiction d'entrée générale pour tous les ressortissants étrangers en provenance de la Grande-Bretagne et de l'Afrique du Sud ainsi qu'une quarantaine obligatoire pour toutes les personnes entrées en Suisse à partir du 14 décembre en provenance de l'un de ces deux pays.

Modification du 13 janvier 2021 :

Fin 2020, la situation épidémiologique était toujours inquiétante, avec un taux de transmission élevé et l'arrivée en Suisse de nouvelles souches du virus. Le Conseil fédéral a toutefois estimé que les mesures prises le 18 décembre 2020, à savoir la fermeture des cafés et des restaurants, des lieux de culture et des installations de sport et de loisirs, étaient suffisantes et qu'il n'était pas nécessaire de les renforcer.

Début janvier 2021, il a constaté que les chiffres ne reflétaient pas la situation épidémiologique de manière adéquate. Bien que le nombre de cas ait légèrement reculé, le nombre de tests réalisés était toujours nettement inférieur à ce qui était le cas avant les vacances de Noël. On ne pouvait donc exclure une augmentation du nombre de cas après les fêtes. De plus, l'apparition de nouveaux variants plus contagieux augmentait la probabilité d'une explosion des transmissions. Par conséquent, la situation épidémiologique demeurerait fragile. Le nombre d'infections, d'hospitalisations et de décès ainsi que la charge du personnel soignant restaient très élevés. Fin janvier 2021, le nombre d'infections doublait chaque semaine en raison des mutations du virus. Par ailleurs, une nouvelle souche encore plus contagieuse apparue au Brésil vint s'ajouter aux souches britannique et sud-africaine.

Face à cette situation, le Conseil fédéral a décidé de prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre la propagation du coronavirus. Il a d'une part prolongé de cinq semaines les mesures décidées au mois de décembre. Les restaurants, les lieux culturels et les installations de sport et de loisirs devaient rester fermés jusqu'à fin février. D'autre part, il a décidé de prendre de nouvelles mesures afin de diminuer encore plus le nombre de contacts : à partir du 18 janvier 2021, le télétravail est devenu obligatoire et tous les commerces ont dû fermer, à l'exception de ceux qui vendent des produits de première nécessité. Les rencontres et manifestations privées ont également été soumises à de nouvelles restrictions. De plus, la protection des personnes vulnérables sur leur lieu de travail a été renforcée et l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 a été modifiée en conséquence.

Extension du droit aux personnes vulnérables : Les salariés vulnérables qui ne peuvent pas remplir leurs obligations professionnelles depuis leur domicile et pour lesquels aucune protection équivalente ne peut être garantie au poste de travail ou qui refusent le travail de substitution qui leur est attribué ont droit à une allocation. Ont également droit aux allocations les personnes vulnérables exerçant une activité lucrative indépendante, si, pour des raisons techniques ou organisationnelles, elles ne peuvent pas effectuer leur travail depuis leur domicile et qu'elles subissent une perte de gain. Le droit aux prestations pour les personnes vulnérables était valable du 18 janvier 2021 au 28 février 2021. Le Conseil fédéral a ensuite prolongé ce délai à trois reprises : le 24 février 2021 pour une prolongation jusqu'au 31 mars, le 19 mars 2021 pour une prolongation jusqu'au 30 avril 2021 et le 14 avril 2021 pour une prolongation jusqu'au 31 mai 2021.

Modification du 27 janvier 2021 :

On estime que plus de la moitié des contaminations au COVID-19 sont le fait de personnes asymptomatiques, qui ne savent donc pas qu'elles sont infectées. Mi-décembre, la Confédération a donc autorisé le dépistage des personnes non symptomatiques dans le cadre de plans de protection, par exemple dans les EMS, les hôtels ou au travail. Afin de renforcer cette pratique, elle prendra désormais en charge le coût de ces tests, qui peuvent être effectués sur place par le personnel lui-même.

La stratégie de dépistage élargie doit aussi permettre d'identifier et d'endiguer à temps les foyers locaux d'infection, notamment dans les écoles, ce qui est d'autant plus important que les nouvelles variantes plus contagieuses de coronavirus se propagent en Suisse. Dans ce

cas aussi, la Confédération prend en charge les coûts du dépistage des personnes asymptomatiques.

En outre, la réglementation prévalant jusque-là en matière de quarantaine pour les personnes de contact a été complétée par une stratégie de dépistage et de sortie de quarantaine.

Quarantaine raccourcie : Jusque-là, une personne ayant été en contact avec une personne infectée devait se mettre en quarantaine pendant dix jours. Désormais, la personne peut sortir de quarantaine plus tôt que prévu, moyennant l'approbation de l'autorité cantonale compétente, si elle fait un test à partir du septième jour de quarantaine et que le résultat est négatif. En raison de ces modifications, l'allocation pour perte de gain COVID-19 au motif d'une quarantaine a été limitée en tous les cas à sept jours au maximum, contre dix jours auparavant. Cette modification est entrée en vigueur le 8 février 2021.

Modification du 31 mars 2021 :

En février 2021, le nombre d'infections, d'hospitalisations et de décès a de nouveau reculé et la pression sur le système de santé s'est atténuée. La situation épidémiologique est toutefois restée incertaine, car de nouvelles souches du virus ont continué de se répandre dans le pays. Afin de rétablir la vie économique et sociale tout en évitant au maximum une troisième vague épidémique, le Conseil fédéral a décidé de procéder à un assouplissement prudent et progressif des mesures de lutte contre le coronavirus à partir du 1^{er} mars 2021, en commençant par autoriser la reprise des activités présentant un faible risque de contamination. Ainsi, à partir du 1^{er} mars 2021, les commerces, les musées et les salles de lecture des bibliothèques ont pu rouvrir leurs portes, de même que les installations de sport et de loisirs en plein air et les espaces extérieurs des zoos et des jardins botaniques. Les rencontres en famille et entre amis à l'extérieur ainsi que les activités sportives et culturelles ont été de nouveau autorisées, avec une limite fixée à 15 personnes au maximum. Les jeunes âgés de 20 ans ou moins ont eu de nouveau le droit de participer à la plupart des activités culturelles et sportives. Le Conseil fédéral a en outre décidé d'élargir la stratégie de test et d'augmenter massivement le nombre de tests parallèlement aux assouplissements prévus. Depuis le 15 mars, la Confédération prend en charge les coûts des tests rapides réalisés dans les lieux autorisés, y compris pour les personnes ne présentant pas de symptômes de la maladie.

Le 19 mars 2021, le Conseil fédéral a décidé d'augmenter de cinq à dix personnes la limite posée aux rencontres en famille et entre amis à l'intérieur. En revanche, le risque d'augmentation incontrôlée du nombre de cas était trop grand pour permettre d'autres assouplissements, le nombre d'infections ayant de nouveau augmenté depuis fin février. Ces mesures d'assouplissement n'ont toutefois pas eu d'influence sur l'allocation pour perte de gain COVID-19.

