



19 juin 2020

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

Rapport explicatif



Table des matières

1	Contexte et présentation du projet.....	3
1.1	Epidémie de COVID-19.....	3
1.2	Mesures nécessaires et objectifs.....	4
1.3	Coordination du projet avec le retour à la « situation particulière » au sens de l'art. 6 LEp.....	6
1.4	Règlementation proposée	7
1.5	Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral	7
1.6	Mise en œuvre	7
2	Commentaire des dispositions.....	8
3	Conséquences	27
3.1	Conséquences pour la Confédération	27
3.1.1	Conséquences financières	27
3.1.2	Conséquences sur l'état du personnel.....	28
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	28
3.3	Conséquences économiques	28
3.4	Autres conséquences	28
4	Aspects juridiques.....	28
4.1	Constitutionnalité.....	28
4.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	29
4.3	Forme de l'acte à adopter.....	30
4.4	Délégation de compétences législatives	30

1 Contexte et présentation du projet

1.1 Epidémie de COVID-19

Fin décembre 2019, un foyer d'affections pulmonaires de cause inconnue est signalé à Wuhan (province de Hubei, Chine). L'agent responsable de ces cas est identifié comme un nouveau coronavirus (SARS-CoV-2). La maladie causée par ce virus – nommée COVID-19¹ – s'est répandue à travers le monde et a été déclarée pandémie par l'OMS le 11 mars 2020.

La Suisse a enregistré son premier cas confirmé de COVID-19 le 25 février 2020. Le nouveau coronavirus s'est rapidement propagé dans toutes les régions du pays, avec une rapide progression du nombre de contaminations et de décès. Le Conseil fédéral a donc pris une série de mesures, comme l'y habilite le législateur en cas de « situation particulière », à l'art. 6 de la loi du 28 septembre 2016 sur les épidémies (LEp ; RS 818.101). A l'interdiction des rassemblements de plus de 1000 personnes, le 28 février 2020, ont succédé le 13 mars une interdiction des rassemblements de plus de 100 personnes et la fermeture des écoles, une obligation des cantons d'informer concernant la couverture sanitaire et des mesures aux frontières. Ces dernières se fondent sur les art. 184, al. 3 et 185, al. 3, de la Constitution (Cst. ; RS 101), tandis que les autres mesures, dans cette première phase, ont été arrêtées en vertu de l'art. 6, al. 2, LEp.

Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a déclaré que la Suisse se trouvait en « situation extraordinaire », au sens de l'art. 7 LEp, et il a ordonné un durcissement des mesures : interdiction générale des manifestations, fermeture de tous les magasins à l'exception des points de vente de denrées alimentaires et de biens de consommation courante, et quelques autres restrictions. Il a édicté à cet effet l'ordonnance 2 COVID-19 du 13 mars 2020 (RS 818.101.24). Parallèlement, il a émis des recommandations générales, notamment concernant le strict respect de la « distanciation sociale ». Le 20 mars, le Conseil fédéral a interdit les rassemblements de plus de cinq personnes. Toutes ces mesures visaient à éviter une propagation rapide de la maladie, à protéger les personnes vulnérables d'une infection et à empêcher la surcharge du système de santé. Le Conseil fédéral a également pris d'autres mesures, dans plusieurs ordonnances distinctes, sur la base de l'art. 185, al. 3, Cst. et des normes de délégation existantes de lois spéciales. L'ordonnance 2 COVID-19 a été complétée et adaptée à intervalles serrés, en fonction de l'évolution de l'épidémie. Toutes les ordonnances concernées ont une durée de validité limitée.

Le nombre de nouvelles infections, d'hospitalisations et de décès recule depuis le début avril et les services de soins intensifs disposent de capacités suffisantes. Le Conseil fédéral a donc décidé, le 16 avril 2020, un assouplissement progressif des mesures de protection de la population contre le COVID-19 à partir de la fin du mois d'avril, associé à des plans de protection et des mesures d'accompagnement. La stratégie visée est de passer aussi rapidement que possible de la phase d'atténuation (« mitigation ») à la phase d'endiguement de l'épidémie, lors de laquelle le repérage systématique des chaînes de transmission du virus au moyen d'un traçage ciblé des contacts, de l'isolement et de la mise en quarantaine des personnes infectées permettra de contrôler la propagation de la maladie à long terme. Le Conseil fédéral a arrêté les mesures de l'étape de transition 1a (ouverture des établissements qui offrent des services impliquant un contact physique, des magasins de bricolage et des jardinerie, assouplissement des mesures concernant les inhumations et les soins ambulatoires et stationnaires) le 16 et le 22 avril 2020 et celles-ci sont entrées en vigueur le 27 avril 2020. Les mesures de l'étape de transition 1b (reprise de l'enseignement présentiel dans les écoles obligatoires, activités présentiels réunissant cinq personnes au plus dans les écoles du degré secondaire II et du

¹ En allemand, la graphie initiale « COVID-19 » a été transformée en « Covid-19 » à la mi-avril par la Chancellerie fédérale. Cette convention graphique ne s'applique qu'à l'allemand. Le français et l'italien obéissent à d'autres règles.

degré tertiaire ainsi que dans les autres établissements de formation, ouverture des magasins et des marchés, ouverture des musées, des bibliothèques et des archives, reprise des activités sportives à l'exclusion des compétitions, assouplissement des mesures dans le secteur de la restauration) ont été arrêtées par le Conseil fédéral le 29 avril et sont mises en œuvre depuis le 11 mai 2020.

Le 8 avril 2020, le Conseil fédéral a décidé que les rapports à l'appui de toutes les ordonnances COVID-19 seraient publiés. Il a par ailleurs annoncé le 4 mai, lors de la session extraordinaire, dans une déclaration au Conseil national et au Conseil des Etats, qu'il ferait rapport au Parlement, avant chaque session, sur l'exercice des compétences du gouvernement en matière de droit de nécessité². La présidente de la Confédération a en outre déclaré, à l'ouverture de la session extraordinaire, que le Conseil fédéral avait l'intention de soumettre au Parlement, au plus tard le 11 septembre 2020, dans la mesure du nécessaire, un message dans lequel il réexaminera les ordonnances de nécessité³.

1.2 Mesures nécessaires et objectifs

Comme on l'a dit plus haut, le Conseil fédéral a édicté depuis le 13 mars 2020 plusieurs ordonnances visant à surmonter la crise du coronavirus. L'ordonnance 2 COVID-19 se fonde depuis le 16 mars sur l'art. 7 LEp, qui habilite le Conseil fédéral à agir dans une situation extraordinaire au sens de la LEp. Sa durée de validité étant de six mois à partir de sa date d'entrée en vigueur, elle aura effet jusqu'au 12 septembre 2020⁴. D'autres ordonnances se fondent sur l'art. 185, al. 3, Cst. et doivent être limitées dans le temps de par la Constitution. D'autres ordonnances encore – également de durée limitée – ont pour base légale des normes de délégation dans des lois spéciales⁵. Le Conseil fédéral peut édicter ou modifier celles-là dans les limites de la compétence qui lui est déléguée, sans devoir les limiter dans le temps. Il peut en fixer la durée de validité, la prolonger au besoin et décider qu'elles cessent d'avoir effet au moment propice. Il n'est pas nécessaire de créer à ce propos une base légale formelle, si bien que ces mesures ne font pas l'objet du présent projet de loi.

Pour délimiter les ordonnances qui devaient se fonder sur l'art. 7 LEp et celles qu'il édictait en se fondant directement sur la Constitution (art. 185, al. 3, Cst.), le Conseil fédéral a appliqué les critères suivants :

- Toutes les mesures arrêtées au titre de la LEp, pour des motifs essentiellement épidémiologiques, pour limiter la propagation du coronavirus et pour maintenir les capacités du système de santé afin de maîtriser l'épidémie (« mesures primaires ») ont été exclusivement fondées sur l'art. 7 LEp et intégrées à l'ordonnance 2 COVID-19.
- Les mesures arrêtées pour surmonter les problèmes découlant de la mise en œuvre des mesures primaires prises en vertu de la LEp ont été édictées dans des ordonnances séparées. Ces « mesures secondaires », revêtant la forme d'ordonnances du Conseil fédéral, se fondent dans la mesure du possible sur des normes de délégation et des mandats, prévus par des lois formelles, habilitant le Conseil fédéral à édicter des dispositions

² Voir le rapport du Conseil fédéral du 27 mai 2020 concernant l'exercice de ses compétences en matière de droit de nécessité et la mise en œuvre des motions de commission transmises depuis le début de la crise du coronavirus.

³ BO 2020 N 377 et BO 2020 E 177

⁴ Très exactement jusqu'au 13 septembre 2020 à 13 h 30. L'argument a été avancé, dans la doctrine, qu'il n'était pas licite que le Conseil fédéral utilise entièrement le délai de six mois ; voir à ce sujet *Florian Brunner/Martin Wilhelm/Felix Uhlmann*, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts - Überlegungen zu einer ausserordentlichen ausserordentlichen Lage, PJA 2020 p. 685 ss, p. 700. Rien cependant dans la genèse de l'art. 7d LOGA ne vient appuyer cette thèse.

⁵ Par exemple, les mesures de l'ordonnance COVID-19 agriculture du 2 avril 2020 (RS 916.01) se fondent sur une base légale existante de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture. Les modifications liées à la pandémie de l'ordonnance du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RO 2020 1243) se fondent sur une norme de délégation de la loi sur les denrées alimentaires (art. 18, al. 4, let. b). L'ordonnance du 20 mars 2020 sur la renonciation temporaire aux intérêts moratoires en cas de paiement tardif d'impôts, de taxes d'incitation et de droits de douane ainsi que sur la renonciation au remboursement du prêt par la Société suisse de crédit Hôtelier (RS 641.207.2) se fonde sur des lois spéciales, de même que l'ordonnance COVID-19 examen suisse de maturité (RS 413.17).

d'exécution. Faute d'habilitation (suffisante) par la loi, le Conseil fédéral s'est fondé sur sa compétence d'édicter des ordonnances inscrite à l'art. 185, al. 3, Cst. pour autant que les exigences formulées dans cet article constitutionnel, en particulier l'urgence et la nécessité, soient satisfaites.

