



21.xxx

Message concernant la modification de la loi COVID-19 (prorogation de certaines dispositions)

du XXX octobre 2021

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi COVID-19 (prorogation de certaines dispositions), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

XXX octobre 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Texte ... (chapeau)

Contexte

Texte ...

Contenu du projet

Texte ...

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	4
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	5
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	5
1.3 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral visant à surmonter la crise	6
2 Procédure préliminaire	7
3 Présentation du projet	9
3.1 Modifications proposées	9
3.1.1 Critères et valeurs de référence	9
3.1.2 Domaine de la santé	9
3.1.3 Autres domaines	10
3.2 Autres prorogations examinées	12
4 Commentaire des dispositions	12
5 Conséquences	23
5.1 Conséquences pour la Confédération	23
5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	26
5.3 Conséquences économiques	27
6 Aspects juridiques	27
6.1 Constitutionnalité	27
6.2 Forme de l’acte à adopter	28
6.3 Délégation de compétences législatives	28
Annexes	xx
Textes faisant l’objet du message	xx
Loi COVID-19 (prorogation de certaines dispositions) (Projet)	FF 2021 ...

Message

1 Contexte

Le 25 septembre 2020, l'Assemblée fédérale a adopté la loi sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19)¹ et l'a déclarée urgente. La loi est entrée en vigueur le 26 septembre 2020². Elle donne une base légale formelle aux ordonnances précédemment fondées sur l'art. 185, al. 3 de la Constitution (Cst.)³.

La loi COVID-19 a fait l'objet d'un référendum et a été acceptée par le peuple (60,2 % de oui) le 13 juin 2021⁴.

L'Assemblée fédérale a modifié trois fois la loi COVID-19 depuis qu'elle l'a adoptée. Ces modifications ont été déclarées urgentes et sont entrées en vigueur immédiatement après leur adoption :

- modification du 18 décembre 2020⁵ (culture, cas de rigueur, sport, assurance-chômage, amendes d'ordre), entrée en vigueur le 19 décembre 2020 ;
- modification du 19 mars 2021⁶ (cas de rigueur, assurance-chômage, accueil extra-familial pour enfants, acteurs culturels, manifestations), entrée en vigueur le 20 mars 2021 ;
- modification du 18 juin 2021⁷ (allocations pour perte de gain, sport et restrictions de capacité), entrée en vigueur le 19 juin 2021.

La modification du 19 mars 2021 a aussi fait l'objet d'une demande de référendum. Elle sera soumise au vote le 28 novembre 2021.

Conformément à son art. 21, al. 2, la loi COVID-19 a en principe effet jusqu'au 31 décembre 2021. Certaines de ses dispositions ont toutefois une durée de validité plus longue, notamment parce qu'elles seront nécessaires plus longtemps pour assurer le traitement administratif des mesures de soutien. Les dispositions centrales, qui délèguent au Conseil fédéral des compétences dans différents domaines de la gestion de crise cesseront toutefois de produire effet à la fin de cette année.

En raison de la situation actuelle et des incertitudes qui entourent l'évolution de la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral a décidé, le 1^{er} septembre 2021, de proposer au Parlement de proroger certaines des dispositions de la loi COVID-19. Avec cette prorogation qui ne devrait pas dépasser un an, le Conseil fédéral entend assurer qu'il disposera encore l'année prochaine des instruments nécessaires pour

1 RS **818.102**
2 RO **2020** 3835 ; RS **818.102**
3 RS **101**
4 FF **2021** 2135
5 RO **2020** 5821
6 RS **2021** 153
7 RO **2021** 354

combattre la pandémie de COVID-19 dans les domaines de la santé, de la protection des travailleurs, du sport et de la culture, au cas où la crise se prolongerait.

Les derniers mois ont montré que la situation épidémiologique peut changer très rapidement et qu'il est extrêmement difficile de dire comment la pandémie évoluera. Entre juillet et août 2021, par exemple, les taux de croissance hebdomadaires ont oscillé entre stabilité et doublement. L'évolution dépend de nombreux facteurs difficilement prévisibles (apparition de nouveaux variants, respect des mesures par la population, taux de vaccination, présence sur le lieu de travail et dans les établissements de formation, déplacements, facteurs climatiques et saisonniers). Une accalmie a fait suite à la 3^e vague du printemps dernier. Le nombre de nouvelles infections quotidiennes a considérablement diminué avant de repartir à la hausse à la fin juin 2021. À la mi-septembre 2021, le nombre de cas a atteint un record avec près de 3000 annonces par jour en moyenne. Le nombre d'hospitalisations et d'admissions en soins intensifs a augmenté parallèlement et atteint un niveau préoccupant. Pendant la première quinzaine de septembre les unités de soins intensifs ont eu à traiter près de 300 patients atteints du COVID-19 par jour. Certains hôpitaux ont de nouveau atteint les limites de leurs capacités et ont dû renvoyer des interventions non urgentes. On soupçonne le variant Delta d'être à l'origine de la recrudescence des cas et des hospitalisations. Il est beaucoup plus contagieux, notamment chez les jeunes, et peut entraîner des formes sévères de la maladie. Les chiffres de la fin septembre 2021 montrent que si la situation se détend légèrement en Suisse, le nombre d'infections quotidiennes et d'hospitalisations demeure néanmoins à un niveau élevé. La situation des unités de soins intensifs demeure tendue, notamment en raison de la pénurie de personnel. Bien que le nombre des premières doses de vaccin augmente, la situation ne se détendra pas à court terme, en raison de la faiblesse du taux de vaccination.

La proportion de la population non vaccinée est encore trop élevée pour qu'on puisse contrôler le nombre d'infections. Si l'évolution de la situation est encore très incertaine, le risque d'une nouvelle vague d'infections imminente est bien réel et mettrait les hôpitaux sous pression, d'autant plus que les températures baissent et que la population passera plus de temps à l'intérieur. La situation épidémiologique demeure donc préoccupante.

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le 30 juin 2021, le Conseil fédéral a chargé les départements de vérifier si les bases inscrites dans la loi COVID-19 devaient être prorogées au vue de l'évolution probable de la pandémie à moyen terme. Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et d'autres départements ont conclu, en vertu de leur estimation de la situation épidémiologique, qu'une prorogation de certaines dispositions au-delà du 31 décembre 2021 s'imposait afin de garantir la capacité d'action du Conseil fédéral en matière de lutte contre l'épidémie de COVID-19.

La prorogation vise en particulier à :

- assurer l'approvisionnement en biens médicaux ;
- poursuivre l'utilisation d'instruments de lutte contre l'épidémie de COVID-19 (système de traçage des contacts, système de traçage de proximité) ;

- maintenir certains instruments de lutte contre les conséquences économiques de l'épidémie de COVID-19 (mesures dans les domaines de la culture et du sport) ;
- prolonger la durée de validité des dispositions dans le domaine des étrangers et de l'asile et en matière de fermetures des frontières ;
- prolonger la durée de validité de certaines dispositions de droit procédural.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Si la durée de validité de certaines bases contenues dans la loi COVID-19 n'est pas prolongée, le Conseil fédéral ne pourra plus simplement s'appuyer sur l'art. 185, al. 3, Cst. pour édicter des ordonnances. Le recours au droit de nécessité n'est possible que pour parer à des troubles graves, imminents ou existants, si les mesures objectivement nécessaires pour écarter le danger ne peuvent être fondées sur des bases légales existantes. Par ailleurs, il faut que les mesures à prendre ne souffrent aucun retard et qu'il soit impossible d'attendre les bases légales nécessaires soient créées selon la procédure législative ordinaire (y compris la législation d'urgence au sens de l'art. 165 Cst.).

Si les bases contenues dans la loi COVID-19 cessaient d'être applicables, il faudrait réexaminer, au vu de la situation concrète, dans quelle mesure le Conseil fédéral pourrait s'appuyer une nouvelle fois sur l'art. 185, al. 3, Cst. ou 7 de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)⁸ pour édicter des ordonnances visant à maîtriser la crise. En tout état de cause, le Conseil fédéral ne pourra cependant pas recourir à cette possibilité simplement parce que les bases légales en vigueur n'auraient pu être adaptées et prorogées. Par ailleurs, il serait difficile d'invoquer l'urgence, alors que la voie de la procédure législative peut et, comme le propose le présent message, doit être empruntée.

Au vu de ce qui précède, dans le *domaine de la santé* il faut en particulier proroger les dispositions qui délèguent au Conseil fédéral la compétence de déroger au droit en vigueur concernant l'obligation de communiquer les stocks de biens médicaux importants pour le maintien des capacités sanitaires (art. 3, al. 1) et l'importation de biens médicaux (art. 3, al. 2, let. a), de déroger à certains régimes d'autorisation ou de les adapter (art. 3, al. 2, let. b et c) et de prendre des mesures concernant la distribution et la fabrication de biens médicaux (art. 3, al. 2, let. f et i). En outre, la règle selon laquelle les personnes vaccinées ne sont en principe soumises à aucune quarantaine (art. 3a) doit aussi s'appliquer en 2022. La disposition concernant le système de test et de traçage des contacts (art. 3b) doit elle aussi être prorogée. L'art. 1a, qui impose au Conseil fédéral de fonder les mesures qu'il prend pour combattre l'épidémie sur des critères et des valeurs de référence, doit lui aussi être prorogé, puisqu'il établit le cadre général de la réglementation, en particulier dans le domaine de la santé.

⁸ RS 818.101

Il faut également prolonger les dispositions de durée limitée concernant le système de traçage de proximité inscrites dans la LEp.

Au-delà du domaine sanitaire, le Conseil fédéral propose de proroger les dispositions concernant les mesures dans le domaine de l'asile et des étrangers (art. 5), les mesures en cas de fermeture des frontières (art. 6) et certaines mesures dans le domaine du droit procédural (art. 7). Il faut s'attendre à ce que des restrictions perdurent dans les domaines de la *culture* et du *sport*, aussi les dispositions correspondantes doivent-elles aussi être prorogées (art. 11, 12b et 13).

Après ces modifications, le Conseil fédéral sera toujours lié par le principe établi à l'art. 1 de la loi pour prendre des mesures fondées sur celle-ci. Il ne peut donc user des compétences que lui délègue la loi que dans la mesure nécessaire pour surmonter l'épidémie de COVID-19 (art. 1, al. 2). Ce principe s'applique aussi lorsque les Commissions parlementaires émettent des recommandations à l'intention du Conseil fédéral concernant l'exercice de sa compétence d'édicter des ordonnances.

1.3 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral visant à surmonter la crise

Stratégie à moyen terme dans le domaine de la santé

Le Conseil fédéral a concrétisé sa stratégie pour les mois à venir dans le modèle des trois phases du 12 mai 2021. Celui-ci se fonde sur l'avancement de la couverture vaccinale de la population. Tous les adultes souhaitant se faire vacciner n'ont pas eu accès au vaccin pendant les phases 1 et 2 (phase de protection et phase de stabilisation), des mesures générales ont donc été prises pour protéger cette population. La phase 3 peut débuter dès que tous les adultes ont eu la possibilité de se faire vacciner. Dans cette phase de normalisation, les mesures ne servent plus à protéger les personnes non vaccinées mais essentiellement à éviter une surcharge du système de santé.