Réduction de la perte de chiffre d'affaires à 30 % : Le 19 mars 2021, le Parlement a en outre adopté plusieurs modifications de la loi COVID-19. Les conditions d'octroi de l'allocation prévues à l'art. 15, al. 1, de la loi COVID-19 ont été modifiées. Seules sont considérées comme exerçant une activité lucrative significativement limitée les personnes qui subissent une perte de gain ou de salaire ainsi qu'une baisse de chiffre d'affaires d'au moins 30 % (contre 40 % jusqu'ici) par rapport au chiffre d'affaires moyen des années 2015 à 2019. Le 31 mars 2021, le Conseil fédéral a donc modifié l'ordonnance COVID-19 en conséquence.

Prolongation du délai de demande d'allocation pour perte de gain COVID-19 : Le Conseil fédéral a également décidé de prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 le délai applicable pour une demande d'allocation pour perte de gain COVID-19. En cas de restriction significative de l'activité lucrative, en particulier, la baisse du chiffre d'affaires pour le mois concerné ne sera constatée qu'à une date ultérieure et les demandes d'allocation concernant ces cas seront déposées pour le mois précédent avec effet rétroactif. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2021.

Modification du 19 avril 2021 :

Le Conseil fédéral poursuit sa stratégie d'assouplissement progressive et prudente. Lors de sa séance du 14 avril 2021, il a décidé de faire un pas supplémentaire en autorisant de nouveaux assouplissements. Depuis le 19 avril, il est ainsi de nouveau possible d'organiser des manifestations accueillant du public, par exemple dans les stades, les cinémas ou les salles de concert et de théâtre, moyennant certaines restrictions. Les activités sportives et culturelles à l'intérieur sont aussi de nouveau autorisées, y compris certaines compétitions. Les restaurants peuvent rouvrir leurs terrasses. Toutes les activités à nouveau autorisées doivent, à quelques exceptions près, se pratiquer en portant le masque et en respectant les distances requises. Par ailleurs, la vaccination des groupes vulnérables progresse et le dépistage est constamment étendu.

Ouverture des terrasses de restaurants, de bars et de boîtes de nuit ainsi que d'établissements de restauration à l'emporter : Le 14 avril 2021, le Conseil fédéral a modifié l'art. 5a, al. 2, de l'ordonnance COVID-19 situation particulière⁶, qui est entré en vigueur le 19 avril 2021. Les espaces extérieurs de restaurants, de bars, de boîtes de nuit et d'établissements de restauration à l'emporter ont le droit d'être de nouveau exploités à partir du 19 avril 2021. D'après les explications relatives à cette disposition, le droit à l'allocation pour les indépendants et les personnes dont la position est assimilable à celle d'un employeur reste fondé sur la fermeture de l'entreprise même si l'espace extérieur est ouvert. Cette modification n'a toutefois aucune influence sur l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19.

Le 14 avril 2021, le Conseil fédéral a également décidé de prolonger jusqu'au 31 mai 2021 les mesures de protection pour les personnes vulnérables. Par conséquent, le droit à l'allocation pour perte de gain pour les personnes vulnérables est prolongé jusqu'au 31 mai 2021. Les personnes vaccinées ne sont plus considérées comme des personnes vulnérables à partir du 15^e jour suivant l'injection de la deuxième dose de vaccin.

Modification du 12 mai 2021 :

Prolongation de la durée de validité de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 : Lors de sa séance du 12 mai 2021, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la modification de la loi COVID-19 concernant les allocations pour perte de gain et le sport⁷. En dépit des assouplissements progressifs annoncés, il faut s'attendre à ce que des mesures de protection restent nécessaires après le 30 juin 2021 et, de ce fait, puissent encore engendrer des pertes de gain liées aux mesures ordonnées par les autorités. À l'avenir, des interruptions d'activités lucratives devraient découler avant tout de mesures de quarantaine, mais de nouvelles fermetures d'entreprises ne sont pas exclues. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a proposé des modifications de la loi COVID-19 concernant les allocations pour perte de gain et le sport, dans le but de prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 la durée de validité de l'art. 15 de ladite loi. Cet article crée la base légale de l'allocation pour perte de gain COVID-19.

Circulaire Corona-perte de gain

En parallèle des modifications de l'ordonnance sur les pertes de gain Covid-19 adoptées par le Conseil fédéral, l'OFAS a édicté des lignes directrices concernant la mise en œuvre de cette ordonnance dans la « Circulaire sur l'allocation pour perte de gain en cas de mesures destinées à lutter contre le coronavirus – Corona-perte de gain (CCPG). » Cette circulaire a été modifiée à plusieurs reprises afin d'y inclure les clarifications nécessaires à la mise en œuvre de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19.

⁶ Ordonnance du 19 juin 2020 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière (RS 818.101.26)

⁷ FF 2021 1093

Compte tenu de l'avancement des vaccinations au premier trimestre 2021, le droit aux allocations a été précisé dans la circulaire du 15 avril 2021 : une personne vulnérable n'est plus considérée comme telle à partir du 15^e jour après l'injection de la deuxième dose de vaccin. Par conséquent, elle n'a plus droit à l'allocation perte de gain COVID-19.

2.2 La loi COVID-19 comme base pour l'allocation pour perte de gain

Depuis le 13 mars 2020, le Conseil fédéral a adopté plusieurs ordonnances visant à surmonter l'épidémie de COVID-19. Ces ordonnances reposent directement sur l'art. 185, al. 3, de la Constitution fédérale. Cet article est compris comme une disposition de droit de nécessité. Or, la Constitution dispose que les ordonnances relevant du droit de nécessité doivent être limitées dans le temps. Conformément à cet article, le Conseil fédéral a donc limité la durée de validité de toutes les ordonnances COVID-19 à six mois au maximum. Pour que les ordonnances ne soient pas automatiquement suspendues au bout de six mois, le Conseil fédéral a dû soumettre à temps au Parlement un message concernant les bases légales de ces ordonnances, afin que les mesures déjà décidées puissent être poursuivies (cf. art. 7d, al. 2, let. a, ch. 1, LOGA et ch. 2.1.2 ci-dessus intitulé « Modification du 11 septembre 2020 »). Le 12 août 2020, le Conseil fédéral a adopté à l'intention du Parlement le message sur le projet d'une loi COVID-19⁸. Le Parlement a, quant à lui, adopté cette loi⁹ lors du vote final, le 25 septembre 2020. Le 14 janvier 2021, le référendum contre la loi COVID-19 a été déposé ; il veut empêcher que les compétences du Conseil fédéral relevant du droit de nécessité durant la pandémie soit légitimées après coup et prolongées jusqu'à fin 2021.

La loi COVID-19 constitue depuis son entrée en vigueur la base légale pour l'allocation pour perte de gain COVID-19, et permet au Conseil fédéral de continuer à octroyer même au-delà du 16 septembre 2020 des allocations en lien avec d'éventuelles mesures de restriction visant à lutter contre la pandémie.