Le fait que le gouvernement agisse en se fondant directement sur la Constitution, notamment pour prendre les mesures secondaires citées, a suscité des critiques des milieux scientifiques⁶ et des médias ainsi que de certains membres des conseils législatifs, alors que la crise s'inscrivait dans la durée et que le volume des actes de droit de nécessité s'accroissait. La question a été posée de savoir si l'ordre public, ou la sécurité extérieure et intérieure, était réellement menacé, ou du moins dans une mesure telle qu'il se justifie d'avoir recours au droit de nécessité. De plus, la Constitution exige en outre qu'il soit impossible de reporter l'adoption des mesures visées et notamment d'attendre la création d'une base légale selon la procédure législative ordinaire (y compris la législation d'urgence au sens de l'art. 165 Cst. et la procédure parlementaire accélérée au sens par ex. de l'art. 85, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl ; RS 171.10]). Or, la condition de l'urgence posée par la Constitution n'est plus remplie, de l'avis du Conseil fédéral, car le Parlement est en état d'agir et est prêt à procéder avec une grande célérité⁷.

Quelques ordonnances fondées directement sur la Constitution ont été conçues pour durer très peu de temps et ont cessé d'avoir effet sans suite, car une prolongation ou un renouvellement ne s'est pas avéré nécessaire⁸. D'autres sont encore en vigueur mais ne seront pas prorogées une fois leur durée de validité écoulée, car elles se réfèrent à un événement particulier ou à une période particulière⁹. Pour les ordonnances qui restent, la durée de validité limitée doit être examinée en fait ou en droit, pour les raisons suivantes :

- Premièrement, il faut se demander si les mesures ordonnées seront encore nécessaires à partir de l'automne, que ce soit sous leur forme actuelle ou sous une forme adaptée. Cette question dépend essentiellement de l'évolution de l'épidémie et des besoins de réglementation qui se feront jour dans les divers domaines concernés.
- Deuxièmement, si ces ordonnances s'appliquent plus longtemps, leur base juridique doit être remplacée. Celles que le Conseil fédéral a édictées en se fondant directement sur la compétence constitutionnelle pour préserver la sécurité intérieure ou extérieure doivent être limitées dans le temps (art. 185, al. 3, 2^e phrase, Cst.). Selon l'art. 7d, al. 2, ch. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010), ces ordonnances deviennent caduques si, dans un délai de six mois après leur entrée en vigueur, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale un projet établissant la base légale de leur contenu. Dès lors que le Conseil fédéral adopte à temps un tel projet, il peut prolonger la durée de validité des ordonnances fondées directement sur la Constitution. Dans l'intervalle, il n'est pas autorisé à les modifier sur le fond ni à les abroger

⁶ Voir notamment *Florian Brunner/Martin Wilhelm/Felix Uhlmann* (note **Fehler! Textmarke nicht definiert.**); *Stefan Höfler*, *Notrecht als Krisenkommunikation?*, Aktuelle Juristische Praxis (PJA) 2020/6, p. 702 à 709; *Giovanni Biaggini*, «Notrecht» in Zeiten des Coronavirus - Eine Kritik der jüngsten Praxis des Bundesrats zu Art. 185 Abs. 3 BV, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), 2020/5, p. 239 à 267 et *Der coronavirusbedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren - eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV*, ZBl 2020/5, p. 277 à 288; *Andreas Kley*, «Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen.», Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2020/5, p. 268 à 276; *Andreas Zünd/Christoph Errass*, *Pandemie - Justiz - Menschenrechte*, Revue de droit suisse (RDS, numéro spécial), p. 69 à 92.

⁷ Voir le message du 29 avril 2020 concernant une modification urgente de la loi sur l'aviation pour cause de pandémie de COVID-19 (FF 2020 3563).

⁸ Tel fut le cas par ex. de l'ordonnance du 20 mars 2020 sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires fédérales et aux demandes de référendum au niveau fédéral (RO 2020 847).

⁹ C'est le cas de l'ordonnance du 29 avril 2020 examen suisse de maturité (RO 2020 1399) ou de l'ordonnance COVID-19 accueil extra-familial pour enfants du 20 mai 2020 (RO 2020 1753).

avant la fin de leur durée de validité, comme il l'a fait durant les différentes étapes de la phase de transition.

Le Conseil fédéral a décidé le 8 avril 2020 de soumettre au Parlement un projet de loi fédérale urgente. Cette loi donnera une légitimité parlementaire aux mesures qu'il a édictées et qui seront encore en vigueur au moment de l'adoption du message, comme le prévoit l'art. 7d, al. 2, ch. 1, LOGA. Lorsque le Conseil fédéral adoptera le message à l'intention du Parlement, il pourra en même temps prolonger la durée de validité de ses ordonnances de nécessité, dans la mesure où cela s'avère nécessaire. Il pourra aussi adapter et compléter les ordonnances de nécessité après l'adoption du message, si la situation l'exige. Au cas où il surgirait alors une nouvelle situation (par ex. une deuxième vague de l'épidémie) à laquelle seules des ordonnances du Conseil fédéral permettraient de faire face, celui-ci aurait la possibilité de se fonder de nouveau sur l'art. 185, al. 3, Cst. pour agir, dès lors que les conditions en seraient réunies.

1.3 Coordination du projet avec le retour à la « situation particulière » au sens de l'art. 6 LEp

Le 27 mai 2020, le Conseil fédéral a pris une décision de principe sur le retour de la Suisse de l'état de situation extraordinaire au sens de l'art. 7 LEp à celui de situation particulière au sens de l'art. 6 LEp. Il a chargé le Département fédéral de l'intérieur de préparer une scission de l'ordonnance 2 COVID-19 en deux actes normatifs. Une nouvelle ordonnance se fondera sur l'art. 6 LEp et reprendra les mesures centrales visant la population, les organisations et les institutions. Les cantons seront davantage associés à l'abrogation des mesures et à l'adoption d'éventuelles nouvelles mesures. Cette ordonnance, outre les mesures visant la population, les organisations et les institutions (art. 5 à 8, à l'exclusion des art. 7a et 7b de l'ordonnance 2 COVID-19), porte sur les communications obligatoires dans le domaine des capacités sanitaires, par ex. le taux d'occupation des lits d'hôpitaux (art. 10 de l'ordonnance 2 COVID-19). La deuxième ordonnance, fondée sur l'art. 185, al. 3, Cst., porte sur les mesures qui pouvaient jusque-là s'appuyer sur l'art. 7 LEp.

Le projet de loi proposé rassemble les diverses dispositions nécessaires pour créer les bases légales permettant au Conseil fédéral de reconduire les mesures qu'il a déjà prises – et qui ne sont pas contestées politiquement –, si tant est qu'elles ne sont pas déjà abrogées au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Il s'agit d'une part des mesures prises sur la base de l'art. 7 LEp et maintenues à l'avenir sur la base de l'art. 185, al. 3, Cst., et d'autre part des mesures arrêtées dans des ordonnances distinctes fondées directement sur la Constitution et pour lesquelles une durée de validité plus longue est nécessaire¹⁰. Si, dans un domaine, la réglementation nécessaire est d'une portée particulière ou que plusieurs approches politiques sont possibles, le Conseil fédéral est toutefois résolu à présenter aux conseils un projet de loi distinct. C'est notamment le cas de l'ordonnance COVID-19 cautionnements solidaires du 25 mars 2020 (RS 951.261). Fondée sur l'art. 185, al. 3, Cst., elle est entrée en vigueur le 26 mars 2020 et a effet au plus six mois à partir de son entrée en vigueur. Il a été décidé d'élaborer une loi distincte pour cette ordonnance, qui devrait idéalement entrer en vigueur au premier trimestre 2021.

¹⁰ Le projet de loi ne contient pas de dispositions sur le contrôle des exportations des produits thérapeutiques et des équipements de protection (réglé aux art. 4b et 4c de l'ordonnance 2 COVID-19). S'il fallait instaurer à nouveau de telles mesures, il faudrait examiner la possibilité de les fonder sur des bases légales existantes ou, si nécessaire, sur la Constitution.

1.4 Règlements proposés

Le 29 avril 2020, le Conseil fédéral a décidé d'élaborer un avant-projet de loi fédérale urgente de durée limitée. Cette loi doit contenir les dispositions matérielles et normes de délégation nécessaires pour les mesures arrêtées par le Conseil fédéral dans des ordonnances directement fondées sur la Constitution et dans l'ordonnance 2 COVID-19, si ces mesures doivent durer plus longtemps que six mois. Avant de prendre cette décision, le Conseil fédéral a eu une discussion au cours de laquelle d'autres modèles – acte modificateur unique modifiant des lois existantes, pluralité d'actes normatifs – ont été débattus et esquissés. Étant donné que l'ordonnance 2 COVID-19 est entrée en vigueur le 13 mars 2020 et que le délai de six mois fixé par l'art. 7d LOGA va expirer le 12 septembre 2020, il a décidé que le message devait être soumis au Parlement au plus tard le 2 septembre 2020.

Dès le début du mois de mai, l'Office fédéral de la justice a fait un sondage auprès des secrétariats généraux et de tous les services de la Confédération qui pouvaient être directement ou indirectement concernés, afin de savoir pour quelles dispositions d'ordonnance en vigueur dont la durée de validité devrait excéder six mois il faudrait créer une base légale pour remplacer la base constitutionnelle directe. Le résultat a été qu'une base légale de durée limitée était nécessaire pour les mesures des domaines de l'épidémiologie, de la justice, du droit de procédure et de l'insolvabilité, des étrangers et de l'asile, de la culture et de l'assurance-chômage. Les services fédéraux concernés ont été invités à préparer les normes légales nécessaires dans leur domaine, normes qui sont réunies dans la loi proposée ici.

Pour les mesures épidémiologiques, la réglementation proposée permet au Conseil fédéral de poursuivre toutes les mesures prises sur la base de l'art. 7 LEp ; la compétence d'édicter ces dispositions lui fera défaut lorsque la Suisse passera de la situation extraordinaire à la situation particulière (voir commentaire de l'art. 2).

1.5 Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral

La loi fédérale urgente proposée n'est pas prévue dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹¹ ni coordonnée avec les stratégies du Conseil fédéral. Aucun de ces instruments ne pouvait contenir de prévision de l'épidémie de COVID-19 et de ses conséquences.

