

Prise de position

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

Prise de position commune des gouvernements cantonaux du 28 août 2020 en vue des débats parlementaires

1. Remarques générales

1 Les cantons se félicitent que la loi fédérale urgente prenne la forme d'une loi de délégation permettant au Conseil fédéral de reconduire les mesures qu'il a prises en vertu du droit de nécessité pour surmonter l'épidémie de COVID-19 – hormis celles qui se fondent sur la LEP – et de leur conférer une base légale ordinaire.

2 Les cantons sont d'avis que la loi doit spécifier qu'ils peuvent ordonner sur leur territoire des dispositions et des réglementations divergentes – qui peuvent être plus ou moins restrictives que celles prévues dans les ordonnances du Conseil fédéral. Ce principe doit être valable pour toutes les mesures qui concernent les cantons (rassemblements dans l'espace public, établissements et exploitations appliquant un plan de protection, gastronomie, etc.) et cette réserve doit être formulée explicitement dans la loi formelle. En l'absence de cette précision, la question pourrait toujours se poser de savoir si les dispositions de l'ordonnance édictées par le Conseil fédéral sont complètes ou non, et si les cantons ont suffisamment de latitude pour mettre en place en complément leur propre dispositif législatif (au besoin divergent).

3 Les cantons attendent de façon générale que la Confédération contribue de manière appropriée aux coûts générés directement ou indirectement par la présente loi. Ceci dans l'ensemble des domaines potentiellement concernés (sport, culture, transports publics, restauration, capacités hospitalières, etc.).

2. Remarques article par article

Article 1 : Objet et principes

4 En raison de la portée financière des mesures édictées par la Confédération et de l'impact direct sur les cantons, ces derniers se félicitent qu'il soit mentionné à l'art. 1, al. 3, que le Conseil fédéral les associe à l'élaboration des mesures qui touchent leurs domaines de compétence. Une consultation ordinaire des cantons aux termes de l'art. 3 LCo doit être garantie.

5 Les délais de consultation doivent en outre être raisonnables et permettre aux cantons de se positionner. Il convient de prévoir des organes et des formes de concertation pour préparer et discuter les mesures concernées, tant sur les plans technique que politique.

Article 2 : Mesures dans le domaine des capacités sanitaires

6 La disposition de l'art. 2, al. 2, let. h, est à biffer. Il n'est pas nécessaire que la Confédération ait la compétence de confisquer les produits thérapeutiques et les équipements de protection en cas de besoin. Si un canton est particulièrement touché, il va sans dire que les autres cantons le soutiennent. Cela s'est déjà produit par le passé. La disposition prévue dans la loi peut avoir un effet contraire et inciter les cantons à ne plus constituer de réserves suffisantes, au détriment des cantons prévoyants.

7 Les cantons saluent l'action subsidiaire de la Confédération visée à l'art. 2, al. 3. Les compétences qui lui sont dévolues par la loi ne doivent être exercées que si l'approvisionnement ne peut être garanti par les cantons et les particuliers.

8 Les cantons estiment fondé que le Conseil fédéral ne puisse plus les contraindre à restreindre ou à interdire des activités médicales, mais seulement les y autoriser. Arrêter des décisions en la matière doit relever de la compétence des cantons, qui jugent des mesures à prendre en fonction de leur situation et de leurs capacités.

9 Par contre, les cantons désapprouvent le fait que le Conseil fédéral exclue l'indemnisation rétroactive des pertes subies par les établissements de santé et par les cantons suite à l'interdiction de pratiquer des interventions et des traitements non urgents.

10 Le versement de compensations appropriées se justifie par le simple fait que certaines mesures relèvent de la compétence des cantons et qu'il y a eu ingérence du Conseil fédéral. Les établissements de santé publics n'ont pas eu droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail mentionnée dans le message. Dans d'autres secteurs, on a permis le versement d'indemnités supplémentaires (transports, par ex.) Les cantons demandent donc d'ajouter un nouvel alinéa 5 à l'art. 2 :

⁵ Si le Conseil fédéral décide, en cas de situation extraordinaire, d'interdire ou de restreindre les activités médicales, il verse rétroactivement une indemnité pour pertes financières, sur la base des données correspondantes.