En vertu de l'art. 15 de la loi COVID-19, le Conseil fédéral peut disposer que les personnes qui doivent interrompre leur activité lucrative en raison des mesures prises pour lutter contre la pandémie de COVID-19 perçoivent une allocation pour perte de gain. Cette disposition est applicable jusqu'au 30 juin 2021. Avec l'adoption par le Conseil fédéral le 12 mai 2021, à l'intention du Parlement, du message relatif à une modification de la loi COVID-19 concernant les allocations pour perte de gain et les mesures dans le domaine du sport¹⁰, la durée de validité de l'art. 15 doit être prolongée jusqu'au 31 décembre 2021.

Dans son message relatif à la loi COVID-19, au sujet de l'article concernant les mesures en cas de perte de gain, le Conseil fédéral a précisé que toutes les personnes qui doivent interrompre leur activité lucrative salariée ou indépendante en raison des mesures de lutte contre le coronavirus auront droit à ces prestations. C'est le cas notamment des salariés et des indépendants placés en quarantaine sur ordre du médecin ou des autorités (à l'exception des personnes en provenance des zones à risque) ; des salariés et des indépendants qui doivent interrompre temporairement leur activité lucrative parce que la garde de leurs enfants n'est plus assurée en raison d'une quarantaine ; les indépendants dont l'entreprise a été fermée sur décision des autorités fédérales ou cantonales, ainsi que les indépendants qui fournissent la preuve que leur activité lucrative est rendue impossible à cause de l'interdiction complète des manifestations par les autorités. En revanche, les personnes indépendantes dont la possibilité d'exercer leur activité lucrative est seulement restreinte par la fermeture de leur entreprise ou l'interdiction d'une manifestation, mais qui ne sont pas obligées d'interrompre leur activité ne devraient pas y avoir droit.

⁸ FF 2020 6363

⁹ Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19) ; RS 818.102

¹⁰ FF 2021 1093

Le 25 septembre 2020, le Parlement a adopté la nouvelle loi COVID-19 avec l'extension du cercle des ayants droit défini à l'art. 15. Les personnes exerçant une activité lucrative indépendante ou ayant une situation assimilable à celle d'un employeur et dont l'activité lucrative est restreinte suite à l'interdiction des manifestations ou à la fermeture de leur entreprise pourront, elles aussi, demander une allocation pour perte de gain COVID-19. Pour avoir droit à une allocation, une baisse du chiffre d'affaires de 55 % par rapport au chiffre d'affaires moyen réalisé de 2015 à 2019 est nécessaire. De plus, une perte de salaire ou de revenu doit exister, puisque le but de l'allocation pour perte de gain COVID-19 est de compenser un manque à gagner. Cette disposition est applicable jusqu'au 31 décembre 2021 sous réserve de la décision du Parlement.

Dans la version adoptée par le Parlement, la loi n'exclut donc pas que l'allocation soit aussi versée à des personnes qui ne sont pas directement touchées par les mesures. En vertu de l'art. 15 de la loi COVID-19, le Conseil fédéral peut prévoir le versement d'allocations pour perte de gain aux personnes qui doivent interrompre ou limiter de manière significative leur activité lucrative à cause de mesures prises pour surmonter l'épidémie de COVID-19 (art. 15, al. 1, loi COVID-19).

Le 11 septembre 2020 déjà, le Conseil fédéral avait prolongé la durée de validité de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 afin que les personnes exerçant une activité lucrative indépendante qui ont été contraintes de fermer leur entreprise ou dont les manifestations ont été interdites puissent avoir droit à une allocation au-delà du 16 septembre 2020, c'est-à-dire au terme de la durée de validité de six mois de l'ordonnance fondée sur le droit de nécessité. Le 4 novembre 2020, il a adapté l'ordonnance sur le modèle de la loi COVID-19 : les personnes indépendantes qui sont indirectement concernées par les mesures et celles dont la position est assimilable à celle d'un employeur peuvent elles aussi toucher l'allocation pour perte de gain COVID-19 si leur activité lucrative est limitée de manière significative et si elles subissent une perte de salaire ou de revenu de 55 % au moins par rapport à la moyenne des années 2015 à 2019.

Une grande partie d'entre elles sont ou restent fortement impactées par les mesures de lutte contre le coronavirus, même lorsqu'elles ne sont pas obligées de fermer leur entreprise. Ces personnes ont toujours la possibilité de demander l'allocation pour perte de gain COVID-19. Avec la nouvelle loi COVID-19 et à l'initiative du Conseil fédéral, le Parlement a étendu et renforcé cette aide.

Lors de sa séance du 18 novembre 2020 déjà, le Conseil fédéral a décidé de proposer au Parlement des adaptations ponctuelles de la loi COVID-19 dans le cadre d'une délibération d'urgence durant la session d'hiver. Il considérait que l'ensemble des mesures prises jusque-là pour atténuer les conséquences de la pandémie étaient en principe suffisantes. En procédant à des adaptations ponctuelles, il voulait toutefois créer une base permettant de mieux réagir à l'évolution de la deuxième vague. Le Conseil fédéral a donc soumis au Parlement un message concernant la modification de la loi COVID-19 et de la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19¹¹. Dans la loi COVID-19, les articles concernant les cas de rigueur (art. 12), le sport (art. 13 et nouvellement l'art. 12b) et l'assurance-chômage (art. 17) devaient être adaptés. Le Parlement a modifié la loi COVID-19 durant la session d'hiver 2020 déjà. Lors de sa séance du 18 décembre 2020, le Conseil fédéral a décidé de modifier l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 en adéquation avec les modifications apportées par le Parlement à la loi COVID-19. Concernant l'allocation pour perte de gain COVID-19, la baisse du chiffre d'affaires nécessaire à la perception des prestations est passée de 55 % à 40 % : à compter du 19 décembre 2020, les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et celles dont la position est assimilable à celle d'un employeur sont réputées restreintes de manière significative lorsque le chiffre d'affaires de leur entreprise diminue d'au moins 40 % (contre 55 % auparavant) comparé au chiffre d'affaires moyen

¹¹ FF 2020 8505

réalisé entre 2015 et 2019. L'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 a été modifiée en conséquence le 19 décembre 2020.