1.6 Mise en œuvre

La loi COVID-19 crée la base légale nécessaire au Conseil fédéral pour poursuivre les mesures qu'il a prises dans des ordonnances fondées directement sur la Constitution, dans la mesure où elles seront encore nécessaires pour gérer l'épidémie de COVID-19. Dès que la loi sera entrée en vigueur, elle devra être mentionnée dans le préambule des ordonnances en question. Elle donne au Conseil fédéral la possibilité de moduler, d'adapter ou d'atténuer les prescriptions qu'il a déjà arrêtées, mais non de prendre de nouvelles mesures d'une autre sorte. Des mesures fondées sur l'art. 7 LEp ou sur l'art. 185, al. 3, Cst. restent toutefois réservées dans le cas où il surgirait une nouvelle menace. Au moment de l'adoption du message, le Conseil fédéral prolongera la durée de validité des ordonnances pertinentes. Dès que la loi entrera en vigueur, il examinera leur contenu et leur durée et les adaptera en fonction des dispositions légales.

Le projet de loi utilise en de nombreuses dispositions des formulations potestatives. En effet, le Conseil fédéral ne sera pas tenu de prolonger les mesures en vigueur jusqu'à la fin de

¹¹ FF 2020 1709

la durée de validité de la loi. S'il s'avère qu'une de ces dispositions réglementaires n'est objectivement plus nécessaire ni justifiée, il l'abrogera avant cette date, en conformité avec le principe de proportionnalité inscrit dans la Constitution (voir le commentaire de l'art. 1, al. 2).

Pour tous les autres aspects qui devront être réglés en vue de l'exécution de la loi, nous renvoyons au commentaire des dispositions.

2 Commentaire des dispositions

Force est de constater que les ordonnances édictées par le Conseil fédéral pour lutter contre l'épidémie de COVID-19 ont donné lieu à des différences dans les termes¹². Dans le projet de loi, nous parlons uniformément de COVID-19 pour désigner la maladie causée par le virus et d'épidémie de COVID-19 pour désigner la propagation de cette maladie. Le terme de pandémie, inconnu du droit suisse en matière d'épidémies, a été écarté¹³. Cela permettra en outre d'éviter de créer un certain flou si l'OMS déclare la fin de la pandémie mais que la Suisse a encore besoin de mesures législatives ou a lié des droits et des obligations à la notion de pandémie.

Les dispositions du projet de loi suivent l'ordre des domaines dans le recueil systématique du droit fédéral (RS), à l'exception de l'art. 2, qui, ayant pour objet les mesures épidémiologiques, constitue le cœur du projet et doit être placé au début du texte afin de traduire l'importance de ces mesures et d'en assurer la visibilité.

Art. 1 Objet et principe

La fonction du projet de loi est la suivante : le législateur habilite le Conseil fédéral à poursuivre les mesures qu'il a prises. Il formule un certain nombre de normes de délégation, limitées matériellement par le fait que ces mesures doivent être liées directement et exclusivement à l'épidémie de COVID-19. Ce texte ne saurait servir de base légale valable pour des ordonnances dans le contexte d'autres épidémies ou de questions qui n'ont qu'indirectement à voir avec l'épidémie de COVID-19. Sur le plan juridique, cette délimitation est garantie par le fait que la loi est limitée à la lutte contre l'épidémie de COVID-19 et à la maîtrise des conséquences de cette dernière pour la société, l'économie et les autorités.

Al. 1

Le Conseil fédéral dispose de nombreuses compétences d'édicter des ordonnances, fondées sur des lois spéciales, auxquelles il a eu recours dans la gestion de l'épidémie et qu'il peut continuer d'utiliser. Certaines dispositions lui permettent aussi de déroger à la loi¹⁴. Le présent projet de loi lui octroie, en sus de ces normes de délégation légales, des pouvoirs supplémentaires – clairement circonscrits sur le plan matériel – pour une période bien précise. L'art. 1 de la loi, qui parle de « compétences particulières », met en évidence le fait qu'il s'agit de compétences fondées sur une base légale formelle et distinctes des compétences déjà prévues dans d'autres lois.

Ces normes de délégation couvrent d'une part les mesures qui servent directement à lutter contre l'épidémie, notamment celles de l'ordonnance 2 COVID-19 qui se fondent sur la

¹² Voir *Stefan Höfler* (note 6), p. 702 à 709.

¹³ Il faut noter que dans le domaine des assurances, les termes d'épidémie et de pandémie sont utilisés avec des définitions et des formulations parfois différentes – voir par ex. le communiqué du 15 mai 2020 de l'ombudsman de l'assurance privée et de la suva. Leur interprétation fait actuellement l'objet de controverses. Le choix fait dans la loi proposée n'anticipe pas l'issue de ces dernières.

¹⁴ Voir notamment l'art. 62 LP.

LEp, et d'autre part les mesures qui servent à surmonter les conséquences de ces mesures¹⁵.

Al. 2

La loi est de durée limitée. Cela ne signifie pas que toutes les mesures qu'elle autorise resteront en vigueur jusqu'au terme de sa durée de validité. L'al. 2 souligne que le Conseil fédéral ne fera usage des compétences qu'elle lui confère qu'aussi longtemps et dans la mesure où elles seront nécessaires pour gérer l'épidémie de COVID-19. S'il s'avère qu'une mesure n'est plus utile, le Conseil fédéral abrogera les dispositions d'ordonnance correspondantes avant que la loi soit caduque. Il n'est pas tenu de par la loi de maintenir des mesures qui ne sont plus nécessaires¹⁶.

Art. 2 Mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19

L'art. 2 forme la base légale des mesures édictées dans l'ordonnance 2 COVID-19 qui ne peuvent pas se fonder sur l'art. 6 LEp.

En situation particulière au sens de l'art. 6 LEp, le Conseil fédéral peut, après avoir consulté les cantons :

- ordonner des mesures visant des individus, par ex. ordonner de manière générale la mise en quarantaine des personnes ayant eu un contact avec le virus (art. 35 LEp) ;
- ordonner des mesures visant la population (art. 40 LEp), par ex. :
 - interdire ou limiter des manifestations ;
 - fermer les écoles, d'autres établissements publics et entreprises privées, ou réglementer leur fonctionnement ;
 - interdire ou limiter l'entrée et la sortie de certains bâtiments ou zones, interdire ou limiter les activités se déroulant dans des endroits définis ;
- astreindre les médecins et d'autres professionnels de la santé à participer à la lutte contre les maladies transmissibles ;
- déclarer obligatoires des vaccinations.

Le Conseil fédéral peut ordonner ces mesures soit par voie de décision (par ex. interdire une manifestation donnée), soit par voie d'ordonnance (par ex. interdire ou limiter les manifestations publiques à l'échelle de la Suisse ou d'un canton). En situation particulière, c'est le Département fédéral de l'intérieur qui assure la coordination. Les mesures que le Conseil fédéral peut prendre en situation extraordinaire sont énumérées exhaustivement dans la LEp (art. 6 en relation avec les art. 30 à 40).

¹⁵ Pour la différence entre mesures dites primaires et secondaires, voir ch. 1.2.

¹⁶ Pour le système de traçage de proximité, le Conseil fédéral a prévu explicitement, dans son projet de nouvelle disposition de la LEp, « l'arrêt du système TP, en particulier la désactivation ou la désinstallation de tous les composants installés sur les téléphones portables, dès que le système TP n'est plus requis pour lutter contre l'épidémie causée par le coronavirus » (art. 60a, al. 7, P-LEp). Voir à ce sujet le 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 4375.

L'ordonnance 2 COVID-19 prévoit un certain nombre de mesures qui peuvent se fonder sur l'art. 6 ou sur l'art. 44 (Approvisionnement en produits thérapeutiques) de la LEp :

- des mesures visant la population, les organisations et les institutions (chap. 3 de l'ordonnance 2 COVID-19), à l'exception des art. 7a et 7b ;
- l'obligation d'informer sur les capacités sanitaires (art. 10 de l'ordonnance 2 COVID-19) ;
- une partie des mesures à la frontière (art. 2 à 4a), les autres se fondant sur l'art. 41, al. 1, LEp ;
- les mesures de contrôle des exportations de produits thérapeutiques et d'équipements de protection (art. 4b et 4c) ;
- les mesures d'approvisionnement en biens médicaux importants, y compris les communications obligatoires (art. 4d à 4o), pour les produits thérapeutiques, mais non pour les équipements de protection ;
- une partie des obligations du personnel soignant (art. 10a), à l'exclusion des mesures infrastructurelles et de l'interdiction des interventions électives.

Ces mesures peuvent être intégrées dans une ordonnance du Conseil fédéral fondée sur l'art. 6 LEp. Certaines d'entre elles risquent d'être encore nécessaires après le 13 septembre 2020, car les mesures sanitaires doivent pouvoir être maintenues et adaptées rapidement en fonction de l'évolution de la situation. Cela concerne notamment l'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de protection pour les exploitants d'installations et d'établissements et les organisateurs de manifestations, qui sont des limitations imposées à la population conformes à l'art. 40 LEp. Les plans de protection doivent, s'il n'est pas possible de respecter les distances ni de mettre en place des séparations, prévoir la collecte de données sur les personnes s'étant trouvées en contact étroit ; la collecte et la conservation de ces données ont pour but exclusif leur transmission aux médecins cantonaux dans le cadre du traçage des contacts, conformément à l'art. 33 LEp. Une disposition explicite à ce sujet a été inscrite dans l'ordonnance 2 COVID-19 : elle règle l'information des personnes concernées, les catégories de données collectées (nom et numéro de téléphone), le but du traitement des données, leur conservation et leur suppression (voir art. 6e). L'obligation qu'ont les organisateurs et exploitants de collecter les données est une limitation visant les manifestations et s'inscrit dans la liste des mesures prévues par les art. 30 à 40 LEp. En situation particulière, c'est au Conseil fédéral qu'il revient d'ordonner ce type de mesure ; il n'a pas besoin d'une norme de délégation dans la loi COVID-19. Enfin, il sera peut-être utile de prolonger l'interdiction des grandes manifestations. Les dispositions sont adaptées au fur et à mesure, et il n'est pas clair aujourd'hui quelle sera la situation en septembre.