Le 11 août 2021, le Conseil fédéral a décidé de passer à la phase de normalisation, ce qui n'exclut pas que certaines mesures demeurent nécessaires ou s'imposent à nouveau. Les prorogations proposées dans le présent message s'intègrent donc parfaitement dans cette stratégie.

Stratégie de transition pour la politique économique

Conformément aux attentes, les assouplissements mis en œuvre début mars 2021 ont engendré redressement rapide de l'économie suisse. Les perspectives de l'économie mondiale et donc de l'industrie exportatrice suisse se sont aussi améliorées. Le groupe d'experts de la Confédération s'attend à une croissance du PIB de 3,4 % en 2021, qui serait nettement supérieure à la moyenne. Le taux de chômage devrait continuer de reculer et s'établir à 3,1 % en moyenne annuelle. Le groupe d'experts s'attend à ce que le redressement se poursuive en 2022 et prévoit également une croissance du PIB supérieure à la moyenne cette année-là.

Dans le but d'accompagner la reprise économique escomptée, le Conseil fédéral a approuvé, le 18 juin 2021, le contenu d'une stratégie de transition pour la politique

économique basée sur les trois axes suivants : normalisation, accompagnement de la reprise, revitalisation.

Normalisation de la politique économique parallèlement aux assouplissements

Les mesures de soutien extraordinaires, destinées à pallier la fermeture des entreprises, seront progressivement levées parallèlement aux assouplissements. Sont notamment concernées les aides au titre des cas de rigueur et les mesures extraordinaires liées à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (cf. ch. 3.2). Le Conseil fédéral estime qu'à l'avenir, les mesures économiques devront servir en premier lieu à protéger les individus plutôt qu'à pallier le recul du chiffre d'affaires, pour autant que les mesures sanitaires aient pu être en grande partie levées. Le Conseil fédéral tient ainsi compte du fait que le chiffre d'affaires des entreprises dépend à nouveau largement de la demande concernant leurs produits. Dans le but d'éviter de nouvelles restrictions, le Conseil fédéral poursuivra ses travaux liés à la vaccination de la population, au dépistage, au traçage des contacts et à l'acquisition de médicaments.

Accompagnement de la reprise économique

Le Conseil fédéral entend soutenir les entreprises contraintes de procéder à des adaptations en renforçant des instruments éprouvés. Il a déjà lancé le programme d'impulsion Force d'innovation Suisse⁹, par l'entremise d'Innosuisse, à l'automne 2020. Le 1^{er} septembre 2021, il a adopté un programme de relance pour le tourisme¹⁰. La branche de l'événementiel pourra avoir recours au « bouclier de protection pour les manifestations publiques »¹¹, mis en place pour les manifestations organisées entre le 1^{er} juin 2021 et le 30 avril 2022, une mesure destinée à augmenter la prévisibilité pour les organisateurs de grandes manifestations. Les entreprises peuvent en outre recourir aux instruments éprouvés de la promotion de la place économique, tels que la promotion des exportations ou la politique régionale. Au surplus, les PME peuvent obtenir des crédits cautionnés dans le cadre du système de cautionnement reconnu par la Confédération.

En ce qui concerne l'assurance-chômage, les cantons disposent avec les mesures du marché du travail d'instruments éprouvés pour soutenir les chômeurs dans leurs recherches d'emploi. Par ailleurs, le recours à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ordinaire demeure possible, indépendamment des dispositions extraordinaires de la loi COVID-19.

Revitalisation de l'économie

Le Conseil fédéral fait actuellement préparer différents projets qui contribueront à améliorer les conditions-cadres économiques et, à long terme, à revitaliser l'économie. En font notamment partie le message concernant l'approbation de l'accord de libre-échange entre les États de l'AELE et ceux du Mercosur visant à

⁹ Cf. communiqué du 11 décembre 2020 « Coronavirus : programme d'impulsion « Force d'innovation Suisse », modification de l'ordonnance sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation ».

¹⁰ Cf. communiqué du 1^{er} septembre 2021 « Coronavirus : le Conseil fédéral entend soutenir le tourisme suisse ».

¹¹ Cf. communiqué du 28 avril 2021 « Coronavirus : davantage de sécurité pour planifier les grandes manifestations à partir de juillet 2021 ».

favoriser l'ouverture de la politique économique extérieure, les messages concernant la loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises et la mise en place d'un frein à la réglementation visant à faciliter l'activité des entreprises et leur capacité d'innovation, le message sur la révision partielle de la loi sur les cartels visant à renforcer la dynamique de la concurrence et les travaux de suivi visant à contribuer à la décarbonisation après le rejet de la loi sur le CO₂. Enfin, le Conseil fédéral entend exploiter les possibilités offertes par le numérique au moyen de la nonantaine de mesures du plan d'action « Suisse numérique ».

Les cantons soutiennent la stratégie de transition du Conseil fédéral

L'enquête menée par la Confédération auprès des gouvernements cantonaux du 9 au 13 septembre 2021¹² a révélé que la grande majorité des cantons défend la stratégie de transition du Conseil fédéral et souhaite mettre un terme aux soutiens extraordinaires, d'autant plus que la situation économique évolue favorablement. Puisque des vaccins efficaces sont disponibles, la protection de la santé se concentrera à l'avenir sur des mesures qui limiteront le moins possible l'activité économique. Les fermetures d'entreprises et les restrictions significatives de l'activité commerciale sont exclues. En conséquence, il ne sera plus nécessaire d'indemniser les pertes de chiffre d'affaires des entreprises au moyen de recettes fiscales générales (*mesures pour les cas de rigueur*, art. 12). Les mesures d'aides extraordinaires adoptées pendant le confinement doivent donc être remplacées par les instruments de politique économique ordinaires. La poursuite de la compensation des pertes de chiffre d'affaires freinerait le changement structurel et empêcherait les entreprises de s'adapter à la nouvelle normalité. Au surplus, les bases de calcul (par ex. chiffre d'affaires de référence) ne s'inscrivent pas dans un programme permanent : de nombreuses questions techniques (fusions, concentrations, etc.) n'ont pas été réglées, parce que les mesures pour cas de rigueur ont été conçues pour une durée limitée. La majorité des cantons a par contre demandé davantage de temps pour le traitement des cas de rigueur. Cette requête doit être prise en compte (cf. ch. 3.1.3 « Participation de la Confédération au financement des mesures cantonales pour les cas de rigueur »). Afin de soutenir les secteurs particulièrement touchés, le Conseil fédéral a mis à la disposition des cantons 300 millions de francs provenant de sa réserve dans le cadre de l'ordonnance sur les cas de rigueur. La quasi-totalité des cantons utilise déjà ou examine la possibilité d'utiliser ces fonds supplémentaires en vue d'augmenter les contributions pour les cas de rigueur destinées aux entreprises particulièrement touchées ou de financer des prestations qu'ils ont déjà allouées aux entreprises. La majorité des cantons estime que ce montant de 300 millions est suffisant pour le moment. La Confédération et les cantons continueront d'observer la situation et, si nécessaire, davantage de moyens provenant de la réserve du Conseil fédéral seront mis à disposition pour l'année 2021. Si, contre toute attente, la pandémie devait imposer un nouveau confinement, le Conseil fédéral proposerait en temps utile des solutions adaptées en vue de la session de printemps 2022.

En vertu de la base légale en vigueur, les grandes manifestations sont garanties jusqu'à la fin avril 2022 (art. 11a : bouclier de protection pour les manifestations publiques). Il ne paraît pas nécessaire d'étendre cette garantie à l'été 2022.

¹² Cf. ch. 2

La plupart des bases des bases légales des aides extraordinaires dans le domaine de l'assurance-chômage ont effet jusqu'au 31 2021 et peuvent, si nécessaire, être prorogées par voie d'ordonnance (art. 17, 17a et 17b). De nombreux cantons demandent une prolongation de la durée de validité de la procédure de décompte sommaire pour la perception de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Le Conseil fédéral donne suite à cette requête par une adaptation au niveau de l'ordonnance. La durée de validité de la procédure de décompte sommaire sera prolongée jusqu'à la fin de 2021. L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail est accessible indépendamment de la loi COVID-19 et peut toujours être demandée en situation de crise, conformément aux conditions prévues par la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)¹³. Cet instrument éprouvé reste à disposition pour sauvegarder temporairement des emplois menacés. Procédure préliminaire

En vertu de l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹⁴, une consultation est organisée pour les projets de loi contenant les dispositions importantes qui fixent des règles de droit. La loi COVID-19 a été mise en consultation du 19 juin au 10 juillet 2020. Les modifications du 19 mars et du 18 juin 2021 n'ont pas fait l'objet d'une consultation.

Le présent message ne propose pas de modifications matérielles importantes. Les modifications prévues ne visent qu'à assurer la continuité d'instruments existants au-delà de 2021. Aucune consultation formelle n'a donc été organisée.

Une enquête a toutefois été menée auprès des gouvernements cantonaux du 9 au 13 septembre 2021, afin d'établir s'ils étaient d'accord de ne pas proroger les dispositions de la loi COVID-19 concernant les mesures au titre des cas de rigueur, le bouclier de protection pour les manifestations publiques et les mesures extraordinaires dans le domaine de l'assurance-chômage.

L'enquête a révélé que la grande majorité des cantons défend la stratégie de transition du Conseil fédéral et souhaite mettre un terme aux soutiens extraordinaires, d'autant plus que la situation économique évolue favorablement. Aucun canton ne souhaite que le dispositif actuel soit reconduit dans son intégralité. Nombre d'entre eux signalent même explicitement que la poursuite de certaines mesures entraînerait des problèmes de mise en œuvre insolubles et une charge d'exécution élevée. La majorité des cantons demande plus de temps pour régler les cas de rigueur. Une minorité d'entre eux estime que l'évolution de la pandémie est incertaine et qu'il faut donc être prêt à toute éventualité. D'autres font valoir que l'embellie se fait attendre dans certaines branches (hôtellerie urbaine, secteur forain, événementiel, centres de fitness). À l'occasion de la séance du 14 septembre 2021 d'un comité *ad hoc* de la commission extraparlamentaire de politique économique, les représentants des milieux économiques et des partenaires sociaux ont eux aussi répondu qu'ils ne voyaient pas de nécessité de prolonger les aides au titre des cas de rigueur ou le bouclier de protection pour les manifestations publiques.

¹³ RS 837.0

¹⁴ RS 172.061

Une courte majorité des cantons est favorable à la non-reconduction des dérogations dans le domaine de la réduction de l'horaire de travail (AI, BE, BL, GL, GR, NE, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, ZH). AG, GE, JU et ZG sont favorables à une prolongation de la procédure de décompte sommaire jusqu'en 2022 (art. 17, al. 1, let d), VD demande en outre une prolongation des mesures en faveur des travailleurs sur appel employés pour une durée indéterminée et pour les personnes qui ont un emploi d'une durée déterminée ou sont en apprentissage (art. 17, al. 1, let. e et f). Une minorité (AG, FR, GE, SH, TI, VS) demande la prolongation de toutes les mesures concernant le calcul et la simplification de l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail jusqu'en 2022. BS demande que l'augmentation de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour les revenus modestes soit prolongée jusqu'à ce que la reprise économique se confirme durablement dans les branches à bas salaires. Lors de la séance du comité *ad hoc* de la commission extraparlamentaire de politique économique, les représentants de l'Union patronale suisse et de Travail.Suisse se sont prononcés pour une prolongation de la procédure de décompte sommaire dans les branches affectées par l'instauration du certificat obligatoire. Le Conseil fédéral examine la possibilité d'inscrire la procédure de décompte sommaire au niveau de l'ordonnance d'ici à la fin de l'année. Travail.Suisse demande en outre la prolongation de l'extension de l'indemnité pour réduction de l'horaire de travail pour les travailleurs sur appel qui ont un contrat de travail à durée indéterminée.