11 Conformément à l'art. 2, al. 5, le Conseil fédéral peut régler la prise en charge des coûts des analyses COVID-19. Les cantons demandent que cette disposition soit étendue au vaccin, l'idée étant de prévoir un financement uniforme entre la Confédération et/ou les assureurs afin d'éviter que la population hésite à se faire vacciner en raison des coûts induits. Il convient donc de reformuler l'art. 2, al. 5 (respectivement l'al. 6 compte tenu du complément ci-dessus), comme suit :

⁵⁶ *Il peut régler la prise en charge des coûts des analyses et du vaccin contre le COVID-19.*

Art. 3 : Mesures dans le domaine de la protection des travailleurs

12 Les cantons se félicitent que des mesures visant à protéger les personnes vulnérables – suspendues selon l'ordonnance 2 COVID-19 depuis le retour à la situation particulière – puissent être reconduites en vertu de l'art. 3.

Article 4 : Mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile

13 Les cantons souhaitent être consultés s'agissant de l'application de cette disposition, notamment pour ce qui touche la suspension/exécution des renvois, les conditions d'attribution des requérant-e-s d'asile aux cantons, afin que les mesures pour assurer les capacités suffisantes des centres de la Confédération ne péjorent pas la situation dans les cantons. Les dépenses dues au COVID devraient être analysées et faire l'objet d'un financement spécifique de la Confédération.

14 À l'art. 4, let. b, ch. 2, les cantons suggèrent d'adopter la formulation suivante : « *pour l'extinction des autorisations de séjour de courte durée, de séjour ou d'établissement en raison d'un séjour à l'étranger* », afin de souligner qu'il s'agit uniquement de prorogations de délai touchant les cas pour lesquels une autorisation s'éteindrait en raison d'un séjour à l'étranger.

15 Les cantons se félicitent que l'art. 4, let. c, précise que les mesures dans le domaine de l'asile ne s'appliquent qu'aux centres de la Confédération. Les cantons doivent rester compétents pour ordonner des mesures liées à l'épidémie dans les structures d'hébergement cantonales.

Article 5 : Mesures dans le domaine de la justice et du droit procédural

16 Les cantons se félicitent que l'art. 5 limite la compétence du Conseil fédéral aux dispositions des lois de procédure applicables à la Confédération et que toute atteinte au droit procédural cantonal soit exclue.

Article 6 : Mesures dans le domaine des assemblées de société

17 Les cantons saluent le fait que les dispositions de l'art. 6 ne concernent pas les autorités politiques des cantons ou des communes (parlements ou assemblées municipales) et que la Confédération prévoit une dérogation pour ces structures. Or cette dérogation n'est pas explicitement mentionnée dans le message. Elle devrait figurer dans les débats parlementaires consignés dans le Bulletin officiel, pour la postérité.

Article 7 : Mesures en cas d'insolvabilité

18 D'un point de vue économique, il faut se féliciter de la prorogation des mesures prévues dans l'ordonnance COVID-19 insolvabilité. En dépit des mesures de soutien de la Confédération (cautionnements solidaires, indemnités RHT, allocations pour perte de gain), des entreprises qui étaient saines à la fin 2019 pourraient avoir des difficultés de trésorerie passé le 20 septembre 2020, date à laquelle expire l'ordonnance COVID-19 insolvabilité. Il s'agit d'approuver la possibilité d'accorder au-delà de ce délai des allègements concernant les avis obligatoires et le sursis COVID-19 inscrit dans le droit sur la poursuite pour dettes et la faillite.