Les mesures suivantes ne peuvent pas se fonder sur les art. 6, 41, al. 1, ou 44 LEp :

- les mesures à la frontière (art. 2 à 4a de l'ordonnance 2 COVID-19) ; une partie peut se fonder sur l'art. 41, al. 1, LEp ;
- l'approvisionnement en biens médicaux importants (art. 4d à 4o) ; une partie peut se fonder sur l'art. 44, al. 1, LEp ;

- la réglementation des capacités des hôpitaux et des cliniques, sauf le personnel soignant (art. 10a) ;
- les règles applicables aux personnes vulnérables (art. 10b et 10c).

L'art. 2 de la loi proposée vise à donner une base légale à ces mesures¹⁷.

Al. 1

L'al. 1 dispose de manière générale que le Conseil fédéral peut prendre des mesures pour lutter contre le COVID-19, après consultation des cantons. Cette norme de délégation générale est détaillée dans les alinéas qui suivent.

Al. 2

Cette disposition habilite le Conseil fédéral à restreindre la circulation de marchandises à la frontière. Elle représente la base légale formelle des mesures prévues aux art. 3d et 4 de l'ordonnance 2 COVID-19. Il s'agit des questions liées au tourisme d'achat et au trafic de marchandises. Cette norme de délégation ne porte que sur le trafic transfrontalier de marchandises et non sur le trafic de personnes (voir le commentaire de l'art. 3).

Al. 3

Le Conseil fédéral pourra ordonner des mesures afin d'assurer un approvisionnement suffisant de la population en produits thérapeutiques et en équipements de protection. Il existe certains recoupements avec les compétences que la LEp confère au Conseil fédéral pour assurer l'approvisionnement en produits thérapeutiques. Etant donné la forte connexion matérielle entre ce dernier et l'approvisionnement en équipements de protection, et afin d'éviter des lacunes de compétence, on a choisi d'englober dans l'al. 3 l'ensemble de ces mesures, à titre de complément aux possibilités qu'offre par ailleurs la législation sur les épidémies et notamment l'art. 44 LEp.

Les différents objets réglés par la disposition se réfèrent aux normes de l'ordonnance 2 COVID-19 fondées sur l'art. 7 LEp, reprises dans une ordonnance fondée sur l'art. 185, al. 3, Cst.

Let. a

Cette disposition habilite le Conseil fédéral à assurer l'approvisionnement suffisant de la population en produits thérapeutiques (médicaments et dispositifs médicaux) et en équipements de protection, si les cantons et les particuliers ne peuvent pas le garantir (voir art. 4f de l'ordonnance 2 COVID-19). Cette compétence complète l'art. 44 LEp, qui ne porte que sur les produits thérapeutiques.

Les cantons et leurs établissements de santé sont en principe toujours responsables de leur propre approvisionnement en biens médicaux importants. Cependant, pour les soutenir dans cette tâche, ainsi que certaines organisations d'utilité publique (par ex. Croix-Rouge suisse) et certains tiers (par ex. laboratoires, pharmacies), la Confédération peut acquérir des produits thérapeutiques et des équipements de protection (« biens médicaux importants ») si les canaux d'acquisition habituels ne permettent pas de couvrir les besoins. Les besoins en

¹⁷ Voir note 10.

biens médicaux importants sont déterminés sur la base d'une obligation d'annoncer (voir let. b). L'ordonnance d'exécution devra déterminer quelle autorité fédérale est compétente pour chaque catégorie de biens (Pharmacie de l'armée, Office fédéral de la santé publique [OFSP], domaine Produits thérapeutiques de l'organisation de l'approvisionnement économique du pays). Les autorités compétentes pourront charger des tiers d'acquérir des biens médicaux importants. En vertu de l'art. 13, al. 1, let. d, de l'ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (RS 172.056.11), les acquisitions urgentes peuvent se faire dans le cadre de procédures de gré à gré. L'acquisition de biens médicaux importants pourra également se faire en dérogation aux directives en vigueur et à la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC ; RS 611.0), par exemple avec des paiements d'avance sans garantie ou couverture des risques de change. La situation du marché des équipements de protection personnels, découlant de l'épidémie de COVID-19, rend les contrats sans acomptes ou paiements d'avance problématiques.

Le Conseil fédéral règle également, en s'appuyant sur sa compétence en matière d'approvisionnement, le financement et le remboursement des coûts par les cantons, les organisations d'utilité publique et les tiers (voir art. 4i de l'ordonnance 2 COVID-19). La Confédération préfinance l'acquisition des biens médicaux importants lorsque c'est elle qui les acquiert, et facture aux cantons les coûts liés à l'achat de ces biens. Elle prend par ailleurs en charge les coûts de livraison des biens médicaux importants aux cantons. Les cantons prennent en charge les coûts liés à la redistribution sur leur territoire.

Let. b

L'obligation d'annoncer prévue sert à recenser les stocks de médicaments, de dispositifs médicaux et d'équipements de protection importants (voir art. 4e de l'ordonnance 2 COVID-19). On peut ainsi constater où il y a pénurie afin de pouvoir approvisionner de manière ciblée les cantons et leurs établissements de santé. L'obligation porte sur les produits thérapeutiques et les équipements de protection dont disposent les fabricants et les distributeurs de médicaments, les laboratoires et les établissements de santé et autres établissements des cantons. L'ordonnance 2 COVID-19 comprend en annexe une liste des médicaments, des dispositifs médicaux et des équipements de protection importants et nécessaires de toute urgence pour prévenir et combattre le COVID-19.

Let. c

Cette disposition habilite le Conseil fédéral à prévoir l'attribution, la livraison et la distribution de produits thérapeutiques et d'équipements de protection (voir art. 4g et 4h de l'ordonnance 2 COVID-19). Il s'agit en premier lieu de l'attribution de biens médicaux aux cantons. Conçue comme une redistribution, elle porte sur tous les biens médicaux importants qui peuvent être confisqués en vertu de la let. e. Si l'approvisionnement de ces biens ne peut pas être assuré, certains cantons ou certains établissements publics qui disposent de stocks suffisants peuvent être obligés de livrer une partie de leurs stocks à d'autres cantons ou établissements de soins.

Il peut se poser des questions de répartition lorsque la quantité disponible ne suffit pas pour traiter toutes les personnes menacées ou malades. Si, malgré toutes les mesures de précaution, une pénurie survient, l'attribution doit être déterminée en fonction d'une liste de priorités et d'une clef de répartition. Si nécessaire, les cantons font une demande à la Confédération, en vue de l'attribution concrète d'une certaine quantité conformément à cette clef de répartition. Le Conseil fédéral peut également régler la répartition des biens médicaux. En particulier, il lui incombe de préciser la clef de répartition et les aspects pratiques de l'attribution

aux cantons ou à la population. La livraison des produits thérapeutiques et des équipements de protection a lieu sous la responsabilité de la Confédération. Celle-ci peut charger des tiers (par ex. des entreprises privées de distribution) d'y procéder. La Confédération ou les tiers qu'elle a mandatés veillent à la livraison des biens médicaux importants aux services centraux de livraison des cantons, ou directement aux établissements et organisations bénéficiaires.

Let. d

Cette disposition vise la vente directe de produits thérapeutiques et d'équipements de protection (voir art. 4h^{bis} de l'ordonnance 2 COVID-19). La Pharmacie de l'armée est autorisée, au plus tard jusqu'au retour à une situation normale ou à la mise en place d'une stratégie d'approvisionnement ou de stocks obligatoires, à vendre aux utilisateurs du domaine de la santé et aux cantons les biens qu'elle a acquis. Les cantons doivent s'acquitter des coûts liés à l'achat. La Pharmacie de l'armée entre directement en concurrence avec les fournisseurs privés, ce qui contribue à la compétition économique. La disposition proposée crée la base légale nécessaire à la fourniture de prestations commerciales, comme l'exige l'art. 41 LFC.

Let. e

Cette disposition habilite le Conseil fédéral à ordonner la confiscation de produits thérapeutiques et d'équipements de protection (voir art. 4j de l'ordonnance 2 COVID-19). Si l'approvisionnement en biens médicaux importants ne peut pas être garanti, elle peut obliger certains cantons ou établissements de santé publics qui disposent de suffisamment de stocks de médicaments à en livrer une partie à d'autres cantons ou établissements de santé. Elle peut aussi les confisquer à des entreprises. Les biens confisqués font l'objet d'une indemnisation au prix coûtant.

Let. f

Cette disposition donne au Conseil fédéral, si l'approvisionnement en produits thérapeutiques et en équipements de protection ne peut pas être garanti autrement, la compétence d'obliger des fabricants à produire des biens médicaux importants, à donner la priorité à la production de ces biens ou à augmenter les quantités produites (voir art. 4k de l'ordonnance 2 COVID-19). La Confédération peut verser des contributions si les fabricants subissent un préjudice financier suite au changement de production.

Let. g

Le Conseil fédéral pourra se fonder sur cette norme pour prévoir des dérogations aux dispositions de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques (LPT_h ; RS 812.21) réglant l'importation de médicaments (voir art. 4m de l'ordonnance 2 COVID-19). Le but est de pouvoir exempter des restrictions en vigueur certains traitements prometteurs pour les patients atteints du COVID-19 en Suisse. Ainsi, les centres de traitement en Suisse disposent d'une gamme aussi large que possible de canaux d'acquisition.

Let. h

Cette disposition habilite le Conseil fédéral à prévoir des dérogations au régime de l'autorisation de Swissmedic prévu par la LPT_h. Ces dérogations peuvent porter sur tous les types d'autorisation de cette institution en relation avec les produits thérapeutiques.

Let. i

Cette disposition habilite le Conseil fédéral à prévoir des dérogations à l'autorisation de mise sur le marché de médicaments (voir art. 4/ de l'ordonnance 2 COVID-19), étant entendu que seuls peuvent être exemptés les produits pour lesquels a été déposée une demande d'autorisation. L'objectif est de mettre le plus rapidement possible à la disposition des patients en Suisse l'expérience acquise dans la pratique médicale et les traitements prometteurs. Une mise sur le marché sans autorisation est possible uniquement pour les médicaments qui contiennent certaines substances actives, énumérées actuellement à l'annexe 5 de l'ordonnance 2 COVID-19.