2.3 L'évolution en chiffres

Le tableau ci-dessous présente par catégorie la totalité des allocations pour perte de gain COVID-19 versées jusqu'ici (état : 23.05.2021) :

Type	Nombre	CHF
Allocations pour la garde des enfants	19'869	43'894'414
Salariés	16'968	36'335'846
Travailleurs indépendants	2'901	7'558'568
Allocations en cas de quarantaine	181'769	185'898'175
Salariés	176'063	180'763'194
Travailleurs indépendants	5'706	5'134'980
Interdiction des manifestations	11'939	171'171'156
Allocations pour personnes indépendantes	11'939	171'171'156
Fermetures forcées	82'143	1'152'388'063
Allocations pour personnes indépendantes	82'143	1'152'388'063
Allocations pour cas de rigueur	74'870	1'089'146'357
Allocations pour personnes indépendantes	74'870	1'089'146'357
Allocations pour la garde des enfants avec soins intenses/école spéciale	155	404'044
Salariés	130	345'031
Travailleurs indépendants	25	50'014
Allocations pour salariés dont la position est assimilable à celle d'un employeur	31'330	457'124'149
Allocations pour les salariés et les indépendants vulnérables	3'071	24'148'653
Salariés	2'917	23'073'570
Travailleurs indépendants	154	1'075'083
Total	405'146	3'124'175'011

Le nombre de cas dans lesquels une allocation a été versée pour la garde des enfants et pour la prise en charge d'enfants qui reçoivent un supplément pour soins intenses ou qui fréquentent une école spéciale a évolué comme suit depuis avril 2020 (état : 23.05.2021) :

Date-butoir	Nombre d'allocations pour garde d'enfants	Nombre d'allocations pour garde d'enfants avec soins intenses/école spéciale
12.04.2020	11	-
17.05.2020	4936	26
14.06.2020	8259	58
12.07.2020	11 280	90
16.08.2020	13 445	106
20.09.2020	14 922	119
18.10.2020	16 543	127
22.11.2020	17 439	131
20.12.2020	18 342	135
17.01.2021	18 546	136
07.02.2021	18 765	140
14.02.2021	18'948	141
21.02.2021	19'058	141
28.02.2021	19'135	144
07.03.2021	19'228	145
14.03.2021	19'274	147
21.03.2021	19'316	148
28.03.2021	19'359	149
04.04.2021	19'421	151
11.04.2021	19'453	152
18.04.2021	19'508	152
25.04.2021	19'566	152
02.05.2021	19'673	152
09.05.2021	19'732	154
16.05.2021	19'765	155
23.05.2021	19'869	155

Le nombre de demandes a fortement augmenté durant la première vague, doublant presque chaque mois jusqu'à la mi-juin. Cette évolution est surtout due à la fermeture des écoles ordonnée pour toute la Suisse durant cette période. Au cours de la deuxième vague, les chiffres sont restés relativement stables. Le nombre d'allocations versées pour la garde d'enfants qui reçoivent un supplément pour soins intenses ou qui fréquentent une école spéciale, en particulier, n'a que faiblement augmenté depuis l'automne 2020.

3. Allocations pour la prise en charge de personnes en situation de handicap

Le postulat 20.3747 Maret charge le Conseil fédéral d'examiner dans quelle mesure l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 peut être modifiée afin que les parents et d'autres proches qui assurent la prise en charge d'un adulte en situation de handicap puissent obtenir le droit à une allocation pour perte de gain. Étant donné que le postulat se fonde sur la loi COVID-19, les possibilités de mise en œuvre doivent être considérées à la lumière de l'art. 15 de cette loi. Les situations décrites dans le postulat n'impliquent pas de restriction significative de l'activité lucrative de l'entreprise ; il doit donc s'agir ici d'une interruption de l'activité lucrative directement liée à des mesures ordonnées pour combattre la pandémie de COVID-19. Le présent chapitre est consacré aux conditions d'octroi de l'allocation pour perte de gain pour les parents et les proches qui, en raison d'une mesure ordonnée par une autorité, doivent prendre en charge un adulte en situation de handicap et doivent pour ce faire interrompre leur activité lucrative. Les obligations d'assistance légales et les mesures de soutien déjà en place pour les proches aidants seront également brièvement présentées.

3.1 Allocations pour perte de gain pour les parents qui doivent interrompre leur activité lucrative

L'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 prévoit un droit à des allocations pour les parents d'enfants jusqu'à l'âge de 12 ans révolus qui doivent, suite aux mesures ordonnées par une autorité, interrompre leur activité lucrative parce que la garde de leurs enfants par des tiers n'est plus assurée, en raison de la fermeture temporaire de l'institution ou parce qu'une quarantaine a été ordonnée.

Le besoin de prise en charge doit être en lien avec des mesures de lutte contre le coronavirus, comme par exemple la fermeture d'écoles, de structures d'accueil collectif de jour, d'écoles enfantines ou lorsqu'une quarantaine est ordonnée à la personne prévue pour assurer la garde. Si l'enfant lui-même a été mis en quarantaine, les parents ont droit à une allocation s'ils doivent interrompre leur activité lucrative pour assurer sa garde. Si la garde de l'enfant est toujours assurée, par exemple par le conjoint ou la partenaire ou par toute autre personne, l'allocation n'est pas nécessaire. Depuis la fin de la situation extraordinaire et le début de la situation particulière, les mesures ordonnées par les autorités se limitent essentiellement aux quarantaines, tandis que les écoles restent en principe ouvertes (état : 23.05.2021).

À l'art. 2, al. 1, let. b et c, de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, le Conseil fédéral a en outre prévu que les parents d'enfants mineurs qui ont droit à un supplément pour soins intenses de l'assurance-invalidité, ainsi que les parents d'enfants jusqu'à l'âge de 20 ans révolus qui fréquentent une école spéciale peuvent également toucher une allocation pour perte de gain. Ils y ont droit à condition que les parents doivent, suite à des mesures ordonnées par une autorité en lien avec le coronavirus, interrompre leur activité lucrative, parce que la garde de leurs enfants par des tiers n'est plus assurée en raison de la fermeture temporaire de l'institution ou parce que la personne censée s'en occuper n'est pas en mesure de le faire ou parce qu'une quarantaine a été ordonnée aux parents ou à l'enfant (art. 2, al. 1^{bis}, let. a, ordonnance sur les pertes de gain COVID-19).

L'allocation pour la garde de personnes en situation de handicap âgées de plus de 20 ans n'est par contre pas réglée. Il n'existe, en principe, aucun droit à une allocation pour perte de gain lorsque les parents ou des proches assument la prise en charge de ces personnes et doivent, pour cette raison, interrompre leur activité lucrative.

3.2 Mesures de soutien existantes pour les proches aidants

3.2.1 Dispositions générales du contrat de travail

Sur la base de l'art. 324a CO¹², l'employeur est tenu de verser au travailleur son salaire pour un temps limité lorsque celui-ci est empêché de travailler sans faute de sa part pour des causes inhérentes à sa personne, telles que maladie, accident, accomplissement d'une obligation légale ou d'une fonction publique. L'obligation de verser le salaire est limitée dans le temps. Conformément à l'art. 324a, al. 2, CO, elle vaut pour trois semaines pendant la première année de service. Ensuite, le salaire doit être versé pour une période plus longue fixée équitablement, compte tenu de la durée des rapports de travail et des circonstances particulières. Pour la prise en charge des enfants, cette disposition s'applique uniquement aussi longtemps qu'il existe une obligation d'entretien légale¹³.