Enfin, les cantons et les partenaires sociaux ont été consultés sur le projet de message et le projet de modification de la loi COVID-19 du 30 septembre au 6 octobre 2021. Les résultats de la consultation ...

2 Présentation du projet

2.1 Modifications proposées

2.1.1 Critères et valeurs de référence

Il est encore impossible aujourd'hui de dire avec certitude comment la pandémie évoluera l'année prochaine. On ne peut notamment pas exclure qu'il faille prendre des mesures relevant de la situation particulière ou dans le domaine de l'entrée en Suisse.

Il faut par conséquent prolonger jusqu'en 2022 la durée de validité de l'art. 1a qui charge le Conseil fédéral de définir les critères et les valeurs de référence relatifs aux restrictions et aux assouplissements concernant la vie économique et sociale.

2.1.2 Domaine de la santé

Maintien des capacités sanitaires

L'art. 3 contient la base légale des mesures spécifiques visant à garantir le maintien des capacités sanitaires et d'autres mesures nécessaires pendant l'épidémie de COVID-19 qui ne peuvent être fondées sur la LEP. L'évolution de la situation épidémiologique étant encore incertaine, cette disposition doit être prorogée jusqu'à la fin de 2022, à l'exception de son al 7, let. d.

Obligation de quarantaine, tests et traçage des contacts

L'évolution incertaine de l'épidémie de COVID-19 impose également de proroger les art. 3a (exemption de la quarantaine pour les personnes vaccinées) et 3b (compétences du Conseil fédéral concernant le système de test et de traçage des contacts) jusqu'à la fin de 2022.

Protection des travailleurs

L'évolution de la pandémie étant encore incertaine, des mesures de protection spécifiques pour les travailleurs vulnérables demeurent nécessaires ou pourraient le devenir. Les dispositions concernant la protection des travailleurs doivent donc être prorogées jusqu'à la fin de 2022.

Système de traçage de proximité

L'application SwissCovid apporte une contribution numérique importante à la lutte contre l'épidémie. Entre le 17 et le 23 septembre 2021, de 1 630 000 à 1 640 000 applications étaient activées. Entre 39 et 79 codes par jour ont été saisis par les utilisateurs pendant cette période¹⁵. L'utilisation des applications de traçage de proximité fait actuellement l'objet de recherches. Des publications récentes montrent qu'elles apportent une contribution importante au système de traçage des contacts. Il a par ailleurs été démontré que le système de traçage des contacts « CrowdNotifier » utilisé par l'application SwissCovid garantissait une protection élevée de la sphère privée et offrait une grande résistance aux abus¹⁶. Le Conseil fédéral propose donc de prolonger la durée de validité des art. 60a, 62a, 80, al. 1, let. f, et 83, al. 1, let. n, LEP concernant le système de traçage de proximité jusqu'à la fin de 2022.

Amendes d'ordre

La LEP a été ajoutée aux lois mentionnées à l'art. 1 de la loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre (LAO)¹⁷, dans le cadre de la révision partielle du 18 décembre 2020 de la loi COVID-19, à la demande des cantons et des autorités de poursuite pénale, afin que les infractions mineures aux mesures sanitaires de lutte contre l'épidémie de COVID-19, qui peuvent être constatées sur place, puissent être sanctionnées facilement et efficacement. La possibilité de punir certaines des infractions aux mesures sanitaires par une amende d'ordre s'est révélée utile. Il est donc judicieux de prolonger la durée de validité de l'art. 1, al. 1, al. 1, let. a, ch. 12a, LAO.

L'art. 1, al. 1, let. b, 2^e phrase, LAO, introduite par la modification du 18 décembre de la loi COVID-19, qui prévoit que la procédure de l'amende d'ordre ne s'applique pas à une infraction au port du masque dans l'espace public (par ex. dans les zones animées des centres urbains et des villages), renvoie à une disposition de l'ordonnance COVID-19 du 19 juin 2020 situation particulière¹⁸, qui a été abrogée au 25 juin 2021. L'ordonnance COVID-19 du 23 juin 2021 situation particulière¹⁹ qui lui a succédé ne

¹⁵ Cf. <https://www.experimental.bfs.admin.ch/expstat/de/home/innovative-methoden/swis-scovid-app-monitoring.html>.

¹⁶ Lueks/Gürses/Veale/Bugnion/Salathé/Paterson/Troncoso, CrowdNotifier: Decentralized Privacy-Preserving Presence Tracing, in: Sciendo, 2021, 350 ss, CrowdNotifier: Decentralized Privacy-Preserving Presence Tracing (sciendo.com).

¹⁷ RS 314.1

¹⁸ RO 2020 2213, 2735, 3547, 3679, 4503, 5189 ; 2021 52, 60, 110, 145, 213, 222, 275, 297, 300, 308

¹⁹ RS 818.101.26

contient pas de disposition de même teneur. Il est donc inutile de proroger l'élément concerné.

2.1.3 Autres domaines

Domaine des étrangers et de l'asile et fermeture des frontières

A l'heure actuelle, l'évolution de la situation épidémiologique et les conséquences éventuelles de celle-ci sur le domaine des étrangers et de l'asile sont encore incertaines. Il est possible que de nouveaux variants dangereux apparaissent et que le nombre d'infections augmente. Il doit donc demeurer possible de prendre des mesures particulières dans ce domaine après le 31 décembre 2021, si la situation l'exige.

Il convient de distinguer les mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile des mesures sanitaires à la frontière dans le domaine du transport international de voyageurs. En vertu de l'art 41 LEp, ces dernières peuvent également s'appliquer aux ressortissants suisses, afin d'empêcher la propagation transfrontière de maladies transmissibles.

Droit procédural

Compte tenu de la situation encore incertaine et du fait qu'il est toujours difficile pour certaines personnes vulnérables de participer aux actes de procédure, les mesures en vigueur depuis avril 2020 de l'ordonnance COVID-19 du 16 avril 2020 justice et droit procédural²⁰ doivent être prolongées sur un point : la base légale qui permet de recourir à des moyens techniques tels que la téléconférence ou la vidéoconférence pour les audiences et les auditions (art. 7, let. b) doit être prorogée jusqu'à la fin de 2022.

Domaine de la culture

Il est apparu, depuis mars 2020, que les difficultés financières consécutives à la pandémie affectent particulièrement le domaine de la culture.

Bien que le Conseil fédéral ait progressivement assoupli les mesures épidémiologiques liées au COVID-19 au cours des derniers mois, les répercussions de la pandémie perdurent dans le secteur de la culture, en particulier parce que les grandes manifestations nécessitent une préparation de 6 à 9 mois. Les restrictions sanitaires ont en outre des effets à long terme sur le comportement du public. Il ressort d'un sondage représentatif que 31 % de la population suisse veulent réduire leurs sorties culturelles à court terme²¹.

Le 8 septembre 2021, le Conseil fédéral a décidé de limiter l'accès aux manifestations à l'intérieur aux détenteurs d'un certificat. D'autres interventions de l'État pourraient s'avérer nécessaires en fonction de l'évolution de la pandémie. Le durcissement des mesures sanitaires actuelles augmenterait encore les difficultés économiques rencontrées par le secteur culturel et les prolongerait.

Il faut donc veiller à ce que la Confédération puisse maintenir les mesures actuelles au-delà du 31 décembre 2021 si nécessaire, au cas où la situation épidémiologique se

²⁰ RS 272.81

²¹ L'œil du public, Les institutions culturelles en temps de COVID-19, Lausanne, juin 2021

détériorerait. L'art. 11 doit par conséquent être prorogé jusqu'à la fin de 2022 pour que le soutien au secteur culturel repose sur la base légale nécessaire.

Domaine du sport

Le Conseil fédéral propose de proroger les art. 12b et 13 jusqu'à la fin de la saison 2021/2022, soit jusqu'au 30 juin 2022, pour parer les éventuelles restrictions concernant les spectateurs des manifestations sportives qui pourraient perdurer au-delà de 2021 en raison de l'évolution incertaine de la situation épidémiologique. S'il fallait réintroduire des mesures limitant le nombre de spectateurs, les clubs professionnels et semi-professionnels de sport d'équipe subiraient de nouveau des pertes de recettes considérables. Dans ce cas, la prorogation des art. 12b et 13 permettrait à la Confédération de verser des contributions couvrant les pertes de recettes selon les règles, les procédures et les instruments en vigueur et de limiter la charge administrative. En outre, elle permettrait d'éviter que des demandes de contributions soient déposées au plus tard début décembre 2021, en raison du principe d'annualité, et que les paiements doivent être suspendus au milieu de la saison, alors que les restrictions concernant les spectateurs perdurent. Elle permettrait aussi d'éviter que des clubs déposent des demandes de soutien au titre de l'art. 11a (bouclier de protection) dès le 1^{er} janvier 2022 et qu'une inégalité de traitement vienne à se créer au sein des ligues en raison des compétences cantonales.

Le Parlement a mis à disposition 150 millions de francs au titre de la stabilisation des structures du sport populaire, de la relève et du sport d'élite non professionnel pour l'année 2021. Les mesures de stabilisation sont mises en œuvre par Swiss Olympic. Elles peuvent servir à couvrir les pertes de revenus et les coûts supplémentaires liés au COVID-19 ou à cofinancer des mesures de revitalisation des structures sportives (par ex. des mesures visant à récupérer des membres de fédération et de clubs). La nécessité des mesures de revitalisation pourrait n'apparaître dans les fédérations sportives qu'en 2022 ou durer jusqu'en 2022. Swiss Olympic doit donc pouvoir utiliser aussi en 2022 les moyens déjà autorisés par le Parlement. Ces aides se fondent sur le droit ordinaire (art. 4 de la loi du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport²²), il n'est donc pas nécessaires d'adapter les bases légales.

Mesures en cas de perte de gain

Les allocations pour perte de gain due au coronavirus sont versées aux personnes contraintes d'interrompre ou de réduire significativement leur activité lucrative en raison des mesures prises pour lutter contre le coronavirus. L'art. 21, al. 10, de la loi COVID-19, limite la durée de validité de l'art. 15 au 31 décembre 2021.

Au vu de l'évolution actuelle de la pandémie, il est possible que certaines catégories de personnes vulnérables et les jeunes enfants n'aient pas la possibilité d'être vaccinés. Il est donc probable que des mesures de quarantaine et par conséquent la fermeture de structures d'accueil doivent être ordonnées en 2022. Il faut également s'attendre à ce que la garde d'enfants par des tiers soit affectée si des quarantaines sont ordonnées.