Let. j

La dérogation à la procédure d'évaluation de la conformité vise à assurer que des dispositifs médicaux nécessaires pour combattre l'épidémie de COVID-19 en Suisse soient rapidement et facilement accessibles (voir art. 4n de l'ordonnance 2 COVID-19). La disposition proposée habilite le Conseil fédéral à autoriser la mise sur le marché de dispositifs à titre d'exception, lorsque certaines conditions sont réunies.

Al. 4

Cette disposition donne au Conseil fédéral la compétence de prendre des mesures et d'imposer des obligations aux cantons pour assurer le maintien des capacités sanitaires nécessaires.

Selon la *let. a*, il pourra obliger les cantons à interdire ou restreindre certaines activités économiques ou médicales (voir art. 10 de l'ordonnance 2 COVID-19). Selon la *let. b*, il pourra obliger les cantons à prendre des mesures pour traiter les patients atteints du COVID-19 et assurer d'autres traitements urgents, afin de garantir des capacités sanitaires suffisantes.

La compétence en matière de soins appartient en principe aux cantons. Ceux-ci doivent assurer que le domaine stationnaire des hôpitaux et des cliniques dispose de capacités suffisantes non seulement pour traiter les patients atteints du COVID-19 mais aussi pour les autres examens et traitements urgents. On vise essentiellement les lits et le personnel, mais aussi tous les autres aspects pertinents pour une bonne prise en charge des patients. Au regard du nombre de patients qui pourraient avoir besoin d'une prise en charge médicale à la suite d'une infection au COVID-19, les capacités et ressources des hôpitaux et cliniques publics ou ayant un mandat public de prestations risquent d'être insuffisantes. Le Conseil fédéral a donc prévu trois mesures applicables à partir du 19 mars 2020 :

- Les cantons ont été autorisés à obliger les hôpitaux et les cliniques à mettre à disposition leurs capacités pour accueillir des patients ;
- Les établissements de santé n'ont plus pu réaliser que les interventions urgentes ;
- L'application de certaines dispositions de la loi du 13 mars 1964 sur le travail (RS 822.11) a été suspendue.

Lors de la modification du 22 avril 2020 (entrée en vigueur le 27 avril 2020), la première mesure a été légèrement adaptée, la compétence liée à la deuxième mesure a été transférée aux cantons et la troisième est restée inchangée :

- Les cantons peuvent obliger les hôpitaux et les cliniques privés et publics à mettre à disposition des capacités dans le domaine stationnaire. Il ne s'agit pas uniquement d'accueillir des patients dans certains établissements mais aussi de déplacer du personnel pour l'utiliser là où c'est nécessaire.
- De plus, les cantons peuvent ordonner si nécessaire aux hôpitaux et aux cliniques de limiter ou de suspendre les examens et les traitements non urgents. En cas de besoin, cette mesure peut s'appliquer au domaine ambulatoire. En ce qui concerne la notion « examens et traitements non urgents » (ou « interventions électives »), on considère comme telles les interventions qui peuvent être réalisées à une date ultérieure sans que la personne concernée risque de subir d'autres inconvénients que des atteintes ou des troubles physiques et psychiques mineurs. Les interventions qui sont réalisées, principalement ou entièrement, à des fins esthétiques ou pour améliorer les performances et le bien-être sont également considérées comme non urgentes.
- Vu la situation tendue en matière d'approvisionnement, les hôpitaux et les cliniques sont également tenus de garantir un approvisionnement suffisant en médicaments importants pour les patients atteints du COVID-19 et pour les traitements urgents (par ex. sédatifs, relaxants musculaires). Si nécessaire, la Confédération peut continuer à attribuer les médicaments rares servant à traiter les patients atteints du COVID-19, car il faut éviter que des interventions électives ne mènent à une pénurie pour ces patients. Pour cette raison, les hôpitaux et les cliniques peuvent planifier des interventions de ce type uniquement s'ils disposent de stocks suffisants de médicaments importants, que ce soit dans le domaine stationnaire ou ambulatoire.

Al. 5

Se fondant sur cette disposition, le Conseil fédéral pourra régler la prise en charge des coûts des analyses diagnostiques et sérologiques du COVID-19 (voir art. 10a^{bis} de l'ordonnance 2 COVID-19). Auparavant, la prise en charge des coûts était réglée comme suit :

- Le fait de tester une personne présentant des symptômes légers et n'appartenant à aucun groupe à risque n'a aucune conséquence thérapeutique pour elle. Cette mesure sert uniquement à améliorer le contrôle épidémiologique. Dans un tel cas, la LEp prévoit que les coûts du test sont à la charge des cantons. Quand un test est effectué pour des raisons purement épidémiologiques, il doit être ordonné au cas par cas par le canton (par voie de décision), en vertu de l'art. 36 LEp ; en ce qui concerne la prise en charge des coûts, c'est l'art. 71 LEp qui s'applique. Cependant, suite à l'élargissement des critères de test, de nombreuses personnes doivent être testées. Partant, pour des raisons pratiques, les cantons ne peuvent plus ordonner de tests de façon individuelle. Pour cette raison, l'ordonnance 2 COVID-19 précise que si les coûts des analyses diagnostiques de biologie moléculaire menées pour détecter le SARS-CoV-2 chez des personnes symptomatiques qui répondent aux critères cliniques de suspicion, de prélèvement d'échantillons et de déclaration de l'OFSP du 22 avril 2020 ne sont pas pris en charge conformément à la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10) et à la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA ; RS 832.20), les analyses sont considérées comme des examens médicaux ordonnés au sens des art. 31, al. 1, et 36 LEp. Dans ces cas, le canton de domicile de la personne concernée prend en charge les coûts conformément à l'art. 71, let. a, LEp. Des tests ordonnés au cas par cas ne sont donc plus nécessaires.

- Les coûts des tests menés sur les personnes présentant des symptômes sévères ou un risque accru de complications sont pris en charge par l'assurance obligatoire des soins en tant que prestations servant à diagnostiquer ou à traiter une maladie et ses séquelles au sens de l'art. 25, al. 1, LAMal. À l'heure actuelle, l'analyse sérologique visant à détecter des anticorps contre le SARS-CoV-2 (par ex. ELISA ou tests rapides) ou des antigènes n'est pas inscrite sur la liste des analyses et, par conséquent, ne peut pas être prise en charge par l'assurance obligatoire des soins.
- En ce qui concerne les tests menés sur le personnel des hôpitaux, des EMS et des établissements de prise en charge, qui est exposé à un risque spécifique et remplit les critères cliniques, l'assurance-accidents compétente conformément à la LAA prend en charge le test - à condition qu'il y ait une déclaration d'accident -, car il s'agit de diagnostiquer une éventuelle maladie professionnelle.

Al. 6

L'al. 6 donne au Conseil fédéral la compétence d'ordonner des mesures pour protéger les personnes vulnérables et notamment d'imposer des obligations à cet effet aux employeurs (voir art. 10b et 10c de l'ordonnance 2 COVID-19). En l'état actuel des connaissances, les personnes vulnérables sont les personnes de 65 ans et plus et celles qui souffrent notamment des pathologies suivantes : hypertension artérielle, diabète, cancer, maladies cardiovasculaires, maladies respiratoires chroniques, faiblesse immunitaire due à une maladie ou à un traitement et cancer. Le Conseil fédéral a précisé ces catégories dans une annexe de l'ordonnance 2 COVID-19, afin qu'il soit plus facile de déterminer si un employé appartient au groupe des personnes vulnérables et doit donc prendre des précautions particulières au travail. La liste permet également aux professionnels de la santé d'évaluer si un patient risque de développer une forme sévère en cas d'infection au COVID-19 et quelle prise en charge est la mieux adaptée pour lui dès les premiers symptômes.

Dans l'ordonnance 2 COVID-19, le Conseil fédéral a adopté une réglementation nationale uniforme concernant les obligations des employés appartenant à des groupes vulnérables, tout en prenant en compte les intérêts des employeurs et la protection de la santé. Le 16 avril, l'art. 10c de l'ordonnance 2 COVID-19 a précisé dans quelles conditions les personnes vulnérables peuvent continuer à travailler et quand elles doivent être libérées de leur obligation de travailler avec maintien du paiement de leur salaire. Combiné à la définition du groupe des personnes vulnérables, cet article permet une exécution uniforme sans compromettre le niveau de protection élevé qui doit être accordé aux employés vulnérables :

- Dans toute la mesure du possible, les employés vulnérables s'acquittent depuis chez eux des obligations prévues dans leur contrat de travail.
- Si l'employé ne peut pas remplir ses obligations professionnelles habituelles depuis la maison, son employeur lui attribue d'autres tâches, équivalentes, qu'il peut effectuer depuis la maison ; il les rétribue au même salaire, même si elles divergent du contrat de travail.
- Si, pour des raisons d'exploitation, la présence d'employés vulnérables sur place est partiellement ou entièrement indispensable, ces derniers peuvent exercer leur activité habituelle sur place, pour autant que des conditions strictes soient remplies. L'employeur doit s'efforcer de faire en sorte que les employés sur place soient aussi bien protégés que s'ils travaillaient depuis la maison.

- En dernier recours, l'employé se voit attribuer sur place des tâches de substitution équivalentes respectant les prescriptions (aménagement du poste sans contact étroit avec d'autres personnes et principe STOP) et les rétribue au même salaire, même si ces tâches divergent du contrat de travail. Si aucune des possibilités ne convient, l'employé doit être libéré de son obligation de travailler avec maintien du paiement de son salaire.

Si aucune des solutions mentionnées n'est possible, l'employeur dispense les employés de leurs obligations avec maintien du paiement de leur salaire.

Art. 3 Mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile

Cet article contient une énumération exhaustive des points sur lesquels le Conseil fédéral peut déroger à la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20) ou à la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LASi ; RS 142.31). Les dispositions devront être adaptées régulièrement à la situation et se limiter aux mesures indispensables. Actuellement, il n'est pas exclu que les mesures prises par le Conseil fédéral pour lutter contre l'épidémie de COVID-19 dans le domaine des étrangers et de l'asile doivent être prolongées.