En vertu de l'art. 276 CC¹⁴, les parents ont une obligation d'entretien légale à l'égard de leurs enfants. L'entretien est assuré par les soins, l'éducation et des prestations pécuniaires (art. 276, al. 1, CC). L'art. 277, al. 1, CC, prévoit que « l'obligation d'entretien des père et mère dure jusqu'à la majorité de l'enfant ». L'art. 277, al. 2, CC dispose que « si, à sa majorité, l'enfant n'a pas encore de formation appropriée, les père et mère doivent, dans la mesure où les circonstances permettent de l'exiger d'eux, subvenir à son entretien jusqu'à ce qu'il ait acquis une telle formation, pour autant qu'elle soit achevée dans les délais normaux. » Selon l'art. 302, al. 2, CC, « ils doivent donner à l'enfant, en particulier à celui qui est atteint de déficiences physiques ou mentales, une formation générale et professionnelle appropriée, correspondant autant que possible à ses goûts et à ses aptitudes. » Même si ces dispositions impliquent éventuellement une obligation d'entretien des parents pour un enfant majeur, elles ne fondent pas pour autant une obligation de prise en charge personnelle de l'enfant. Dès la majorité de l'enfant, les devoirs de prise en charge des parents cessent et les prestations d'entretien – sous réserve des conditions de l'art. 277, al. 2, CC – doivent être fournies en argent (cf. arrêt du Tribunal fédéral 5A_311/2019 du 11 novembre 2020, consid. 8.5.). Le droit civil ne fait pas de différence entre un enfant handicapé et un enfant non handicapé.

L'allocation pour perte de gain COVID-19 pour la prise en charge d'un adulte en situation de handicap évoquée dans le postulat ne peut donc pas être fondée sur une obligation d'entretien de droit civil, comme c'est le cas pour les enfants mineurs. Il existe tout au plus une obligation morale, sociale ou éthique pour la prise en charge d'un enfant majeur, mais pas une obligation légale. Dans un tel cas, l'employeur n'est donc pas légalement tenu, sur la base de l'art. 324a CO, d'accorder un congé payé à son collaborateur. Le droit à une allocation pour perte de gain COVID-19 ne serait donc pas considéré comme une assurance obligatoire au sens de l'art. 324b CO, qui remplacerait l'obligation de l'employeur de verser le salaire. Le droit du salarié à être libéré de l'obligation de travailler devrait donc être garanti sur une base autre que l'art. 324a CO. Cela présupposerait que l'absence soit autorisée par l'employeur ou il faudrait introduire un congé non payé supplémentaire similaire au congé de maternité, de paternité ou de prise en charge d'un enfant gravement atteint dans sa santé tels qu'ils sont prévus par le CO. Dans un premier temps, il faut toutefois vérifier si le congé nouvellement introduit afin d'alléger la charge qui pèse sur les proches aidants ne couvre pas les cas en question.

3.2.2 Congé spécial pour les proches aidants

¹² Code des obligations du 30 mars 1911 ; RS 220

¹³ Message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches, du 22 mai 2019, FF 2019 3941, pp. 3953-54

¹⁴ Code civil suisse du 10 décembre 1907 ; RS 210

La loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches¹⁵, entrée en vigueur en deux étapes le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet 2021, vise à améliorer le soutien aux proches aidants.

Selon l'art. 36 al. 3 et 4 LTr¹⁶, un travailleur a droit à un congé pour la prise en charge d'un membre de la famille atteint dans sa santé, sur présentation d'un certificat médical. La durée de ce congé ne peut pas dépasser trois jours par cas et est limitée à dix jours par an, sauf en ce qui concerne la prise en charge des enfants. Le même congé est prévu à l'art. 329h CO. Cette disposition prévoit que le congé est payé et elle s'applique également aux rapports de travail qui sont soumis au CO et n'entrent pas dans le champ d'application de la LTr (art. 2 à 4 LTr).

Selon le nouvel art. 329h CO, les travailleurs ont droit à un congé payé pour le temps nécessaire à la prise en charge du partenaire ou d'un autre membre de la famille atteint dans sa santé. Trois jours sont accordés pour chaque cas. L'existence d'une atteinte à la santé est la condition donnant droit au congé ; cette notion générale d'atteinte à la santé englobe non seulement la maladie ou l'accident, mais inclut aussi, par exemple, les cas de handicap. Pour établir si la prise en charge est considérée comme nécessaire, il convient notamment de déterminer si elle peut être assurée par d'autres personnes. Ici aussi, le cercle à considérer est celui de la famille. Un autre membre de la famille doit être disponible et pouvoir raisonnablement assurer la prise en charge, ce qui suppose, entre autres, qu'il n'habite pas trop loin. Ensuite, la nécessité sera jugée en fonction du besoin de prise en charge de la personne (voir FF 2019 3979).

La notion de membre de la famille employée à l'art. 329h CO est à comprendre dans le sens prévu à l'art. 29^{septies}, al. 1, LAVS¹⁷ relatif au droit à une bonification pour tâches d'assistance. Il s'agira donc des parents en ligne directe ascendante ou descendante et des frères et sœurs, auxquels s'ajoutent le conjoint, le partenaire enregistré et les beaux-parents, de même que le partenaire qui fait ménage commun avec l'assuré depuis au moins cinq ans de manière ininterrompue.

L'art. 329h CO crée donc un droit au congé tant pour les parents que pour d'autres membres de la famille. L'âge de l'enfant et l'obligation légale de subvenir à ses besoins ne sont pas déterminants.

L'art. 329h CO donne droit à trois jours par cas et à dix jours par an au maximum pour la prise en charge d'un membre de la famille atteint dans sa santé.

Les parents exerçant une activité lucrative qui ont des enfants gravement atteints dans leur santé ont droit à un congé de prise en charge allant jusqu'à quatorze semaines pour s'occuper de ces derniers, en vertu de l'art. 329i CO. Les dispositions à ce sujet entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2021. Selon leurs besoins, les parents peuvent prendre ce congé soit sous la forme de journées ou de semaines, soit en bloc, et ont aussi la possibilité de se le répartir entre eux. Pour libérer les parents de leur obligation de travailler, il a fallu compléter l'allocation de prise en charge par une inscription du droit au congé de prise en charge dans le CO.

3.3 Conclusion

Pour conclure, nous pouvons considérer que l'allocation pour perte de gain COVID-19 pour la prise en charge d'un adulte en situation de handicap évoquée dans le postulat ne peut pas être fondée sur une obligation d'entretien de droit civil, comme c'est le cas pour les enfants mineurs. Il existe tout au plus une obligation morale, sociale ou éthique pour la prise en charge d'un enfant majeur, mais pas une obligation légale. Cela a des conséquences sur la question

¹⁵ RO 2020 4525

¹⁶ Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail) ; RS 822.11

¹⁷ Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)

de savoir si un droit au salaire existe sur la base du droit du travail en vigueur, en particulier l'art. 324a CO. L'autre fondement possible du droit au salaire est l'art. 329h CO (prise en charge de proches). Enfin, le congé de prise en charge d'un enfant gravement atteint dans sa santé prévu à l'art. 329i CO est déjà financé par une allocation APG. L'allocation envisagée dans le postulat n'est pas nécessaire dans les cas où une allocation perte de gain existe déjà. Elle remplacerait l'obligation de verser le salaire de l'employeur lorsque celle-ci existe. Ce serait enfin une prestation nouvelle dans les cas où rien n'est prévu aujourd'hui. Elle devrait toutefois, dans ces cas, être complétée par un congé pour permettre au parent de se libérer de son obligation contractuelle de travailler.