Grâce à la disponibilité de vaccins efficaces et à l'extension de l'obligation de certificat, il est peu probable que des mesures aussi draconiennes que celles qui ont

²² RS 415.0

été ordonnées pendant les vagues précédentes de l'épidémie de COVID-19 soient à nouveau nécessaires. L'instabilité actuelle de la situation épidémiologique ne permet toutefois pas d'exclure que de nouvelles fermetures d'entreprises ou l'interdiction de manifestations s'imposent. Le Conseil fédéral doit avoir la compétence de réintroduire les prestations correspondantes. La base légale des allocations pour perte de gain due au coronavirus pour les personnes directement touchées par des mesures doit donc être maintenue et sa durée de validité prolongée jusqu'au 31 décembre 2022.

Par contre, conformément à la stratégie de transition du Conseil fédéral, qui prévoit de revenir aux instruments de politique économique ordinaires et d'abandonner progressivement les aides extraordinaires, les prestations destinées aux personnes indirectement touchées ne doivent pas être prolongées. Sont visées les personnes qui ont dû limiter significativement leur activité et ont par conséquent subi une perte de 30 % au moins du chiffre d'affaires. *Participation de la Confédération au financement des mesures cantonales pour les cas de rigueur*

Il se peut que le calcul définitif, le paiement ou l'allocation des aides pour cas de rigueur subissent des retards dans les cantons, par exemple à cause d'un recours ou d'une procédure judiciaire ou parce que l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral prévue à l'art. 12, al. 2, de la loi COVID-19, qui n'a été libérée qu'à la mi-juin 2021, nécessite des adaptations législatives dans les cantons, ce qui demande du temps, ou parce qu'un canton ne fixe sa contribution définitive aux entreprises qu'à la clôture des comptes 2021 de celles-ci. En pareil cas, les cantons ne seront pas en mesure d'allouer ou de verser les aides pour cas de rigueur jusqu'à la fin de 2021.

L'art. 12, al. 1, de la loi COVID-19 cessera de produire effet le 31 décembre 2021, aussi faut-il régler, à titre transitoire, la procédure de décompte entre la Confédération et les cantons. Pour que les cantons puissent bénéficier de la participation de la Confédération pour des cas concernant un soutien en 2020 ou en 2021 dont le traitement ne sera pas achevé en 2021, il faut créer une nouvelle norme de délégation. Celle-ci doit permettre au Conseil fédéral de régler, de manière limitée sur le plan matériel et pendant une période plus longue, le traitement des cas de rigueur entre la Confédération et les cantons.

3 **Commentaire des dispositions**

Modifications

Art. 12b, al. 1 à 7, et 13

À la fin août 2021, 60 clubs des ligues professionnelles et semi-professionnelles dans les sports de hockey sur glace (22 clubs), de football (18 clubs), de volleyball (9 clubs), de handball (7 clubs), de basketball (2 clubs) et d'unihockey avaient bénéficié de contributions à fonds perdu au titre de l'art. 12, pour un montant de quelque 76 millions de francs. Des contrats de prêt ont été conclus précédemment avec 39 clubs (hockey sur glace : 19, football : 16, basketball : 2, unihockey : 2) pour un montant de près de 10 millions de francs.

Si la situation sanitaire se détériore pendant l'hiver 2021/2022 et nécessite un nouveau durcissement des mesures, il sera probablement envisagé de limiter à nouveau les

spectateurs lors des grandes manifestations publiques. Une telle mesure affecterait en particulier les manifestations culturelles et les matches des clubs de sport d'équipe professionnels et semi-professionnels, en particulier de football et de hockey sur glace.

Le soutien au titre des art 12b et 13 n'est accordé que si les restrictions concernant les spectateurs ont été ordonnées par les autorités fédérales.

Les mesures prévues aux art. 12b et 13 sont limitées au 31 décembre 2021, soit au milieu du championnat national 2021/2022 des ligues professionnelles et semi-professionnelles. La saison couvre, avec un décalage selon la ligue, la période allant d'août 2021 à mai 2022. La prolongation des mesures prévues aux art. 12b et 13 garantirait la couverture de la saison dans toutes les ligues et permettrait à l'administration de traiter les demandes d'aides financières en temps utile.

Elle permettra d'éviter que des clubs déposent des demandes de soutien au titre de l'art. 11a (bouclier de protection) et que des clubs appartenant à la même ligue soient traités différemment en raison des compétences cantonales.

Art. 12b, al. 8

L'art. 12b prévoit différentes conditions que les bénéficiaires doivent respecter pendant 5 ans après le versement des contributions. Il s'agit en particulier du maintien de la masse salariale de la saison 2019/2020, de la poursuite de l'encouragement de la relève et de la promotion des femmes et de l'obligation de faire rapport chaque année à la Confédération. Si la condition concernant la masse salariale n'est pas respectée, une disposition spéciale s'applique, en dérogation à la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)²³. Cette disposition doit avoir effet au moins jusqu'à ce que le contrôle du respect de la condition ne soit plus nécessaire, à l'expiration du délai de 5 ans. La durée de validité de l'al. 8 doit donc être prolongée jusqu'au 31 décembre 2027, que les mesures prévues aux art. 12b et 13 soient prolongées ou non.

Art. 15

Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19²⁴, en vertu de laquelle les personnes qui doivent interrompre ou limiter de manière significative leur activité lucrative à cause de mesures prises pour surmonter l'épidémie de COVID-19 ont droit à une allocation pour perte de gain. L'ordonnance est entrée en vigueur avec effet rétroactif au 17 mars 2020 et a eu effet jusqu'au 16 septembre 2020.

Lorsque le Parlement a adopté la loi COVID-19, déclarée urgente, le 25 septembre 2020, les ordonnances COVID-19 précédemment fondées sur l'art. 185, al. Cst. ont eu une base légale formelle. La base légale de l'allocation pour perte de gains COVID-19 figure à l'art. 15. Le 18 juin 2021, le Parlement a prolongé la durée de validité de ces prestations jusqu'au 31 décembre 2021.

²³ RS 616.1

²⁴ RS 830.31

En vertu des dispositions en vigueur, ont droit à l'allocation les indépendants et les employés qui subissent une perte de gain parce que la garde de leur enfant par des tiers n'est plus assurée en raison des mesures visant à maîtriser l'épidémie de COVID-19. Il peut s'agir de la fermeture d'une structure d'accueil ou d'une mise en quarantaine de la personne prévue pour la garde. Ont droit à l'allocation les indépendants et les employés qui doivent interrompre leur activité lucrative et subir une perte de gain en raison d'une quarantaine ordonnée par les autorités. Font également partie de la catégorie des personnes qui doivent interrompre leur activité lucrative, les indépendants et les personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur directement concernés par une fermeture d'entreprise ou une interdiction de manifestation ordonnée par les autorités cantonales ou fédérales. Ces personnes ont également droit à l'allocation si elles doivent limiter de manière significative leur activité lucrative. Conformément à la modification du 19 mars 2021 de la loi COVID-19, la limitation de l'activité lucrative est significative si elle entraîne une perte de chiffre d'affaires d'au moins 30 % par rapport au chiffre d'affaires moyen des années 2015 à 2019 (définition valable depuis le 1^{er} avril 2021). Ces indications sont fournies par les intéressés et sont vérifiées par échantillon par les caisses de compensation.

Grâce à la disponibilité de vaccins efficaces et à l'extension de l'obligation de certificat, on peut supposer qu'il ne sera plus nécessaire d'adopter des mesures aussi draconiennes que pendant les vagues précédentes de l'épidémie pour assurer la protection de la santé. Il se peut toutefois que des quarantaines, en particulier, soient ordonnées après 2021, parce que la vaccination n'est pas disponible pour certaines catégories de personnes vulnérables ou les jeunes enfants. Il faut donc prolonger les allocations pour perte de gain COVID-19 pour les personnes qui doivent interrompre leur activité lucrative en raison d'une mesure de quarantaine. On pense ici en premier lieu à une quarantaine-contact ordonnée à un assuré. Il faut également prolonger l'indemnisation en cas de fermeture des structures d'accueil ou de quarantaine de la personne prévue pour assurer la garde. Si les mesures de protection des employés et des indépendants vulnérables prévues par l'ordonnance 3 COVID-19 sont reconduites, il faut également prolonger le droit de ces personnes à l'allocation pour perte de gain COVID-19. Les employés et les indépendants vulnérables qui ne peuvent pas travailler depuis leur domicile et auxquels il n'est pas possible de garantir une protection adéquate sur le lieu de travail, doivent avoir droit à l'allocation.

La situation épidémiologique est encore très instable et on ne saurait dire comment elle évoluera à moyen terme. Le Conseil fédéral doit conserver la possibilité de prévoir une indemnisation si l'évolution de la pandémie devait encore imposer de telles mesures. La base légale des allocations pour perte de gain COVID-19, destinées à ces fins précises, doit donc être prorogée jusqu'au 31 décembre 2022. Le versement des allocations pour perte de gain COVID-19 ne doit par conséquent être maintenu que pour les personnes directement touchées par les mesures de lutte contre le coronavirus et qui, de ce fait, subissent une perte de gain. La prorogation ne modifie en rien les modalités et les motifs donnant droit à l'allocation.

Il n'est par contre pas nécessaire de prolonger l'indemnisation des personnes qui ne sont qu'indirectement touchées par des mesures. Le 1^{er} septembre 2021, le Conseil fédéral a confirmé sa stratégie de transition, laquelle prévoit l'abandon progressif des aides extraordinaires et le retour aux instruments de politique économique ordinaires.

L'allocation pour perte de gain COVID-19 n'est pas une mesure générale de soutien à l'économie et il ne se justifie plus de continuer à indemniser des personnes indirectement touchées au moyen de ce système d'indemnités journalières.

Al. 1: les personnes qui doivent limiter de manière significative leur activité lucrative, soit les personnes touchées indirectement par les mesures prises pour lutter contre le coronavirus, sont exclues des ayants droit à l'allocation pour perte de gain.

Al. 4: le droit à l'allocation sur la base de la déclaration de la personne concernée et le contrôle des informations fournies par échantillon se rapportent aux ayants droit à l'allocation en cas de limitation significative de l'activité lucrative. Au vu du fait que ces ayants droit sont supprimés à l'al. 1, les éléments de preuves demandés à l'al. 4 ne sont plus nécessaires. Les droits à l'allocation pour perte de gain restants (notamment ordre de mise en quarantaine, fermeture d'entreprises) sont la conséquence logique de décisions prises par les autorités et n'ont donc pas besoin d'être prouvés. L'al. 4 peut donc être abrogé.

Al. 5: l'art. 58, al. 1, LPGA est ajouté à la liste des articles de la LPGA auxquels le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations. L'art. 58, al. 1, LPGA prévoit, en cas de contentieux, que le tribunal des assurances compétent est celui du canton de domicile de l'assuré. Mais la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (LAPG)²⁵ une différence de for entre les caisses de compensation cantonales et les caisses professionnelles. Les caisses professionnelles sont soumises à l'art. 58, al. 1, LPGA, le for est au domicile de l'assuré alors que la loi spéciale (en l'occurrence la LAPG) prévoit une dérogation à cette règle pour les caisses de compensation cantonales qui indique que le for est au siège de la caisse de compensation. Or, dans la mesure où l'ordonnance corona-perte de gain se base essentiellement sur le régime des allocations pour perte de gain, il s'agit de reprendre cette même règle dans le cadre de l'allocation corona-perte de gain et de prévoir cette dérogation pour les caisses de compensation cantonale, de manière à ce que l'ensemble des cas traités par une caisse cantonale soit soumis au même tribunal.