Let. a

Cette disposition crée la base légale permettant de reconduire au-delà du 12 septembre 2020 les restrictions d'entrée et d'admission des étrangers en cas de besoin avéré. Le Conseil fédéral pourra restreindre le franchissement de la frontière pour les étrangers venant d'un pays ou d'une région à risque. Il pourra restreindre l'admission en vue d'un séjour des ressortissants de l'UE/AELE ou de pays tiers. L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP ; RS 0.142.112.681) prévoit que les droits octroyés par les dispositions de l'accord peuvent être limités par des mesures justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (art. 5 de l'annexe I de l'ALCP).

Le Conseil fédéral a ordonné le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de Schengen en raison de la situation et du risque, dans le cadre de l'ordonnance 2 COVID-19, en accord avec les règles du code frontières Schengen, qui donne aux Etats le droit réintroduire temporairement les contrôles de personnes aux frontières intérieures s'ils le jugent nécessaire en raison d'une menace pour l'ordre public et la sécurité. Il a en même temps fortement restreint le franchissement de la frontière par les personnes venant de pays et régions à risque. La liste des pays et régions à risque (annexe 1 de l'ordonnance 2 COVID-19) s'est allongée au fur et à mesure que l'épidémie progressait. La situation épidémiologique s'étant améliorée, le Conseil fédéral a décidé des allègements par étapes dans le domaine des migrations, comme dans le domaine intérieur. Les restrictions de l'entrée en Suisse (frontières) et de l'admission au séjour et à l'emploi (libre circulation des personnes et Etats tiers) sont progressivement assouplies.

Let. b

Cette disposition permet au Conseil fédéral de prolonger certains délais prévus par la LEI si l'épidémie de COVID-19 empêche de les respecter. Ce sont les délais pour le regroupement familial (ch. 1), les délais dans lesquels les autorisations de séjour prennent fin (ch. 2) et les

délais pour la nouvelle saisie des données biométriques lors de l'établissement ou de la prolongation d'une autorisation (ch. 3).

Let. c

Cette disposition permettra de prolonger les dispositions prises dans l'ordonnance COVID-19 asile (RS 142.318), adoptée le 1^{er} avril 2020, au-delà de sa durée de validité initiale, en cas de besoin avéré.

La mise en œuvre des mesures du Conseil fédéral et des recommandations de l'OFSP visant à endiguer l'épidémie de COVID-19 pose aussi de grands défis au domaine de l'asile. La grande majorité des requérants d'asile est hébergée dans des centres de la Confédération pendant la procédure d'asile (art. 24, al. 3, LAsi). Environ 20 % d'entre eux sont hébergés dans des structures cantonales, souvent collectives. Hors, c'est précisément dans les hébergements collectifs que les mesures de lutte contre l'épidémie telles que la « distanciation sociale » posent des difficultés au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et aux cantons. Le déroulement de la procédure d'asile, notamment les auditions des requérants, auxquels assistent plusieurs personnes (par ex. requérant, collaborateur du SEM menant l'audition, interprète, représentant légal et procès-verbaliste) et qui peuvent durer plusieurs heures, représentent également un défi.

Le SEM a pris de nombreuses mesures urgentes pour protéger les personnes participant à la procédure d'asile et pour mettre en œuvre les prescriptions du Conseil fédéral et de l'OFSP (accroissement des capacités d'hébergement, installations telles que des vitres de séparation en plexiglas, désinfection régulière des salles d'interrogatoire, etc.). En outre, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance COVID-19 asile, qui déroge sur quelques points à la LAsi. Ce sont principalement des règles sur les auditions (art. 4 à 6 de l'ordonnance COVID-19 asile), des mesures assurant les capacités suffisantes des centres de la Confédération (art. 2 et 3 de l'ordonnance COVID-19 asile) et une prolongation des délais de départ dans les procédures d'asile et de renvoi (art. 9 de l'ordonnance COVID-19 asile). Cet acte normatif est entré en vigueur de manière échelonnée, les 2 et 6 avril 2020.

Art. 4 Mesures dans le domaine de la justice et du droit procédural

Le Conseil fédéral a adopté, le 16 avril 2020, l'ordonnance instaurant des mesures en lien avec le coronavirus dans le domaine de la justice et du droit procédural (ordonnance COVID-19 justice et droit procédural)¹⁸, afin d'assurer que les tribunaux et autres autorités assurent leur fonction en temps de crise, notamment dans le domaine de la procédure civile et des poursuites. Le bon fonctionnement de la justice implique que des actes de procédure puissent être accomplis et notamment que les tribunaux et d'autres autorités puissent tenir des audiences et procéder à des auditions. Le gel d'une partie des audiences et la prolongation des fêtes judiciaires pascales ne pouvaient être que des mesures exceptionnelles provisoires. L'ordonnance du 16 avril 2020 prévoit que les tribunaux et autres autorités concernées doivent prendre, lors des actes de procédure impliquant la participation de tiers, les mesures qui s'imposent pour suivre les recommandations de l'OFSP en matière d'hygiène et d'éloignement social (art. 1). Il est possible de mener les audiences et auditions par vidéoconférence ou téléconférence, ou de renoncer aux débats, s'il n'est pas possible de les mener en présence des juges et des parties dans le respect des mesures appropriées (art. 2 à 6). Dans le domaine des poursuites, l'ordonnance adapte les modalités de la notification et

¹⁸ RO 2020 1229, RS 272.81

permet les enchères sur des plateformes en ligne (art. 7 à 9). L'ordonnance est entrée en vigueur le 20 avril 2020 à minuit ; elle a effet jusqu'au 30 septembre 2020 (art. 10).

L'art. 4 du projet de loi habilite le Conseil fédéral à prolonger ces mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19 ou à prendre des mesures supplémentaires ou alternatives, au cas où cela serait encore nécessaire après le 30 septembre 2020. Il importe en effet d'assurer le fonctionnement de la justice à moyen terme (par ex. en réduisant le nombre d'affaires en suspens qui ont pu s'accumuler) et de garantir les droits de procédure consacrés par la Constitution.

Selon cette disposition, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions dérogeant aux lois de procédure en matière civile et administrative¹⁹, énumérées de manière exhaustive. Il s'agit de domaines essentiels dans lesquels des règles dérogatoires ou des mesures ponctuelles ont déjà été prises en vertu du droit de nécessité :

- Selon la let. a, les dispositions peuvent concerner la suspension, la prolongation ou la restitution de délais, indépendamment du fait qu'ils aient été fixés par la loi ou par une autorité. Cela concernerait aussi notamment des fêtes judiciaires extraordinaires ou des mesures similaires telles que le Conseil fédéral en a arrêté par l'ordonnance du 20 mars 2020 sur la suspension des délais dans les procédures civiles et administratives pour assurer le maintien de la justice en lien avec le coronavirus (COVID-19)²⁰.
- Il sera également possible de prévoir des exceptions concernant l'organisation, le déroulement, les procès-verbaux et le remplacement des actes de procédure de toute sorte auxquels doivent participer des parties, témoins ou tiers tels que des audiences ou des auditions (let. b), afin d'assurer le fonctionnement de l'appareil judiciaire dans le respect notamment des recommandations de l'OFSP concernant l'hygiène et la distanciation sociale.
- Le projet mentionne l'utilisation de moyens techniques tels que les vidéoconférences et téléconférences (let. c) pour les actes de procédure, déjà autorisée en partie pour les audiences et les auditions dans les procédures civiles par le droit de nécessité.
- Enfin, en droit des poursuites, domaine où la masse d'affaires à traiter est grande et qui est particulièrement important dans la situation actuelle, le Conseil fédéral pourra déroger aux règles concernant notamment la forme et la notification des communications, mesures et décisions des autorités des poursuites et des faillites ainsi que les enchères sur des plateformes en ligne (let. d), en prolongeant ou en remplaçant les mesures prévues par l'ordonnance COVID-19 justice et droit procédural (voir art. 7 à 9).

Art. 5 Mesures dans le domaine des assemblées de société

Selon le code des obligations (CO ; RS 220), les droits de participation des actionnaires s'exercent dans l'assemblée générale des sociétés anonymes. Toute décision requiert la présence physique des actionnaires ou de leurs représentants. Des règles similaires s'appliquent aux autres formes juridiques tels que les SARL, les sociétés coopératives et les associations. Afin que les actionnaires puissent exercer leurs droits malgré l'interdiction des rassemblements ordonnée dans un premier temps par le Conseil fédéral et les règles d'hygiène et de distanciation sociale de l'OFSP, l'ordonnance 2 COVID-19 prévoit une disposition particulière pour les assemblées générales (art. 6f) : leur organisateur (le conseil d'administration)

¹⁹ Ces lois incluent le droit de procédure civile, y compris le droit de l'exécution forcée (code de procédure civile [RS 272], loi fédérale du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale [RS 273] et loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite [RS 281.1]), ainsi que l'ensemble de la procédure administrative fédérale et du droit régissant les tribunaux fédéraux (loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [RS 172.021], lois du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [RS 173.110] et sur le Tribunal administratif fédéral [RS 173.32], loi du 20 mars 2009 sur le tribunal fédéral des brevets [RS 173.41]).

²⁰ RO 2020 849. Cette ordonnance n'est plus en vigueur depuis le 19 avril 2020.

peut, quel que soit le nombre prévu de participants et sans respecter le délai de convocation, imposer aux participants d'exercer leurs droits exclusivement par écrit ou sous forme électronique, ou par l'intermédiaire d'un représentant indépendant désigné par l'organisateur.

La norme de délégation proposée crée la base légale permettant de continuer de tenir des assemblées générales sans la présence physique des participants – dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

Le Conseil fédéral peut donc édicter des dispositions sur l'exercice des droits par écrit ou sous forme électronique ou bien par l'intermédiaire d'un représentant indépendant. La forme écrite est régie par les art. 12 ss CO. Elle requiert une signature originale, ou, selon l'art. 14, al. 2^{bis}, CO, une signature électronique qualifiée avec horodatage électronique qualifié au sens de la loi du 18 mars 2016 sur la signature électronique (RS 943.03). Un simple courriel normal ne répond pas à ces exigences de forme. En vue de l'exercice des droits sous forme électronique, l'immédiateté est nécessaire, et chaque participant doit être identifié ou authentifié ; il doit pouvoir se prononcer lors de l'assemblée générale, entendre les interventions des autres participants et exercer ses droits et notamment le droit de vote. Il faut donc que tous les participants soient réunis par voie électronique en même temps, comme c'est le cas lors d'une conférence téléphonique ou d'une vidéoconférence.