Article 8 : Mesures dans le domaine de la culture

19 Une répartition des coûts telle qu'évoquée à l'art. 8, al. 3, semble judicieuse. Les cantons estiment cependant qu'en plus du financement de l'indemnisation des pertes financières, les frais d'exécution devraient eux aussi être partagés à parts égales entre la Confédération et les cantons.

20 Les cantons se félicitent tout particulièrement du fait que l'aide d'urgence soit étendue et que les acteurs culturels obtiennent, de manière non bureaucratique, une prise en charge minimum de leurs frais de subsistance incompressibles, s'ils ne sont pas en mesure de les assumer eux-mêmes.

21 Cependant, les cantons regrettent que la Confédération cesse de cofinancer l'indemnisation des pertes financières des acteurs culturels et qu'elle ne prévoit plus que l'aide d'urgence pour ces derniers. Ils demandent dès lors que la Confédération contribue pour moitié aux coûts que supportent les cantons pour la mise en œuvre des mesures dans le secteur culturel.

22 Les cantons se félicitent que le message du Conseil fédéral précise que les dispositions de l'art. 8, al. 11, seront appliquées après association des cantons, conformément à l'art. 1, al. 3.

Article 9 : Mesures dans le domaine des médias

23 Les cantons soutiennent la création d'un cadre législatif pour des mesures de transition immédiates variables jusqu'à l'entrée en vigueur du train de mesures que le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales pour soutenir les médias. Ils se félicitent tout particulièrement de la participation aux coûts de la distribution régulière des quotidiens et hebdomadaires de la presse régionale et locale.

24 Cependant, le soutien à la distribution postale ne suffit pas et les soutiens financiers devraient aussi inclure la distribution matinale, qui concerne plus spécifiquement les grands quotidiens et hebdomadaires (plus de 40 000 exemplaires par édition).

Article 10 : Mesures en cas de perte de gain

25 Les cantons soutiennent l'inscription dans la loi d'une base permettant d'accorder des allocations pour compenser les pertes de gains. Elles constituent un soutien économique pour les personnes indépendantes et permettent d'éviter que des personnes ne se soumettent pas au test COVID-19 (test PCR) par crainte d'une mise en quarantaine ordonnée par un médecin qui ne serait pas compensée financièrement.

26 Les dispositions de l'art. 10, al. 1, devraient aussi s'appliquer aux personnes qui réduisent leur activité lucrative à cause de l'épidémie, et pas seulement à celles qui l'interrompent.

Article 11 : Mesures dans le domaine de l'assurance-chômage

27 Les cantons saluent la prolongation des dérogations à la loi sur l'assurance-chômage (LACI).

28 Cependant, ils soulignent que nombre d'entreprises et de prestataires auront des difficultés à mettre en œuvre et à respecter les mesures de protection exigées, compte tenu de la baisse de leurs recettes. Les apprentis doivent eux-aussi pouvoir prétendre à l'indemnité prévue à l'art. 11, let. a. Il doit en outre y avoir la possibilité d'étendre le droit aux indemnités RHT à d'autres groupes, tels que les personnes au bénéfice d'un contrat à durée déterminée ou celles au service d'une organisation de travail temporaire. De plus, les PME comptent un nombre important de personnes avec une position assimilable à celle d'un employeur. De ce fait, les cantons souhaitent que soit intégré à l'art. 11 le soutien aux personnes dans une position assimilable à celle d'un employeur et celles occupées dans l'entreprise de leur conjoint ou de leur partenaire enregistré, tel que réglé dans l'ordonnance COVID-19 assurance chômage.

29 Plusieurs dispositifs importants de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage ne figurent pas dans la nouvelle loi fédérale, lacune qu'il convient de combler. Doivent être inclus :

- aucun délai d'attente déduit de la perte de travail à prendre en considération ;

- aucune avance du salaire par les employeurs ;
- travailleurs sur appel dont le travail est soumis à des fluctuations supérieures à 20 % ;
- non prise en considération des revenus provenant d'une activité accessoire pendant la période où l'horaire de travail est réduit.