Art. 19, al. 2

La base légale des mesures pour les cas de rigueur (art. 12, al. 2) cessera de produire effet le 31 décembre 2021. Une nouvelle norme de délégation est créée pour que les cantons puissent bénéficier de la participation de la Confédération pour des cas concernant un soutien en 2020 ou en 2021 dont le traitement ne sera pas achevé en 2021. Elle doit permettre au Conseil fédéral de régler, de manière limitée sur le plan matériel et pendant une période plus longue, le traitement des cas de rigueur entre la Confédération et les cantons. Les compétences de la Confédération ne concerne que les cas pour lesquelles une demande d'aide est déposée auprès des cantons jusqu'au 31 décembre 2021 mais qui, par exemple en raison des procédures cantonales, ne peuvent être réglés que plus tard. En d'autres termes, la norme de délégation ne permettra pas de créer de nouvelles aides pour les cas de rigueur destinées aux entreprises cofinancées par la Confédération ou d'étendre les aides existantes. Elle vise uniquement à régler, dans la mesure du nécessaire, la gestion, l'exécution et le traitement des mesures cantonales pour les cas de rigueur, en particulier pour assurer

²⁵ RS 834.1

un décompte sans accroc entre la Confédération et les cantons. Grâce à la compétence qui lui serait déléguée, le Conseil fédéral pourrait par exemple en particulier prolonger au-delà du 31 décembre 2021 le calendrier des versements aux cantons prévu par l'ordonnance COVID-19 du 25 novembre 2020 cas de rigueur²⁶.

Au surplus, le Conseil fédéral envisage de fixer un nouveau délai concernant la réserve du Conseil fédéral à l'art. 16 (contrat) de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur.

Pour que la participation financière de la Confédération aux mesures cantonales puisse être garantie en cas de recours ou de procédure judiciaire de plus longue durée, le nouvel art. 19, al. 2, doit avoir effet jusqu'au 31 décembre 2031.

Prorogations

Art. 1a

En vertu de l'al. 1, le Conseil fédéral doit définir les critères et les valeurs de référence relatifs aux restrictions et aux assouplissements concernant la vie économique et sociale. Cette disposition vise à garantir la transparence et, dans la mesure du possible, la fiabilité et la prévisibilité des mesures de lutte contre la pandémie pour la société et le secteur économique²⁷. Le Conseil fédéral demeure compétent pour ordonner les mesures, conformément à la LEp, pour autant que les conditions prévues soient remplies (cf. art. 6 LEp et, en ce qui concerne les mesures dans le domaine du transport international des voyageurs, 41 ss LEp). En outre, le Conseil fédéral est explicitement tenu de tenir compte des conséquences économiques et sociales lorsqu'il ordonne des mesures sanitaires.

Le Conseil fédéral s'est toujours appuyé sur les critères déterminants pour ordonner des mesures. À cet égard, on peut citer son rapport du 12 mai 2021 concernant la concrétisation du modèle des trois phases, qui décrit sa démarche sur la base de scénarios. En raison de l'évolution de plusieurs variants, l'éventualité d'un nouveau durcissement des mesures a toutefois été intégrée au modèle. Le 11 août 2021, le Conseil fédéral a annoncé le passage à la phase de normalisation et déclaré que puisque la population qui souhaitait être vaccinée a pu l'être, la priorité était désormais de sauvegarder les capacités du système de santé.

Al. 2

L'obligation de lever les restrictions de capacité lorsque toutes les personnes souhaitant être vaccinées le sont donne une indication concrète à l'auteur des ordonnances. Le Conseil fédéral se conforme à la volonté du Parlement exprimée à l'al. 2 et propose par conséquent de proroger l'al. 2. On peut supposer que lorsque les restrictions de capacité seront levées, les mesures restantes (mesures en matière d'hygiène et de distance, port du masque obligatoire, restrictions d'accès en fonction du statut immunitaire) seront suffisantes. L'al. 2 laisse une marge d'appréciation au Conseil fédéral pour décider du moment à partir duquel la population adulte souhaitant être vaccinée a reçu une dose suffisante de vaccin.

²⁶ RS 951.262

²⁷ Concernant les débats au Conseil des États, cf. BO 2021 E 74 ss.

Art. 3

Des mesures cruciales, telles que l’approvisionnement en biens médicaux (al. 1 à 3), la possibilité pour les cantons d’ordonner des mesures visant à garantir les capacités sanitaires (al. 4), l’encouragement des tests et la réglementation de leurs coûts (al. 5 et 6) et le traçage des contacts (al. 7) reposent sur cet article. Il convient donc de le proroger jusqu’au 31 décembre 2022, à l’exception de 2 éléments.

Al. 1 à 3 : les compétences en matière d’approvisionnement en biens médicaux importants sont mises en œuvre dans l’ordonnance 3 COVID-19 du 19 juin 2020²⁸ (art. 11 à 24e) et sont adaptées en permanence aux exigences actuelles. Elles demeurent importantes pour garantir la sécurité de l’approvisionnement en médicaments, en dispositifs médicaux et en équipements de protection. L’al. 1 établit la base de la communication nécessaire pour anticiper une pénurie éventuelle. L’al. 2 permet de déroger, si la situation l’exige, à certaines dispositions, notamment de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques²⁹ pour importer des médicaments efficaces contre le COVID-19 qui ne sont pas encore autorisés en Suisse (cf. art. 21 de l’ordonnance 3 COVID-19). Grâce à cette dérogation, des patients pourront bénéficier rapidement, au-delà de 2021, de traitements prometteurs. Par ailleurs, la Confédération peut, par ses achats propres et en gérant adéquatement leur distribution, contribuer à l’approvisionnement dans le domaine de la santé. Elle a notamment pu conclure des garanties de prise en charge pour des biens médicaux importants. Cette disposition autorise également la vente directe de biens par la Pharmacie de l’armée et la confiscation de biens médicaux importants et permet d’obliger les fabricants à produire des biens médicaux importants, à donner la priorité à la production de ces biens ou à augmenter les quantités produites (art. 14 à 20 de l’ordonnance 3 COVID-19). Si des biens médicaux devaient être plus nécessaires ailleurs qu’en Suisse, il doit être possible de les revendre ou de les remettre gratuitement afin de garantir leur utilisation optimale.

À l’al. 2, seule la let. e peut ne pas être prorogée : la compétence en matière d’acquisition et de fabrication de biens médicaux importants est déjà limitée à la fin 2022.

L’al. 3 précise que les mesures visées à l’al. 2 ne peuvent être prises que si l’approvisionnement ne peut être garanti par les structures usuelles.

Al. 4 : le traitement des patients atteints du COVID-19 lie une grande partie des capacités hospitalières. Il importe donc que les cantons, responsables du maintien des capacités sanitaires, disposent des compétences de pilotage nécessaires et puissent en particulier ordonner aux hôpitaux et aux cliniques de différer les interventions médicales non urgentes. Afin que les cantons puissent exercer ces compétences indépendamment des bases légales cantonales, le Conseil fédéral doit pouvoir les autoriser à le faire (cf. art. 25 de l’ordonnance 3 COVID-19).

Le dépistage est un élément central de la lutte contre la pandémie. Les al. 5 et 6 permettent au Conseil fédéral de régler l’exécution de tests COVID-19 en collaboration avec les cantons, d’encourager les tests et de régler leurs coûts. Tant les

²⁸ RS 818.101.24

²⁹ RS 812.21

dispositions d'exécution de l'ordonnance 3 COVID-19 (art. 26 ss) que les stratégies de dépistage du Conseil fédéral reposent sur les al. 5 et 6.

L'al. 7 impose à la Confédération, en collaboration avec les cantons, de mettre en place des mesures de traçage des contacts (let. a) et de monitoring (let. b). Se fondant sur la let. a, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 30 juin 2021 sur un système visant à informer d'une infection possible au coronavirus SARS-CoV-2 lors de manifestations³⁰. Celle-ci règle un système volontaire visant à informer de manière anonyme et *a posteriori* les participants à des manifestations d'une infection au moyen de l'application SwissCovid (fonction « Check-in »). En vertu de la let. c, les mesures de la Confédération et des cantons doivent tenir compte des expériences faites par les milieux scientifiques en Suisse et à l'étranger. La let. e, selon laquelle il convient d'examiner la possibilité d'assouplir, de raccourcir ou d'abolir progressivement l'obligation de quarantaine si des mesures de rechange existent, demeure elle aussi actuelle.

Seule la let. d de l'al. 7 peut ne pas être prorogée. Il n'est plus nécessaire de définir un plan de vaccination garantissant que le plus grand nombre de volontaires possibles puissent se faire vacciner d'ici fin mai 2021 puisque l'objectif est atteint.

Art. 3a

La disposition établit clairement que les personnes vaccinées contre le COVID-19 au moyen d'un vaccin autorisé dont il est prouvé qu'il prévient la transmission du virus ne sont pas soumises à la quarantaine. Elle ne permet donc d'éviter la quarantaine que s'il est prouvé que le vaccin administré protège de la transmission du virus. Cette condition est remplie si, selon des estimations scientifiques, la probabilité d'une transmission, eu égard à la protection de la santé publique, peut être exclue de manière suffisante. En outre, elle ne s'applique qu'aux vaccins autorisés en Suisse par Swissmedic.

L'al. 2 habilite le Conseil fédéral à prévoir des exceptions, telles qu'une obligation de quarantaine pour les personnes auxquelles un vaccin déterminé a été administré. À l'heure actuelle, le Conseil fédéral règle les exceptions possibles à l'art. 7, al. 6, let. b, de l'ordonnance COVID-19 situation particulière.

Cette disposition conserve toute sa validité en ce qui concerne le règlement de la quarantaine pour la durée de la pandémie et laisse une marge de manœuvre suffisante pour les dispositions d'exécution et la pratique en la matière s'agissant des variants du virus résistants aux vaccins. Elle doit donc être prorogée jusqu'au 31 décembre 2022.

Art. 3b

La compétence de la Confédération d'obliger les cantons à assurer le traçage des contacts vise à permettre le pilotage d'un système de traçage (TTIQ) qui fonctionne dans toute la Suisse. La disposition permet également à la Confédération de soutenir financièrement un canton si son système TTIQ ne fonctionne pas.

³⁰ RS 818.102.4

Il appartient aux cantons d'organiser le traçage des contacts (cf. art. 33 et 40 LEp). Sur le fond, l'art. 3b ne change rien à la répartition des compétences ; il permet simplement à la Confédération d'apporter un soutien, si nécessaire (principe de subsidiarité). Au demeurant, la disposition doit être comprise comme un ordre à la Confédération : elle doit apporter son soutien aux cantons en matière d'exécution, tant du point de vue technique qu'en assurant la coordination. À cet effet, des contacts réguliers sont organisés et des plateformes d'échange sont mises en place entre l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et les médecins cantonaux.