Comme la question du respect des droits lors d'une assemblée se pose pour toutes les sociétés de capitaux, collectives et en commandite, les associations et les sociétés coopératives, la norme est formulée de manière neutre quant à la forme de la société. Toutes les sociétés au sens large sont concernées. On se réfère à la définition de l'art. 2, let. b, de la loi du 3 octobre 2003 sur la fusion (RS 221.301).

Art. 6 Mesures en cas d'insolvabilité

Le Conseil fédéral a pris plusieurs mesures pour protéger les entreprises qui étaient financièrement saines fin 2019 et que l'épidémie a plongées dans des difficultés financières, édictant l'ordonnance du 16 avril 2020 instaurant des mesures en cas d'insolvabilité pour surmonter la crise du coronavirus (ordonnance COVID-19 insolvabilité ; RS 281.242). Ces allègements ont donné aux entreprises – et surtout aux PME – du temps pour réorganiser leur activité et mettre en œuvre des mesures d'assainissement. En plus des mesures de soutien direct de la Confédération (indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, allocations pour perte de gain COVID-19, crédits de transition COVID-19, etc.) et de l'allègement de l'avis de surendettement obligatoire pour les sociétés, il a adapté la procédure concordataire prévue par la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP ; RS 281.1) et créé une procédure spéciale de sursis (dite « sursis COVID-19 ») pour les PME. Les allègements de l'avis obligatoire en cas de surendettement et le sursis COVID-19 de durée limitée ont pour but de protéger de la faillite les entreprises qui sont en difficulté financière du fait de la crise du coronavirus. En empêchant une vague de faillites, on entend préserver les emplois et les salaires et limiter les dommages économiques causés par l'épidémie de COVID-19.

L'ordonnance est entrée en vigueur le 20 avril et a effet pendant six mois, c'est-à-dire jusqu'au 20 septembre 2020. Comme on ne saurait affirmer que des mesures en matière d'insolvabilité ne seront plus nécessaires à partir de septembre, le projet de loi prévoit la possibilité de prolonger les dérogations et compléments à la LP, à la condition que ces mesures spécifiques soient encore nécessaires pour empêcher des faillites en masse et assurer la stabilité de l'économie et de la société suisses. Il sera possible uniquement de prolonger certaines mesures en matière d'insolvabilité et de modifier quelques points de la procédure concordataire ou du sursis. On peut toutefois renoncer à une norme de délégation concernant

des dispositions en matière d'avis en cas de surendettement ; la disposition correspondante du droit de nécessité deviendra caduque lorsque l'ordonnance COVID-19 insolvabilité cessera d'avoir effet²¹.

Art. 7 Mesures dans le domaine de la culture

L'épidémie de COVID-19 pèse lourdement sur le secteur de la culture. En raison de la décision du Conseil fédéral du 28 février 2020, fondée sur la loi sur les épidémies, d'interdire toutes les manifestations de plus de 1000 personnes, de nombreux événements culturels d'envergure ont dû être annulés. Aucune manifestation n'a pu avoir lieu depuis le 17 mars 2020. De nombreux acteurs du secteur de la culture (par ex. théâtres, organisateurs de concerts et festivals, musées) ont dû suspendre leur activité.

Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus (COVID-19) dans le secteur de la culture (ordonnance COVID-19 dans le secteur de la culture ; RS 442.15) et a fixé son entrée en vigueur au 21 mars 2020. L'ordonnance, dont la durée de validité a tout d'abord été limitée à deux mois, vise à empêcher une atteinte durable au paysage culturel suisse et à contribuer à la préservation de la diversité culturelle. Elle prévoit des aides d'urgence et une indemnisation des pertes financières pour les entreprises culturelles et les acteurs culturels, ainsi qu'un soutien aux associations d'amateurs actives dans ce domaine.

Le 13 mai 2020, le Conseil fédéral a adopté une modification de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture²². En plus de quelques adaptations mineures, l'aide d'urgence aux entreprises culturelles a été supprimée. Une partie des aides financières initialement prévues au titre des aides d'urgence peuvent désormais être utilisées pour l'indemnisation des pertes financières, dans la mesure où les cantons continuent de compléter les aides fédérales à concurrence du même montant. La durée de validité de l'ordonnance a en outre été prolongée de quatre mois, jusqu'au 20 septembre 2020. L'indemnisation des pertes financières est financée à parité par la Confédération et les cantons.

Les difficultés économiques rencontrées par le secteur de la culture en raison de l'épidémie de COVID-19 perdureront au-delà du 20 septembre 2020. Les entreprises culturelles, telles que les cinémas et les théâtres, subiront des pertes menaçant leur survie ou devront faire face à des coûts supplémentaires même après leur réouverture, car la mise en œuvre des plans de protection ne leur permettra pas de revenir à la normale. Les acteurs culturels auront encore longtemps du mal à trouver des engagements.

La culture fait donc partie des secteurs qui ont subi des pertes de création de valeur très élevées, parfois totales, et qui mettront beaucoup de temps à se relever malgré les mesures d'assouplissement. La demande restera réduite en raison de l'insécurité provoquée par le risque de contagion. Il sera nécessaire de continuer à soutenir financièrement ce secteur, durablement touché, au-delà du 20 septembre. Selon l'art. 69, al. 2, Cst., la Confédération peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national. L'objectif des mesures de soutien, qui est d'atténuer l'impact de l'épidémie sur le paysage culturel suisse, s'inscrit dans le cadre des compétences constitutionnelles de la Confédération.

²¹ Lors de la consultation sur l'ordonnance COVID-19 insolvabilité, cette mesure a donné lieu à des réserves. Le Conseil fédéral propose de rejeter deux motions (motions 20.3418 Ettlin et 20.3376 Regazzi) qui demandent leur prolongation jusque fin 2021.

²² RO 2020 1583

L'art. 7 prévoit donc la possibilité de continuer à soutenir les entreprises culturelles et les acteurs culturels par des aides financières (al. 1). Il sera donc en principe possible de poursuivre l'aide d'urgence aux acteurs culturels, l'indemnité pour pertes financières aux entreprises culturelles et aux acteurs culturels et le soutien aux associations d'amateurs actives dans ce domaine. La réelle nécessité de chacun de ces types de subventions dépendra du déroulement de l'allègement des mesures et devra être déterminée après la consultation. Le Conseil fédéral devra régler les conditions d'octroi de ces aides, les modalités de calcul et la procédure (al. 2). Il désignera également les services chargés d'exécuter ces dispositions. Les aides accordées sur la base de l'ordonnance COVID-19 dans le secteur de la culture sont allouées par les cantons (indemnité pour pertes financières), l'association Suisse culture sociale (aide d'urgence aux acteurs culturels) et quatre associations faîtières du domaine non professionnel (soutien aux associations d'amateurs). Comme à ce jour, les cantons participeront pour moitié au financement des indemnités pour pertes financières qu'ils octroient (al. 3).

Art. 8 Mesures dans le domaine des médias

La Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-E) et celle du Conseil national (CTT-N) ont déposé, respectivement le 23 et le 27 avril 2020, les motions 20.3145 et 20.3154 intitulées « Des médias indépendants et efficaces sont l'épine dorsale de notre démocratie ». Transmises les 4 et 5 mai, ces deux motions chargeaient le Conseil fédéral de veiller à ce qu'une aide de transition soit accordée aux médias suisses. Le Conseil fédéral a édicté les ordonnances nécessaires le 20 mai 2020.

L'ordonnance COVID-19 presse écrite du 20 mai 2020 (RS 783.03) étend l'aide indirecte à la presse. A partir du 1^{er} juin 2020 et pour six mois, les quotidiens et les hebdomadaires en abonnement de la presse locale et régionale qui bénéficiaient déjà d'un soutien sont distribués gratuitement dans le cadre de la tournée régulière de la Poste. En outre, la Confédération participe temporairement, à partir de la même date, aux coûts de la distribution régulière des quotidiens et hebdomadaires en abonnement ayant un tirage global de plus de 40 000 exemplaires par édition, qui, eux, n'avaient pas droit à un soutien financier. Ils profitent temporairement du rabais sur la distribution, qui est de 27 centimes par exemplaire. Le coût total de ces mesures est de 17,5 millions de francs. Les contributions ne sont accordées qu'à la condition que les éditeurs s'engagent par écrit à ne pas verser de dividendes pour l'exercice 2020.

Selon l'ordonnance COVID-19 médias électroniques du 20 mai 2020 (RS 784.402), du 1^{er} juin au 30 novembre 2020, la Confédération prend en charge les coûts d'abonnement des services de base textes de l'agence de presse Keystone-ATS s'agissant des droits d'utilisation pour les médias électroniques, pour un total de 10 millions de francs.

Le mandat donné par les motions au Conseil fédéral n'est cependant pas réalisé, du fait de la nécessaire limitation de la durée de validité à six mois. La loi proposée permettra de prévoir un soutien financier au-delà de cette période, comme l'exige le texte des motions. Les dispositions en faveur de la presse écrite (qui représentent environ 3 millions de francs par mois) devraient s'appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur du train de mesures en faveur des médias, lequel se trouve actuellement au Parlement et devrait entrer en vigueur au milieu de 2021. Quant à la prise en charge des coûts d'abonnement des services de Keystone-ATS, elle est assurée jusqu'à l'épuisement du plafond de dépenses prévu de 10 millions de francs, mais sans excéder toutefois la date d'entrée en vigueur du train de mesures mentionné. Il n'est pas nécessaire d'allouer des moyens financiers supplémentaires dans ce domaine.

Afin d'éviter un doublon, l'article proposé ici devra être abrogé à l'entrée en vigueur du train de mesures en faveur des médias.

Art. 9 Mesures en cas de perte de gain

Le Conseil fédéral a rapidement réagi pour pallier les pertes de gain liées aux mesures de lutte contre le COVID-19. Il a décidé, le 20 mars 2020, d'accorder une allocation perte de gain spéciale aux employés, aux indépendants et aux parents, en vertu de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 (RS 830.31). Celle-ci est entrée en vigueur avec effet rétroactif au 17 mars 2020 et aura effet jusqu'au 16 septembre 2020.