4. Institutions prenant en charge des personnes en situation de handicap

Les mesures de lutte contre le COVID-19 comprennent notamment la fermeture des écoles spéciales, des ateliers protégés et des homes ; les structures de prise en charge évoquées dans le postulat concernent également les centres de jour. Ce chapitre présente les institutions qui existent dans les cantons et qui pourraient être concernées par une telle mesure.

Chaque canton doit garantir que les personnes invalides domiciliées sur son territoire ont à leur disposition des institutions répondant adéquatement à leurs besoins (art. 2 de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides [LIPPI] ; RS 831.26).

Sont réputées institutions au sens de cette loi :

- les ateliers qui occupent en permanence dans leurs locaux ou dans des lieux de travail décentralisés des personnes invalides ne pouvant exercer aucune activité lucrative dans des conditions ordinaires ;
- les homes et les autres formes de logement collectif pour personnes invalides dotées d'un encadrement ;
- les centres de jour dans lesquels les personnes invalides peuvent se rencontrer et participer à des programmes d'occupation ou de loisirs.

Sont assimilées à des institutions les unités d'un établissement qui fournissent les prestations mentionnées ci-dessus (voir art. 3 LIPPI).

Les personnes en situation de handicap accueillies par ces institutions ont des besoins très variables en matière d'aide et de soutien. Certaines sont complètement dépendantes de l'aide d'autrui ; d'autres sont au contraire très autonomes, et l'institution ne leur fournit qu'une structure de jour et la possibilité d'entretenir des contacts avec d'autres personnes.

5. Évaluation de la nécessité d'agir

Conformément à l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, les parents d'enfants jusqu'à l'âge de 12 ans révolus qui doivent interrompre leur activité lucrative et subissent une perte de gain en raison de mesures ordonnées par une autorité en lien avec le coronavirus ont droit à une allocation, car la garde de leur enfant par des tiers n'est plus assurée.

Ces mesures comprennent aussi la fermeture des écoles spéciales, des ateliers protégés et des établissements stationnaires. Le 16 avril 2020, le Conseil fédéral a étendu le droit à

l'allocation pour perte de gain COVID-19 aux parents d'enfants de moins de 18 ans qui reçoivent un supplément pour soins intenses de l'AI ainsi qu'aux parents d'enfants de moins de 20 ans qui fréquentent une école spéciale ou une institution devant rester fermée en raison des mesures de lutte contre le coronavirus.

En revanche, les parents ou proches d'adultes en situation de handicap de plus de 20 ans n'ont pas droit à l'allocation si une fermeture due aux mêmes raisons les contraint à interrompre leur activité lucrative pour se consacrer entièrement à la prise en charge et aux soins éventuels.

Aucune mesure allant dans le sens du postulat n'a été prise au niveau fédéral depuis l'introduction de la loi COVID-19 ; en effet, la décision de fermer des institutions relève de la compétence des cantons. Il convient donc d'examiner si des mesures doivent être prises à l'échelon cantonal pour répondre aux demandes du postulat. Afin de déterminer la situation concrète dans les cantons ayant ordonné la fermeture d'institutions pour personnes handicapées (ateliers, foyers, centres de jour, etc.) ou soumis ces établissements à des restrictions, une enquête a été menée auprès des cantons du 5 au 29 janvier 2021. Le questionnaire était divisé en deux parties portant respectivement sur la première et la deuxième vague de la pandémie. Par première vague, on entend ici la période allant de mars 2020 jusqu'à l'assouplissement des mesures (fin mai 2020), et par deuxième vague, la période de juin 2020 à aujourd'hui. Les résultats des cantons pour ces deux périodes sont présentés dans les deux chapitres suivants.

L'allocation pour perte de gain COVID-19 n'étant octroyée que si l'institution concernée a été fermée sur ordre des autorités, seules les mesures officielles pouvant donner droit à l'allocation en vertu de l'art. 15 de la loi COVID-19 sont prises en considération ici. Les fermetures totales ou partielles décidées par les institutions elles-mêmes n'ont pas été prises en compte.

22 des 26 cantons ont participé à l'enquête ; nous n'avons pas reçu de réponse des cantons de Berne, du Jura, d'Uri et de Zurich.

5.1 Situation durant la première vague de la pandémie : résultats de l'enquête

Durant la première vague de la pandémie, qui a duré de mars à fin mai 2020, six cantons (FR, GE, SH, TI, VD, VS) indiquent avoir ordonné la fermeture d'institutions, qu'il s'agisse de structures de jour ou d'établissements stationnaires. Le canton du Tessin est le seul à avoir fermé aussi bien les centres de jour (34) que les établissements stationnaires (48) ; dans les autres cantons ayant pris de telles mesures, seuls les centres de jour étaient concernés.

Un total de 132 institutions ont dû fermer durant la première vague du fait des mesures ordonnées par les autorités ; environ 6070 personnes ont été touchées par ces mesures. La fermeture a généralement duré deux mois (il en était ainsi dans trois cantons sur six ; elle a été plus courte dans deux cantons et plus longue dans un canton). En effet, les mesures de lutte contre la pandémie ont été prises en mars 2020 et suivies d'une réouverture progressive des établissements à partir de mai 2020, dès que les mesures fédérales ont été assouplies.

Parmi les participants à l'enquête, quinze cantons ont déclaré n'avoir pas fermé d'établissements ; la plupart d'entre eux (14) ont toutefois mis en place des restrictions. Il s'agissait là de changements dans l'organisation des visites (interdiction ou limitation, traçabilité des visites) et de restrictions de sortie.

Tant dans les cantons n'ayant pas ordonné de restrictions (au nombre de six) que dans les autres, les établissements stationnaires et les centres de jour sont restés responsables de garantir l'accueil des personnes concernées en respectant les dispositions en vigueur et, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires. Dans la plupart des cas, les personnes

avaient la possibilité de décider, en accord avec l'institution, si elles souhaitaient plutôt être prises en charge par leurs proches. Aucun des cantons ayant répondu à l'enquête n'a rapporté de difficultés dans la prise en charge par les institutions ou les organismes compétents ni d'impossibilité d'organiser cette dernière. Malgré les fermetures et les restrictions, on peut donc partir du principe que l'offre d'hébergement et de prise en charge a toujours été garantie pour toutes les personnes concernées.

5.2 Situation durant la deuxième vague de la pandémie : résultats de l'enquête

Durant la deuxième vague de la pandémie, soit de juin 2020 à aujourd'hui, seul le canton de Genève a indiqué avoir fermé des centres de jour en raison d'un nombre important de cas de coronavirus (*clusters*). Une dizaine d'établissements étaient concernés, la durée de la fermeture variant selon la décision du médecin cantonal. Le canton de Schwytz déclare n'avoir pas ordonné de fermeture générale des institutions durant la deuxième vague, mais pris des décisions au cas par cas, en concertation avec le médecin cantonal, lorsqu'un foyer d'infection était constaté.