L'OFSP a en outre émis des directives afin de garantir une exécution uniforme. Depuis le 11 mai 2020, il demande aux cantons de retracer systématiquement les contacts, d'ordonner des mesures d'isolement ou de quarantaine et d'en surveiller l'application. Il gère en outre une base de données qui permet de monitorer les contacts.

L'activité actuelle de l'OFSP dans le domaine du traçage des contacts se fonde sur la LEp. La prorogation de la présente disposition est toutefois nécessaire puisque, à la différence des dispositions de la LEp, elle permet à la Confédération de mettre à la disposition des cantons des moyens subsidiaires pour le traçage des contacts.

Art. 4

L'al. 1 permet au Conseil fédéral de prendre des mesures visant à protéger les travailleurs vulnérables. Si le travailleur est dans l'impossibilité de remplir ses obligations professionnelles, l'employeur doit continuer à lui verser son salaire. Le droit à l'allocation est réglé à l'art. 15 (mesures en cas de perte de gain).

L'art. 27a de l'ordonnance 3 COVID-19 se fonde sur l'al. 1 et précise à quelles conditions les employés vulnérables peuvent continuer à travailler et quand ils peuvent être libérés de leurs obligations professionnelles avec maintien du paiement du salaire. Le principe STOP (substitution, technique, organisation, personnel) s'applique.

Selon l'al. 2, l'exécution de ces mesures relève des organes d'exécution de la loi du 13 mars 1964 sur le travail³¹ et de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA). L'al. 2 contient également une règle *ad hoc* concernant le financement des frais résultant de cette exécution.

Les al. 3 et 4 imposent au Conseil fédéral de garantir des conditions de travail adéquates aux professionnels qui travaillent à l'extérieur (professionnels du secteur agricole, de la construction, artisans et ouvriers en déplacement professionnel) et aux conducteurs de camion. Ces prescriptions ont été concrétisées au niveau de l'ordonnance. Les fermetures dans le secteur de la restauration devraient être évitées dans la mesure du possible, il faut toutefois que ces dispositions en faveur des travailleurs soient encore valables l'hiver prochain.

Art. 4a

L'art. 4a a essentiellement valeur programmatique. Le législateur montre qu'il est prêt à soutenir l'entrée dans la vie professionnelle des jeunes qui terminent leur formation.

³¹ RS 822.11

C'est un signal important pour les acteurs du domaine. Il est apparu que, pour l'instant, il peut être donné suite aux demandes des partenaires de la formation professionnelle pour surmonter la crise au moyen des canaux et des structures existants, conformément aux règles de subventionnement prévues par la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)³². En prorogeant l'art. 4a, le législateur souligne qu'il accorde une grande importance à ce que l'entrée dans la vie professionnelle puisse se faire dans les meilleures conditions possibles, même pendant la phase de transition.

Le COVID-19, les mesures de protection et les différentes restrictions dans le secteur de l'économie ont empêché que le processus de choix d'une profession 2020/2021 se déroule dans les conditions habituelles. Il a fallu annuler tous les salons des métiers jusqu'en été 2021. Les stages et les journées d'information en entreprise ont été réduits en raison du travail à domicile et des mesures de protection dans les entreprises. Malgré les restrictions, le processus de choix d'une profession a pu être maintenu. Des offres de remplacement, telles que des séances d'information et des salons des métiers virtuels ainsi que des bourses de places d'apprentissage ont permis de mettre en relation les jeunes et les entreprises.

La Confédération peut, dans le cadre du programme « Places d'apprentissage COVID-19 », conformément aux art. 54 et 55 LFPr et dans les limites des crédits disponibles, soutenir de manière ciblée des projets, des cantons, d'organisations du monde du travail ou d'association le maintien et la création de places d'apprentissage, l'attribution des places d'apprentissages vacantes, l'élaboration de nouveaux modèles de formation ou la prévention de résiliations de contrats d'apprentissage et prendre en charge jusqu'à 80 % des coûts (60 % normalement). Les demandes sont traitées en priorité par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). De mai à septembre 2021, la Confédération a consacré quelque 12 millions de francs à des mesures dans le domaine de l'entrée dans la vie professionnelle, telles que des offres d'information, des solutions de remplacement des salons des métiers annulés et des programmes de *coaching* et de mentorat, en vertu de la LFPr.

Art. 5

Let. a

Le Conseil fédéral donne la priorité à une approche coordonnée au niveau international pour surmonter la pandémie de COVID-19. Son objectif est donc de prendre des mesures efficaces sur le plan épidémiologique qui, simultanément, ne restreignent pas trop fortement le trafic international de voyageurs³³. Au printemps 2020, pendant la fermeture des frontières, alors que presque toutes les frontières intérieures de l'Espace Schengen étaient fermées, certains groupes de personnes ont pu entrer en Suisse.

³² RS 412.10

³³ Ip. Romano 21.3799 du 17 juin 2021 « Lorsque toute la Suisse sera vaccinée, la pandémie ne sera pas terminée. Bases légales, mesures et instruments de gestion des flux de personnes au départ de la Suisse et vers celle-ci »

Les dispositions suivantes s'appliquent à l'entrée des ressortissants d'États tiers³⁴, dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19 (art. 4, 5, 9 et 10, de l'ordonnance 3 COVID-19 :

1. l'entrée est refusée aux ressortissants d'États tiers non vaccinés en provenance d'un pays ou d'une zone à risque qui ont l'intention d'entrer dans l'Espace Schengen qui souhaitent entrer en Suisse pour un séjour sans activité lucrative de 90 jours sur une période de 180 jours , sauf exception ; sont visés en particulier les séjours touristiques et les visites privées) ;
2. l'entrée peut en outre être refusée aux ressortissants d'États tiers vaccinés si la situation épidémiologique se détériore rapidement dans un pays ou une région à risque ;
3. si les refus d'entrée ne suffisent pas à empêcher la propagation transfrontalière du COVID-19, le transport de personnes par voie aérienne en provenance de pays ou régions à risque peut être interdit.

A l'heure actuelle, à la différence du printemps 2020, il n'apparaît pas nécessaire de prendre des mesures plus restrictives dans le domaine de l'entrée et de l'admission des étrangers. Afin de parer à une évolution de la pandémie de COVID-19 encore imprévisible à ce jour, il convient toutefois de proroger la base légale permettant de prendre des mesures plus restrictives. A l'avenir, le Conseil fédéral continuera à prendre des mesures efficaces sur le plan épidémiologique qui, simultanément, ne restreignent pas exagérément les déplacements internationaux, soit en premier lieu, des mesures sanitaires à la frontière, fondées sur la LEP.

Let. b

Le Conseil fédéral doit pouvoir prolonger certains délais prévus par la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)³⁵ et la loi du 26 juin 1999 sur l'asile (LASi)³⁶ s'ils ne peuvent être tenus en raison de la pandémie de COVID-19. Il a exercé cette compétence (art. 10a de l'ordonnance 3 COVID-19 et 9 de l'ordonnance COVID-19 du 1^{er} avril 2020 asile³⁷) pour les délais légaux pour le regroupement familial (ch. 1), l'extinction des autorisations de séjour (ch. 2), la nouvelle saisie des données biométriques pour l'établissement, le renouvellement d'un titre de séjour (ch. 3) et le départ dans le domaine de l'asile (ch. 4 ; art. 45, al. 2, LASi). On ne peut exclure qu'un enchaînement de circonstances défavorables empêche des étrangers de respecter ces délais après le 31 décembre 2021. Jusqu'ici, le Conseil fédéral n'a pas jugé utile de prolonger les délais pour le départ dans le domaine des étrangers (ch. 4 ; art. 64d LEI), l'extinction de l'asile (ch. 5) et la fin de l'admission provisoire (ch. 6). On ne peut toutefois exclure que les circonstances liées à la pandémie de COVID-19 empêchent de respecter les délais dans ces domaines après le 31 décembre 2021. Afin d'éviter des cas de rigueur personnels graves liés à la pandémie de COVID-19, la base légale qui permet de prolonger les délais doit être prorogée.

³⁴ Ressortissants d'États qui ne sont membres ni de l'Union européenne (UE) ni de l'Association européenne de libre-échange (AELE)

³⁵ RS 142.20

³⁶ RS 142.31

³⁷ RS 142.318

Let. c

Les mesures spéciales dans le domaine de l'asile doivent elles aussi pouvoir être reconduites, si nécessaire. Si cette disposition était abrogée, les dispositions d'exécution de l'ordonnance COVID-19 du 1^{er} avril 2020 asile³⁸ cesseraient elles aussi de produire effet le 31 décembre 2021, sans qu'il soit possible de les reconduire.

Les règles prévues demeurent nécessaires. Cela vaut en particulier pour la possibilité de prolonger les délais de départ (art. 9 de l'ordonnance COVID-19 asile), la participation du représentant juridique à l'audition (art. 6 de l'ordonnance COVID-19 asile), la prolongation du délai de recours de 7 à 30 jours dans la procédure accélérée (art. 10 de l'ordonnance COVID-19 asile) et les règles spéciales concernant l'hébergement des requérants d'asile dans les centres de la Confédération (art. 2 et 3 de l'ordonnance COVID-19 asile).

La possibilité de prolonger les délais de départ reste nécessaire. On ne peut exclure que l'évolution de la situation épidémiologique au cours des prochains mois conduisent les États d'origine à refermer leurs frontières, ce qui empêcherait l'exécution des renvois pendant plus longtemps.

La prolongation du délai de recours dans la procédure accélérée est le pendant de la règle selon laquelle le représentant juridique ne doit pas participer à une audition si les circonstances liées au COVID-19 l'en empêchent (art. 6 de l'ordonnance COVID-19 asile). À ce jour, très peu d'auditions ont eu lieu sans la participation du représentant juridique. Toutefois, si la règle prévue disparaissait en raison d'une détérioration importante de la situation épidémiologique, une pénurie de représentants juridiques pourraient s'ensuivre. La garantie de la protection juridique pourrait être compromise, ce qui, à terme, aurait des répercussions négatives sur la procédure d'asile. En outre, si l'ordonnance COVID-19 asile cessait de produire effet, le délai de recours serait ramené à 7 jours ouvrables, ce qui pourrait aussi surcharger les représentants juridiques.

Enfin, l'hébergement des requérants d'asile dans les centres de la Confédération est soumis à des exigences strictes en matière de protection de la santé, conformément aux prescriptions de l'OFSP. Celles-ci s'appliquent encore, bien que la situation épidémiologique se soit améliorée, parce que les requérants d'asile entrent en Suisse sans être vaccinés et que l'hébergement collectif présente des difficultés particulières sous l'angle de la protection de la santé. Les mesures facilitant la création d'hébergements supplémentaires pourraient donc être encore nécessaires.

Art. 6

À l'heure actuelle, il ne paraît pas nécessaire de refermer les frontières et, dans la mesure du possible, les fermetures seront évitées. Si, contre toute attente, cette mesure redevenait indispensable, le Conseil fédéral s'emploierait à garantir du mieux possible la situation particulière des zones frontalières.