30 À l'art. 11, let. c, la formule « à la période de cotisation » doit être supprimée, car elle risquerait d'engendrer des incertitudes. L'art. 8a de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage prévoit que toute personne ayant droit à l'indemnité bénéficie au maximum de 120 indemnités journalières supplémentaires et ce, indépendamment de la période de cotisation, de l'exemption de la période de cotisation, de l'âge, de l'obligation alimentaire et de l'octroi d'une rente AI. Il n'y a donc aucune raison de prolonger les délais-cadres applicables à la période de cotisation – et d'étendre ainsi le « droit fondamental » aux indemnités journalières –, en sus des 120 indemnités journalières supplémentaires. Si tel était le cas, cela devrait s'appliquer de manière systématique à tous les bénéficiaires actifs d'indemnités de chômage, ce qui engendrerait une charge considérable pour les caisses de chômage.

31 Les cantons proposent de compléter l'art. 11 sur la prolongation des délais-cadres (activité lucrative exercée par les indépendants et périodes éducatives) et de prolonger le délai-cadre applicable à la période de cotisation pour l'aligner sur la durée de validité de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage. Ceci afin que certaines catégories d'assurés puissent remplir les conditions requises pour le calcul de la durée de cotisation ou prétendre à des indemnités journalières (« droit fondamental ») plus élevées (comme pour les interruptions d'activité dues à une activité indépendante ou à une période éducative).

Article 14 : Référendum, entrée en vigueur et durée de validité

32 Compte tenu des ingérences en partie considérables dans les compétences des cantons et de la charge financière qui leur incombe, ceux-ci se félicitent que la durée de validité de la loi soit limitée au 31 décembre 2021. En outre, une durée de validité de la loi jusqu'au 31 décembre 2022 pour les art. 1 (objet et principes) et 11, let. a à c (assurance-chômage), semble raisonnable compte tenu respectivement de l'impossibilité de prévoir l'évolution de l'épidémie et des durées et délais-cadres applicables à la période d'indemnisation et à la période de cotisation de l'assurance-chômage.

3. Éléments manquants/articles à ajouter

33 Le projet de loi ne se prononce pas sur les droits politiques. Certains cantons ont, par souci de protéger leurs citoyens et le personnel des administrations communales, supprimé la possibilité de se rendre aux urnes, tout en conservant le vote par correspondance. Ces mesures concernaient les seuls scrutins cantonaux et communaux. Afin d'harmoniser les pratiques à tous les échelons, le Conseil fédéral devrait se voir octroyer la compétence de suspendre le dépôt des bulletins dans l'urne pour les objets fédéraux. Étant donné qu'il devrait dès lors déroger à l'art. 5, al. 3, de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP), il faudrait spécifier cette nouvelle compétence dans la loi COVID-19.

34 Il est précisé dans l'ordonnance sur l'atténuation des conséquences économiques des mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) sur l'accueil extra-familial institutionnel pour enfants que les institutions ont jusqu'au 17 juillet 2020 au plus tard pour soumettre leurs propositions aux services compétents de leurs cantons. Les cantons auraient ensuite deux mois pour achever leur examen et édicter les dispositions correspondantes, puisque la durée de validité de l'ordonnance échoit le 16 septembre. Un grand nombre de cantons ne parviendront pas à traiter toutes les demandes dans le délai imparti. Si l'ordonnance devait entrer en vigueur comme prévu, il faudrait impérativement prévoir un article dans la loi fédérale afin de prolonger la durée de validité de l'ordonnance et ainsi d'accorder plus de temps aux cantons.

35 Les cantons demandent aussi d'intégrer dans la loi COVID-19 une disposition permettant à l'ensemble des structures d'accueil extrafamilial, qu'elles soient privées ou publiques, de bénéficier d'un soutien financier de la Confédération.