Jusqu'à présent, les cantons participants n'ont pas fermé d'établissements stationnaires durant cette deuxième période, optant plutôt pour des mesures restrictives similaires à celles prises durant la première vague.

Toutefois, ces mesures sont devenues plus rares : neuf cantons en ont pris durant la première vague, contre seulement sept cantons durant la deuxième.

Tout comme durant la première vague, la prise en charge des personnes concernées a été garantie tout au long de la deuxième vague. Les cantons de Genève et de Schwytz mentionnent notamment que certaines familles ont souhaité garder leurs proches à la maison afin d'éviter les restrictions liées aux visites. De même, dans le canton de Vaud, les personnes qui ne pouvaient pas se rendre dans les centres de jour ont été plus souvent prises en charge individuellement à domicile ; dans la plupart des cas, ce sont les institutions elles-mêmes qui ont fourni cette assistance. Pendant la deuxième vague également, l'hébergement et les soins sont toujours restés possibles, et les proches des personnes concernées ne se sont pas vus contraints d'assurer leur prise en charge.

5.3 Résumé des résultats

La plupart des fermetures ont eu lieu lors de la première vague de coronavirus. Durant cette période, six cantons (BS, FR, GE, SH, TI, VS) ont pris de telles mesures ; cependant, dans cinq d'entre eux (BS, FR, GE, SH, VS), seules les structures de jour étaient concernées. Seul un canton (TI) a, pendant la première vague, fermé tant ses 34 structures de jour que ses 48 établissements stationnaires. Dans l'ensemble, la majorité des institutions fermées étaient des centres de jour (84), contre 48 établissements stationnaires.

Selon les chiffres fournis par les cantons, un total d'environ 6070 personnes fréquentant 132 institutions ont été touchées par ces mesures durant la première vague (BS, FR, GE, SH, TI, VD et VS). Dans chacun de ces cantons, les personnes concernées ont eu la possibilité de continuer à être prises en charge par l'institution et pas obligatoirement à domicile, chaque canton ayant trouvé une solution alternative. La prise en charge des personnes en situation de handicap est ainsi restée garantie en tout temps.

Lors de la deuxième vague, seul un canton avait, jusqu'à fin janvier, ordonné des fermetures : à Genève, des structures de jour ont dû fermer en raison d'un nombre élevé de contaminations. Il s'agissait là de dix institutions fréquentées par plusieurs dizaines de personnes. Mis à part ces cas, aucun établissement n'a été fermé durant la deuxième vague.

Dans le canton de Genève, seuls les centres de jour étaient concernés ; les établissements stationnaires, quant à eux, n'ont dû fermer dans aucun canton jusqu'à la fin janvier.

La majorité des cantons n'ont donc pas ordonné de fermetures d'institutions, que ce soit lors de la première ou de la deuxième vague. Dans trois cantons, certains centres de jour ont pris eux-mêmes la décision de fermer (LU et ZG durant les deux vagues, NW durant la première vague seulement). Les personnes concernées ont soit continué de s'y rendre, soit été prises en charge à domicile. Ces fermetures n'ont pas été décrétées par les autorités, mais par les établissements eux-mêmes dans un souci de précaution.

La plupart des cantons ont mis en place des restrictions durant les deux vagues de la pandémie. En règle générale, il s'agissait de mesures telles qu'une interdiction des visites (selon l'évolution de la situation épidémiologique) ou de la mise en œuvre de plans de protection. Comme pour les fermetures, des solutions de remplacement ont systématiquement été recherchées et la prise en charge des personnes concernées est toujours restée garantie. Ces mesures n'ont donc pas eu d'influence sur l'hébergement et les soins. Les personnes ayant pris en charge un proche en situation de handicap l'ont fait pour la plupart de leur propre initiative, sans y être obligées.

Les institutions concernées se sont généralement chargées de trouver des alternatives sans faire appel au canton (par ex. AG, AI, BS, GL, LU, NW, OW, SO, SZ, TI). Chaque établissement a recherché ses propres solutions et coordonné la prise en charge des personnes par leurs proches, dans la plupart des cas uniquement sur une base volontaire (par ex. AG, BS, GE, GL, LU SG, SZ, TG). Un canton (GR) a déclaré qu'il n'avait été à aucun moment nécessaire d'organiser une prise en charge par les proches.

5.4 Évaluation de la nécessité d'agir

La plupart des cantons ayant répondu à l'enquête estiment qu'il n'est pas nécessaire de changer de pratique. Toutefois, la situation des institutions et le besoin de prise en charge des personnes en situation de handicap étant étroitement liés à l'évolution de la situation épidémiologique, il n'est pas exclu qu'un changement s'avère nécessaire à l'avenir. On constate néanmoins que les établissements ayant dû fermer ont pu continuer à accueillir une grande partie de leurs résidents ou trouver des solutions de prise en charge individuelles en concertation avec les personnes concernées.

La plupart des cantons rapportent que les institutions ont adapté leurs offres de prise en charge et élaboré des plans de protection conformes aux recommandations de la Confédération.

En résumé, aucune fermeture n'a été ordonnée au niveau fédéral. Les cantons, quant à eux, n'ont pris de telles mesures que dans des cas exceptionnels. Diverses restrictions ont été mises en place, mais elles n'ont eu que peu d'impact sur le besoin de prise en charge durant cette situation extraordinaire. L'analyse des résultats montre qu'aucune nouvelle mesure n'a été prise depuis l'entrée en vigueur de la loi COVID-19 en septembre 2020 et qu'il n'est pas non plus prévu de procéder à des adaptations à l'avenir.

Par ailleurs, il convient de noter qu'un changement dans l'octroi des prestations entraînerait une importante charge de travail supplémentaire pour les organes d'exécution, déjà très sollicités par les allocations pour perte de gain COVID-19. En cas de modification de l'ordonnance et des directives de l'OFAS, il faudrait revoir les processus, corriger les formulaires, former les collaborateurs et adapter la communication, puis procéder dans la pratique à des clarifications au cas par cas, ce qui représenterait une charge non négligeable. Le droit aux prestations ne pourrait être accordé que pour l'avenir, et non rétroactivement.

6. Synthèse

Actuellement, l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 ne prévoit pas l'octroi d'une allocation aux parents de personnes en situation de handicap de plus de 20 ans dans le cas où des mesures sont ordonnées par les cantons ou par la Confédération. Si de telles mesures s'avéraient nécessaires en raison d'une pandémie, le Conseil fédéral pourrait prévoir une indemnisation en s'appuyant sur la loi COVID-19. Toutefois, il estime qu'à l'heure actuelle, il n'est pas nécessaire d'élargir le cercle des bénéficiaires de l'allocation aux parents de personnes en situation de handicap de plus de 20 ans. Il est en outre important de noter qu'il doit toujours exister un lien de causalité entre la mesure de lutte contre l'épidémie ordonnée par une autorité (fermeture d'un établissement, isolement ou quarantaine d'un assistant) et l'interruption de l'activité lucrative du parent concerné.