Art. 7, let. b

³⁸ RS 142.318

Conformément à l'art. 7, la durée de validité de l'ordonnance COVID-19 du 16 avril 2020 justice et droit procédural a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2021. Le recours à des moyens techniques tels que la téléconférence ou la vidéoconférence dans les procédures civiles est le cœur du dispositif.

La durée de validité des mesures visées à l'art. 7 est aujourd'hui limitée au 31 décembre 2021. À la différence des autres mesures fondées sur l'art. 7 et dont le Conseil n'a fait que partiellement usage, le recours à des moyens techniques tels que la téléconférence ou la vidéoconférence demeure nécessaire pour que les personnes vulnérables puissent exercer au mieux leurs droits dans les procédures civiles. À cet égard, on rappellera que le Parlement examine actuellement, sur la base du message du Conseil fédéral du 26 février 2020³⁹, une modification du code de procédure civile (CPC)⁴⁰. Le Conseil des États, en qualité de conseil prioritaire, a déjà décidé à l'unanimité de régler dans le CPC le recours à des moyens électroniques de transmission du son et de l'image.

Art. 11

Il est apparu, depuis mars 2020, que les difficultés financières consécutives à la pandémie affectent particulièrement le domaine de la culture. Les mesures sanitaires ont temporairement mis entre parenthèses la vie culturelle en Suisse. Les entreprises culturelles, les acteurs culturels et les associations culturelles d'amateurs ont subi des pertes de chiffre d'affaires menaçant leur existence et des pertes de création de valeur parfois totales. Depuis le 20 mars 2020, le domaine de la culture dispose de prestations spécifiques qui complètent les mesures économiques générales (indemnisation des pertes financières, contributions aux projets de transformation, aide d'urgence pour les acteurs culturels, soutien aux associations culturelles d'amateurs). Ces mesures, prévues par l'art. 11, sont limitées à la fin 2021.

Bien que le Conseil fédéral ait progressivement assoupli les mesures épidémiologiques liées au COVID-19 au cours des derniers mois, les répercussions de la pandémie sur le secteur culturel perdurent. En effet, les entreprises culturelles et les acteurs culturels ne peuvent pas recommencer à donner des spectacles et générer des recettes dès que les mesures sont levées. Premièrement, les manifestations d'envergure et celles qui prévoient une participation internationale se préparent entre 6 et 9 mois à l'avance. Deuxièmement, il est apparu, depuis le début de l'été 2021, que le public hésite à fréquenter les lieux culturels par peur des infections. Des études confirment ce changement de comportement : selon un sondage représentatif, 31 % des Suisses veulent réduire leurs sorties culturelles à court terme (cf. L'œil du public, Les sorties culturelles en temps de COVID-19). Troisièmement, le Conseil fédéral a décidé qu'à partir du 13 septembre 2021, il faudrait présenter un certificat COVID-19 pour accéder aux manifestations culturelles à l'intérieur qui réunissent plus de 30 personnes, ce qui réduit considérablement le potentiel de fréquentation des manifestations culturelles.

La situation économique des acteurs culturels sera donc encore difficile en 2022. Leur activité est encore loin de la normalisation.

³⁹ FF 2020 2607

⁴⁰ RS 272

Si les mesures sanitaires actuelles devaient être durcies (cf. ch. 1.3), les difficultés économiques du domaine de la culture augmenteraient encore et perdureraient.

Il faut garantir que la Confédération puisse, si la situation épidémiologique se détériore, reconduire si nécessaire les mesures actuelles au-delà du 31 décembre 2021. La prorogation de l'art. 11 jusqu'à la fin de 2022 fournira la base légale nécessaire à cet effet. L'évolution de la situation épidémiologique et les mesures sanitaires correspondantes détermineront les mesures concrètes qui devront être prises en 2022 au titre de l'art. 11. L'objectif demeure celui d'atténuer de manière adéquate les répercussions de la pandémie de COVID-19. Le Conseil fédéral réglera les mesures nécessaires dans une ordonnance, conformément à la pratique actuelle. L'accent sera mis sur la continuité, afin que les organes d'exécution externes (cantons, Suisseculture Sociale, associations faîtières) puissent agir rapidement et efficacement. Cela signifie en particulier que des contributions à fonds perdu seront encore versées à l'avenir en vertu de l'art. 11. Il n'est cependant pas exclu que le dispositif actuel soit adapté en fonction de l'expérience acquise.

Art. 60a, 62a, 80, al. 1, let. f, et 83, al. 1, let. n, LEp

L'art. 60a LEp est la base légale qui permet à l'OFSP d'exploiter un système national de traçage de proximité pour le coronavirus SARS-CoV-2 (système TP). Il établit essentiellement des principes, notamment en matière de sécurité des données (al. 6) et délègue au Conseil fédéral la compétence de régler les modalités (al. 7). C'est sur lui que se fonde l'ordonnance du 24 juin 2020 le système de traçage de proximité pour le coronavirus SARS-CoV-2⁴¹. La participation au système TP est volontaire. L'art. 62a LEp permet de relier le système TP suisse, visé à l'art. 60a, à des systèmes étrangers. L'art. 80, al. 1, let. f, LEp délègue au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords internationaux concernant la liaison du système TP suisse avec des systèmes étrangers. Cette liaison est possible dans la mesure où les conditions prévues à l'art. 62a LEp pour assurer un niveau adéquat de protection de la personnalité des participants soient respectées. L'art. 83, al. 1, let. n, LEp, vise à éviter qu'une personne soit avantagée ou désavantagée en raison de sa participation ou non-participation au système TP. Le refus d'une prestation destinée à l'usage public peut être puni de l'amende⁴².

Les dispositions concernant le système TP doivent donc être prorogées jusqu'au 31 décembre 2022.

Art. 1, al. 1, let. a, ch. 12a, LAO

La disposition permet de sanctionner de manière plus efficace les contraventions prévues par la LEp ou une de ses ordonnances, soit notamment le non-respect d'une mesure sanitaire de lutte contre le coronavirus, au moyen d'une amende d'ordre. Lorsque les faits sont clairs, il est ainsi possible d'éviter d'engager une procédure pénale pour une contravention. Les infractions sont mentionnées à l'annexe 2 de

⁴¹ RS 818.101.25

⁴² Message du 20 mai 2020 concernant la modification urgente de la loi sur les épidémies en lien avec le coronavirus (Système de traçage de proximité), FF 2020 4361

l'ordonnance du 16 janvier 2019 sur les amendes d'ordre (OAO)⁴³. Il s'agit actuellement de contraventions à l'ordonnance COVID-19 situation particulière (annexe 2, ch. XVI, OAO) et à l'ordonnance COVID-19 du 23 juin 2021 transport international de voyageurs⁴⁴ (annexe 2, ch. XVII, OAO). La durée de validité de cette disposition doit donc être prolongée jusqu'au 31 décembre 2022.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Art. 3 Mesures dans le domaine des capacités sanitaires

Un montant de 100 millions de francs a été inscrit au budget 2021 (A231.0421) pour l'acquisition et le remboursement de nouveaux traitements (cf. al. 2). À l'heure actuelle, ces moyens sont suffisants pour le remboursement de nouveaux traitements en 2022 et seront reportés dans le budget 2022 par un transfert de crédit.

Un montant de 1481 millions de francs a été inscrit au budget 2002 (A290.0130), par une annonce tardive, pour la mise en œuvre de la stratégie de dépistage adaptée par le Conseil fédéral le 25 août 2021.

Un montant de 1,3 million de francs est inscrit dans le budget global de l'OFSP pour 2022 (A200.0001) pour l'exploitation et le développement éventuel de la base de données destinée au traçage des contacts et du système de traçage de proximité (y c. application SwissCovid. Dans ce contexte, on se reportera aussi au commentaire de l'art. 60a LEp ; les coûts indiqués correspondent aux coûts de tout le système de traçage de proximité.

Art. 4 Mesures dans le domaine de la protection des travailleurs

Si les mesures en faveur des personnes vulnérables se poursuivent et que ces dernières sont libérées de l'obligation de travailler mais qu'elles ne peuvent remplir leurs obligations professionnelles depuis leur domicile et que des tâches de substitution équivalentes ne sont pas possibles, elles sont dispensées de leurs obligations professionnelles et ont droit à l'allocation pour perte de gain COVID-19.

À ce jour (état : 31 août 2021), près de 4000 personnes vulnérables ont bénéficié du droit à l'allocation pour perte de gain COVID-19, pour un coût d'environ 40 millions de francs.

Les projections des conséquences financières pour l'année 2021 s'élèvent à environ 70 millions de franc. En cas de prolongation jusqu'à fin 2022, les coûts supplémentaires se montent à environ 90 millions de francs.

Au vu des estimations mentionnées à l'art. 15 loi COVID-19, les coûts supplémentaires en cas de prolongation de l'allocation pour perte de gain COVID-19

⁴³ RS 314.11

⁴⁴ RS 818.101.27

jusqu'au 31 décembre 2022 peuvent être financés dans le cadre du budget déjà approuvé par le Parlement. Aucun financement supplémentaire n'est donc nécessaire.

Les employeurs et les travailleurs financent les coûts par le supplément de prime destiné aux frais liés à la prévention des accidents et maladies professionnels. La proposition de poursuivre le financement de la protection de la santé conformément à l'art. 4, al. 2, dans le cadre des contrôles COVID-19 au moyen du supplément de prime prévu par la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA)⁴⁵ (en principe destiné exclusivement au financement de la sécurité au travail) n'a donc pas de conséquences directes pour la Confédération. La protection de la santé est financée par l'impôt. Cette mesure allège la charge financière des cantons puisque les organes d'exécution de la protection de la santé, c'est-à-dire les inspections cantonales du travail et le Secrétariat d'État à l'économie, sont rémunérés pour les contrôles qu'ils exécutent au moyen du supplément prévu par la LAA.

Art. 4a Entrée dans la vie professionnelle

La prorogation de l'art. 4a de la loi COVID-19 n'a pas de conséquences financières supplémentaires pour la Confédération. Les éventuelles mesures en faveur des cantons sont financées par les crédits existants dans le cadre des arrêtés de financement FRI (art. 54 et 55 LFPr). Les mesures sont mises en œuvre au moyen des ressources existantes de la Confédération.

Art. 5 et 6 Mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile et en cas de fermeture des frontières

La prolongation des mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile et en cas de fermeture des frontières n'a pas de conséquences sur les finances et l'état du personnel de la Confédération. On rappellera toutefois qu'indépendamment des mesures prévues par la loi COVID-19, la pandémie a eu des conséquences sur les finances et le personnel du domaine de l'asile et qu'elle peut encore en avoir. L'augmentation des capacités d'hébergement dans les centres de la Confédération a entraîné des coûts supplémentaires de 35 millions de francs pour l'infrastructure, l'encadrement et la sécurité, du début de la pandémie jusqu'au milieu de l'année 2021. Au vu de la situation difficile en ce qui concerne l'exécution, on ne peut pas non plus exclure que les coûts de l'aide d'urgence augmentent dans les cantons, si l'exécution du renvoi à partir des centres de la Confédération devient plus difficile, voire impossible.

Art. 11 Mesures dans le domaine de la culture

Les conséquences financières de la prorogation de l'art. 11 pour la Confédération dépendent de différents facteurs et ne peuvent être estimées que sommairement à ce jour. Un montant de près de 300 millions de francs, transfert de crédit du budget 2020 compris, a été inscrit au budget 2021 pour les mesures COVID-19 2021 dans le domaine de la culture. Selon l'extrapolation actuelle, 70 à 80 % de ce montant seront utilisés. Le soutien spécifique au secteur culturel est aujourd'hui subsidiaire pa rapport

⁴⁵ RS 832.20

aux mesures destinées à l'économie nationale (mesures pour les cas de rigueur, bouclier de protection pour les manifestations publiques, indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, allocations pour perte de gain COVID-19). Le Conseil fédéral estime que les aides économiques intersectorielles devraient être réduites significativement (allocations pour perte de gain COVID-19), voire suspendues (mesures restantes) d'ici à la fin de l'année 2021. La suppression ou la réduction des mesures en faveur de l'économie nationale se traduira par une augmentation des indemnisations pour les pertes financières dans le domaine de la culture à partir de 2022. Par ailleurs, les moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'art. 11 dépendent de l'étendue des futures restrictions sanitaires. Selon une estimation sommaire, ce sont 200 millions de francs supplémentaires qui seront nécessaires pour 2022. S'y ajouteront les moyens qui n'auront pas été utilisés en 2021 pour mettre en œuvre l'ordonnance COVID-19 du 14 octobre 2020 culture⁴⁶, qui seront transférés en 2022.

Art. 12b et 13 Mesures dans le domaine du sport

La prorogation a des conséquences financières. Si, par hypothèse, la saison 2021/2022 devait se dérouler entièrement sans spectateurs à partir du 1^{er} janvier 2022, les données empiriques de la saison 2020/2021 peuvent servir d'indication, en particulier les chiffres de la période allant du 1^{er} janvier 2021 à la fin de la saison. Les contributions à fonds perdu versées aux clubs pendant cette période se sont élevées à 55 millions de francs. Cependant, en particulier dans les ligues semi-professionnelles, des clubs n'ont pas demandé de contributions au titre de l'art. 12b parce qu'ils ont bénéficié des mesures de stabilisation de Swiss Olympic. Si ces mesures de stabilisation ne sont pas reconduites, les clubs concernés demanderont probablement des contributions à fonds perdu. Il faudrait alors compter avec un montant supplémentaire d'environ 5,5 millions de francs supplémentaires.

Au vu de l'expérience acquise dans la gestion de l'épidémie, il paraît très improbable que des grandes manifestations doivent avoir lieu à huis clos, même si de nouvelles restrictions importantes de la vie sociale devaient être ordonnées. Il est plus vraisemblable que les stades puissent être remplis en moyenne au tiers de leurs capacités, ce qui permettrait aux clubs de réaliser des recettes de billetterie. Le montant arithmétique maximal est donc réduit de 1/3, ce qui correspond à des besoins financiers d'environ 40 millions de francs au plus.

Aucun prêt supplémentaire au titre de l'art. 13 n'a été demandé en 2021 (état : début septembre). Les besoins au titre des prêts sont difficiles à estimer. De nombreux clubs des ligues professionnelles de football et de hockey sur glace ont déjà épuisé le montant possible du prêt (25 % des charges d'exploitation de la saison 2018/2019). Seuls quelques clubs des ligues professionnelles peuvent encore bénéficier de prêts, ce sont donc surtout les clubs des ligues semi-professionnelles qui entrent encore en ligne de compte. Les besoins financiers pour 2022 ne devraient donc pas dépasser 10 millions de francs.

Les besoins financiers résultant de la prorogation des art. 12b et 13 se montent donc à quelque 40 millions de francs au titre des contributions à fonds perdu et à environ

⁴⁶ RS 442.15

10 millions de francs au titre des prêts. Les besoins au titre des contributions à fond perdu et des prêts pourront vraisemblablement être couverts au moyen des soldes de crédits de 2021 ou par une annonce tardive pour le budget 2022.

Art. 15 Mesures en cas de perte de gain

Le droit aux prestations et par conséquent le volume de celles-ci dépendent directement des mesures de protection. L'évolution de la pandémie, les futures mesures de protection et l'estimation des besoins financiers supplémentaires sont encore très incertaines. Au vu de l'avancement de la campagne de vaccination, on peut toutefois supposer que le nombre des ayants droit sera nettement inférieur que lors des vagues précédentes de l'épidémie. Sur la base du taux de vaccination actuel de 60 %, on estime que le nombre des bénéficiaires diminuera de moitié. La prolongation de la durée de validité de l'art. 15 jusqu'au 31 décembre 2022 devrait, selon une estimation sommaire, entraîner des coûts supplémentaires d'environ 490 millions de francs. Ils pourront être couverts par le crédit budgétaire déjà voté par le Parlement. Les coûts totaux jusqu'au 31 décembre 2022 s'élèvent à 5 milliards de francs.

Art. 60a, 62a, 80, al. 1, let. f, et 83, al. 1, let. n, LEp

Un montant de 0,6 million de francs a été initialement prévu dans le budget global de l'OFSP (A200.0001) pour l'exploitation du système de traçage de proximité. Si ces dispositions sont prorogées jusqu'au 31 décembre 2022, les coûts d'exploitation s'élèveront à 1,2 milliard de francs au total en 2022. Les moyens correspondants ont été inscrits au budget global de l'OFSP par une annonce tardive concernant le budget 2022. Ces coûts se réfèrent à l'ensemble du système de traçage de proximité (y c. compris la fonction de check-in de l'application SwissCovid, conformément à l'art. 3, al. 7, let. a, de la loi COVID-19 ; cf commentaire de cet article).

La prorogation des dispositions qui ne sont pas mentionnées dans le présent chapitre n'a pas de conséquences sur les finances et l'état du personnel de la Confédération.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Art. 4 Mesures dans le domaine de la protection des travailleurs

La fermeture des établissements de restauration doit être évitée dans la mesure du possible. Si c'est impossible, il appartient aux cantons de vérifier les règles spéciales en faveur des professionnels qui travaillent à l'extérieur et des conducteurs de camions dans le cadre de leur tâche d'exécution de la législation sur les épidémies.

Art. 5 et 6 Mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile et en cas de fermeture des frontières

La prolongation des mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile et en cas de fermeture des frontières n'a pas de conséquences sur les finances et l'état du personnel des cantons, des communes, des centres urbains, des agglomérations et des régions de montagne.

Comme indiqué au ch. 5.1, on ne peut pas toutefois pas exclure que les coûts de l'aide d'urgence augmentent dans les cantons, si l'exécution du renvoi à partir des centres de la Confédération devient plus problématique, voire impossible, au vu de la situation difficile en ce qui concerne l'exécution. À moyen terme, les forfaits d'aide d'urgence de la Confédération pour les cantons seraient toutefois automatiquement relevés si les coûts augmentaient (cf. ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile⁴⁷).

Art. 11 Mesures dans le domaine de la culture

Conformément à l'art. 11, al. 3, de la loi COVID-19, la Confédération contribue pour moitié, dans les limites des crédits autorisés, au financement de l'indemnisation des pertes financières et de projets de transformation mis en œuvre par les cantons. Elle finance la totalité des autres mesures dans le domaine de la culture (aide d'urgence pour les acteurs culturels, soutien des associations culturelles d'amateurs).

Art. 1, al. 1, let. a, ch. 12a, LAO

La possibilité de sanctionner les contraventions à la LEp par des amendes d'ordre donne suite à une requête expresse des cantons. La prorogation de cette disposition permet de poursuivre efficacement des infractions mineures aux mesures sanitaires et d'éviter des procédures pénales coûteuses. Les cantons verront ainsi leur charge administrative réduite⁴⁸.

La prorogation des dispositions qui ne sont pas mentionnées dans le présent chapitre n'a pas de conséquences particulières pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

4.3 Conséquences économiques

Art. 3a Personnes vaccinées

L'exemption de la quarantaine prévue à l'art. 3a de la loi COVID-19 permet aux personnes non infectées qui exercent une activité lucrative et qui ne peuvent remplir leurs obligations professionnelles depuis leur domicile de retourner à leur poste de travail. Elle permet donc d'éviter les pertes de travail dues à l'épidémie.

Art. 5 et 6 Mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile et en cas de fermeture des frontières

⁴⁷ RS 142.312

⁴⁸ FF 2020 8505, 8524

Les mesures dans le domaine des étrangers limitent l'entrée des ressortissants d'État tiers non vaccinés en provenance de certains pays ou régions à risque, en particulier en vue de séjours touristiques ou de visites privées. L'entrée en Suisse dépend de la situation épidémiologique dans l'État d'origine. Si la situation épidémiologique s'améliore au niveau mondial, les restrictions de voyage pourront être assouplies.

Art. 11 Mesures dans le domaine de la culture

Le secteur culturel et créatif suisse est un important facteur économique. Il occupe plus de 300 000 personnes dans plus de 63 000 entreprises, ce qui représente 10,5 % des entreprises et 4,5 % des emplois⁴⁹. En outre, l'offre culturelle diversifiée de la Suisse a un impact important sur la qualité de vie de la population, le choix du lieu d'implantation des entreprises et le tourisme. Si les mesures en faveur de la culture prévues à l'art. 11 de la loi COVID-19 ne sont pas reconduites, de nombreuses entreprises culturelles seront menacées dans leur existence.

Art. 12b et 13 Mesures dans le domaine du sport

La prorogation des art. 12b et 13 de la loi COVID-19 permettrait d'atténuer les conséquences sociales et économiques d'éventuelles de nouvelles restrictions concernant le nombre de spectateurs dans les sports d'équipe professionnels et semi-professionnels. Elle n'a pas de conséquence plus étendue.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

S'agissant de la constitutionnalité de la loi COVID-19, on se référera au chapitre correspondant du message du 12 août 2020⁵⁰ (ch. 5.1).

En vertu de l'art. 165 Cst., la validité de lois urgentes doit être limitée. La Constitution ne fixe pas de durée de validité maximale. Les dispositions visant à proroger la loi COVID-19 faisant l'objet de la présente modification sont limitées dans le temps.

5.2 Forme de l'acte à adopter

L'art. 165 Cst. habilite le Parlement à déclarer urgente une loi fédérale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard. Comme la modification proposée, à l'instar de la loi elle-même, s'inscrit dans le cadre des compétences accordées par la Constitution à la Confédération, elle est sujette au référendum (référendum facultatif, majorité du peuple; art. 165, al. 2, et 141, al. 1, let. b, Cst.).

⁴⁹ Office fédéral de la statistique, L'économie culturelle en Suisse, Neuchâtel, octobre 2020
⁵⁰ FF 2020 6383 6416

5.3 Délégation de compétences législatives

Les dispositions à proroger contiennent principalement des normes de délégation déjà concrétisées dans des ordonnances. La validité de celles-ci est généralement limitée. Si les normes de délégation sont prorogées, les ordonnances correspondantes doivent l'être aussi. Dans ce contexte, on vérifiera pour chaque ordonnance si elle est encore nécessaire ou si elle doit être adaptée.