Par ailleurs, la fermeture de l'établissement fréquenté par la personne en situation de handicap doit avoir été décidée dans le but de surmonter la pandémie de coronavirus (art. 15, al. 1, de la loi COVID-19). Par fermeture, on entend également les fermetures partielles, par ex. la réduction du nombre de résidents afin de ne pas dépasser le nombre de personnes présentes autorisées.

Les personnes concernées n'ont droit à une allocation pour perte de gain que si la fermeture de l'établissement a été ordonnée par une autorité, et non si la décision a été prise par l'institution elle-même pour des raisons organisationnelles.

En outre, le droit n'est octroyé qu'à condition que le parent concerné doive interrompre son activité lucrative parce qu'il se voit contraint d'assurer la prise en charge de son enfant, que ce soit suite à une fermeture temporaire de l'établissement ordonnée par les autorités ou parce que la personne censée s'occuper de l'enfant n'est pas en mesure de le faire en raison des mesures prises pour lutter contre la pandémie. Si les parents subissent une perte de gain parce qu'ils ont pris eux-mêmes la décision de s'occuper de leur enfant, ils n'ont pas droit à l'allocation.

Tant que la personne en situation de handicap est mineure, ses parents ont l'obligation légale de subvenir à ses besoins (art. 276 ss CC) : autrement dit, si elle ne peut pas être prise en charge par son institution ou son assistant habituel, cette responsabilité revient aux parents. Lorsque l'enfant atteint la majorité, ce lien de causalité prévu par la loi n'est plus applicable (sauf exceptions, notamment à l'art. 2, al. 1, let. c, de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, qui prévoit un droit à l'allocation pour les parents d'enfants jusqu'à l'âge de 20 ans révolus qui fréquentent une école spéciale).

L'octroi d'une allocation pour perte de gain COVID-19 pour la prise en charge d'adultes en situation de handicap, tel que le demande le postulat, ne peut donc pas être fondé sur une obligation d'entretien de droit civil, conduisant à l'application de l'art. 324a CO, comme c'est le cas pour les mineurs. L'employeur n'est pas tenu, sur la base de l'art. 324a CO, d'accorder un congé payé à son collaborateur. Pour que ce dernier ait droit à l'allocation, il faudrait donc que son absence soit autorisée par l'employeur ou qu'un nouveau congé non payé soit introduit, comme le congé prévu en cas de maternité, de paternité ou de prise en charge d'un enfant gravement atteint dans sa santé. En revanche, l'art. 329h CO prévoit aujourd'hui déjà qu'un travailleur a droit à un congé payé de trois jours par cas et dix jours par an au total pour la prise en charge d'un membre de la famille atteint dans sa santé (la limite annuelle ne s'applique pas au congé similaire, mais non payé, selon l'art. 36 al. 3 et 4 LTr) ; pour ces cas de figure, il existe donc déjà une solution indépendante de l'allocation pour perte de gain COVID-19.

Les données récoltées auprès des cantons révèlent que ces derniers ont systématiquement trouvé des solutions de prise en charge pour les personnes en situation de handicap, malgré les fermetures et les restrictions. Ce sont essentiellement les institutions elles-mêmes qui se

sont chargées de rechercher des alternatives ; les personnes concernées ayant été prises en charge par leurs proches sont rares. De plus, le nombre total de fermetures ordonnées au niveau cantonal (dans six cantons) est resté faible tant lors de la première que de la deuxième vague.

Seul un canton (GE) a fermé des structures de jour durant la deuxième vague, décision qui a touché plusieurs dizaines de personnes. Pendant cette période, des solutions de remplacement ont pu être trouvées dans la plupart des cantons pour assurer la prise en charge en cas de fermeture des structures de jour ou de restrictions. Le nombre de personnes concernées par une fermeture totale ou partielle a nettement diminué lors de la deuxième vague par rapport à la première.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire d'agir sur le plan politique en élargissant le droit à l'allocation prévu dans l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 aux parents et aux proches qui prennent en charge des adultes en situation de handicap. Depuis le 1^{er} janvier 2021, il est par ailleurs possible d'obtenir un congé payé de trois jours par cas et de dix jours par an au maximum pour prendre en charge un proche atteint dans sa santé.

Enfin, l'adaptation des dispositions en vigueur est un processus complexe et exigeant qui doit provenir d'un réel besoin. Élargir le cercle des personnes ayant droit aux prestations représenterait une importante charge de travail supplémentaire pour les organes d'exécution. Depuis le début de la pandémie, le Conseil fédéral a procédé régulièrement à des analyses détaillées de la situation épidémiologique en Suisse. Dans cet esprit, il a, durant toute la crise, adapté les prestations aussi rapidement que possible aux besoins et à l'évolution de la situation. En cas de besoin avéré, le Conseil fédéral est en mesure de réagir très rapidement. Or, ce n'est pas le cas ici. Si une modification se révélait nécessaire, la loi COVID-19 fournirait la base légale requise.

Annexe

Questionnaire

Canton:

1. Est-ce que des institutions ont été fermées depuis le début de la première vague dans votre canton ?

- Oui, veuillez répondre aux questions 1.1. et 1.2.
- Non, veuillez répondre directement à la question 1.2.

1.1. Veuillez indiquer les fermetures complètes liées aux mesures de lutte contre le coronavirus pour les adultes en remplissant le tableau ci-dessous. On distingue la première vague (mars 2020 au confinement) de la deuxième vague (fin du confinement à ce jour).

Type d'institution	Structures d'accueil de jour (centres de jour / ateliers)		Structures d'hébergement, y.c. séjours et nuitées (homes / foyers)	
	Première vague	Deuxième vague	Première vague	Deuxième vague
Ces institutions ont été fermées sur la base d'une mesure ordonnée par une autorité ?				
Nombre d'institutions concernées par la fermeture				
Nombre de personnes concernées par la fermeture				
Durée de la mesure de fermeture (jours)				

1.2. Avez-vous imposé des mesures de restriction cantonales aux institutions, sans pour autant les fermer (ex : limitation ou réduction du nombre de résidents, interdiction des visites) ?

- Non :

Oui :

Type d'institution	Structures d'accueil de jour (centres de jour / ateliers)		Structures d'hébergement, y.c. séjours et nuitées (homes / foyers)	
	Première vague	Deuxième vague	Première vague	Deuxième vague

2. Lors de ces fermetures ou mesures de restriction, où les personnes adultes en situation de handicap étaient logées ?

3. Dans votre canton, des solutions alternatives ont-elles été recherchées lorsque l'institution ne pouvait plus prendre en charge la personne adulte en situation de handicap dans son cadre habituel ?

Oui :

Non :

4. Envisagez-vous une adaptation des mesures de fermeture de ces institutions pour la suite ?

Oui :

Non :

Remarques

Veuillez indiquer une personne de contact pour les éventuelles questions complémentaires :

Nom :

Prénom :

Service et fonction :

Date :