Ont droit à l'allocation les parents qui ont dû interrompre leur activité lucrative (salariée ou indépendante) parce que la garde de leurs enfants par des tiers n'était plus assurée notamment en raison de la fermeture des écoles ou des écoles spéciales ou encore parce qu'elle était assurée par des personnes vulnérables. L'interruption de l'activité lucrative (salariée ou indépendante) en raison d'une mise en quarantaine ordonnée par un médecin ou les autorités donne également droit à l'allocation pour une durée de dix jours. Les indépendants qui ont subi ou subissent une perte de gain en raison des mesures prévues à l'art. 6, al. 1 et 2, de l'ordonnance 2 COVID-19 et qui sont touchés par la fermeture d'établissements publics tels que les restaurants, les petits commerces, les salons de coiffure ou les centres de fitness, ou encore les musiciens, les artistes et les auteurs affectés par l'interdiction des manifestations, ont également droit à l'allocation. Celle-ci est aussi accordée aux indépendants qui ne sont pas directement touchés par les mesures prévues à l'art. 6, al. 1 et 2, de l'ordonnance 2 COVID-19 mais qui subissent une perte de gain en raison des mesures prises par le Conseil fédéral afin de lutter contre le COVID-19 et dont le revenu déterminant pour le calcul des cotisations AVS de l'année 2019 se situe entre 10 000 et 90 000 francs (cas de rigueur).

Au niveau de la mise en œuvre et de la procédure, cette nouvelle prestation temporaire se calque sur le système des allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité. Cette approche a permis de verser très rapidement des allocations. Ces deux assurances sont toutefois complètement séparées tant sur le plan du financement qu'au niveau des prestations accordées.

L'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 a effet jusqu'au 16 septembre 2020. En raison de la levée progressive des mesures de lutte contre le coronavirus et de la réouverture des établissements et des écoles entre le 27 avril, le 11 mai et le 8 juin 2020, une partie des mesures s'arrêtera avant la fin de la validité de l'ordonnance. Les personnes qui continuent d'être touchées par les mesures de lutte contre le coronavirus recevront l'allocation au plus jusqu'au 16 septembre 2020.

Même si, en principe, très peu de personnes devraient avoir besoin de bénéficier d'une allocation après l'expiration de la validité de l'ordonnance, il est important de prévoir une disposition légale donnant la compétence au Conseil fédéral d'en poursuivre le versement en lien avec les restrictions qui demeureront après le 16 septembre 2020.

Al. 1

Cet alinéa crée une base légale qui permet au Conseil fédéral de poursuivre le versement de l'allocation pour perte de gain en lien avec les mesures de restrictions éventuelles qui demeureraient après le 16 septembre. Le cercle des bénéficiaires comprend les personnes qui ont interrompu leur activité lucrative salariée ou indépendante à cause des mesures de lutte contre le coronavirus. Les personnes qui seront placées en quarantaine pourront donc

être indemnisées sur cette base. Le cas échéant, les indépendants qui continueraient d'être touchés par une interdiction des grandes manifestations seraient également indemnisés.

Al. 2

Cet alinéa définit l'ampleur de la délégation. Comme dans l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, le Conseil fédéral règle en particulier le début et la fin du droit à l'allocation (let. a), le nombre maximal d'indemnités (let. b), le montant et le calcul de l'indemnisation (let. c), ainsi que la procédure (let. d). Le Conseil fédéral se fondera sur la let. d pour préciser que le requérant doit faire valoir sa prétention pendant la durée de validité de la loi et que le délai de prescription de cinq ans prévu par la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (RS 834.1) n'est pas applicable.

Art. 10 Mesures dans le domaine de l'assurance-chômage

Les mesures ordonnées par le Conseil fédéral pour lutter contre l'épidémie de COVID-19 ont considérablement limité l'activité économique dans de nombreux domaines, déclenchant une vague de demandes d'indemnités de l'assurance-chômage (AC). La crise a eu des répercussions sur le marché du travail bien plus importantes que les fluctuations conjoncturelles habituelles, car de nombreuses activités ont été totalement mises à l'arrêt pour une certaine durée. L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) de l'AC s'est révélée un instrument efficace en cas de difficultés sur le marché du travail. Elle offre aux entreprises une alternative aux licenciements lorsque le volume des commandes s'effondre mais que l'on peut prévoir que la crise est passagère. Le recours aux RHT permet de combler les lacunes dans l'occupation des travailleurs et de maintenir les emplois. Les employés et leur savoir-faire restent acquis à l'entreprise, tandis que l'employeur peut disposer rapidement de main-d'œuvre lorsque l'activité reprend.

Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage (RS 837.033). Elle est entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} mars 2020 et a effet jusqu'au 31 août 2020, à l'exception de la disposition sur la participation de la Confédération pour l'année 2020. Tout d'abord, le droit à la RHT a été étendu aux personnes qui ont un emploi d'une durée déterminée, sont en apprentissage ou au service d'une organisation de travail temporaire. Ensuite, le délai d'attente pour la perception de la RHT a été abrogé²³. Troisièmement, le droit à la RHT a été étendu aux personnes dont la situation est comparable à celle d'un employeur ou qui sont occupées dans l'entreprise de leur conjoint ou de leur partenaire enregistré²⁴. Enfin, les employeurs ont été libérés des obligations d'avancer le versement de la RHT et de remettre à la caisse de chômage l'attestation certifiant qu'ils continuent à payer les cotisations des assurances sociales. Le Conseil fédéral a adapté l'ordonnance le 25 mars 2020 sur quelques points²⁵. Le 8 avril, il a étendu le droit à la RHT aux travailleurs sur appel dont le taux d'occupation fluctue de plus de 20 %.

²³ A cet effet, l'art. 50, al. 2, de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance chômage (OACI ; RS 837.02) a été formellement abrogé dans l'ordonnance du 20 mars 2020 COVID-19 sur les mesures en lien avec le coronavirus (COVID-19) concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et le décompte des cotisations aux assurances sociales (RO 2020 875)

²⁴ Elles ont bénéficié, pour un emploi à plein temps, d'une indemnité basée sur un montant forfaitaire de 3320 francs.

²⁵ L'assuré ne doit plus remettre la preuve de ses recherches d'emploi dans les 30 jours qui suivent son inscription au service de l'emploi et le premier entretien de conseil et de contrôle est mené par téléphone dans les 30 jours suivant cette inscription. Deuxièmement, le nombre d'indemnités journalières a été augmenté et le délai-cadre d'indemnisation a été prolongé. Troisièmement, le délai de préavis de réduction de l'horaire de travail a été supprimé. Enfin, la durée de l'autorisation de réduction de l'horaire de travail a été portée de trois à six mois.

La plupart des mesures prévues par l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage seront levées au plus tard le 31 août 2020, mais certaines, décrites dans les paragraphes qui suivent, doivent être prolongées pendant quelque temps.

Let. a

Selon l'art. 4 de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage, une perte de travail est prise en considération lorsqu'elle touche des personnes en apprentissage. Cette mesure permet de protéger la formation duale qui est un des piliers de notre système de formation professionnelle.

Le Conseil fédéral peut, en dérogation à l'art. 31, al. 1, let. b, LACI, prévoir un droit à l'indemnité pour les formateurs et maîtres d'apprentissage lorsqu'ils encadrent et forment les apprentis. Le but est de soutenir les entreprises formatrices confrontées à des difficultés pour maintenir une formation de qualité et les contrats d'apprentissage de leurs apprentis lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés économiques et doivent recourir à la RHT.

Ainsi, les formateurs peuvent bénéficier de la RHT, même en l'absence d'une perte de travail à prendre en considération, et assurer l'encadrement des jeunes en formation. Ces derniers continuent, dans l'entreprise, à être formés et encadrés afin d'acquérir dans les meilleures conditions possible les connaissances pratiques à leur future profession.

La disposition proposée permet également de mettre en œuvre la motion Bühler 16.3884 qui a été adoptée par le Parlement. Cette motion demande un soutien rapide aux entreprises formatrices dans le cadre des RHT et devrait être intégrée dans la LACI.

Let. b

Selon l'art. 8g, al. 1, de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage, les entreprises peuvent, en dérogation à l'art. 35, al. 1^{bis}, LACI, faire valoir une perte de travail supérieure à 85 % de l'horaire normal de l'entreprise pendant plus de quatre périodes de décompte.

Les périodes de décompte pour lesquelles une entreprise a fait valoir une perte de travail de plus de 85 % entre le 1^{er} mars et le 31 août 2020 n'ont pas de conséquences pour le droit de l'entreprise de recourir à la RHT pendant quatre périodes de décompte en cas de perte de travail de plus de 85 % en dehors de cette période.

Cette mesure ayant un effet après la fin de la durée de validité de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage, le Conseil fédéral doit disposer de la compétence de prévoir que les périodes de décompte pour lesquelles la perte de travail est supérieure à 85 % de l'horaire normal de l'entreprise du 1^{er} mars au 31 août 2020 ne sont pas prises en compte lors de l'application de l'art. 35, al. 1^{bis}, LACI. C'est particulièrement important pour les entreprises dont l'activité reste fortement limitée en raison des mesures des autorités.

Let. c

Selon l'art. 8a de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage, toute personne ayant droit à l'indemnité en vertu de la LACI bénéficie au maximum de 120 indemnités journalières supplémentaires, et le délai-cadre d'indemnisation peut être si nécessaire prolongé de deux ans. Il s'agit d'éviter que des personnes se trouvent en fin de droits pendant la crise du COVID-19 et

d'assurer que les indemnités puissent réellement être touchées. On veut éviter ainsi de désavantager les personnes qui avaient très peu de chances de retrouver une occupation pendant cette période.

Du fait de la durée limitée de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage, la prolongation du délai-cadre d'indemnisation prendra fin le 31 août 2020. Toutes les personnes que l'ordonnance protégeait arriveront de toute façon en fin de droits à cette date. Sans prolongation de la disposition, il serait également impossible, dans certains cas, aux personnes qui ne sont pas en fin de droits, de toucher les indemnités ordinaires qu'elles n'ont pas pu percevoir durant la période de validité des mesures, leur délai-cadre étant échu.

Les assurés qui étaient au chômage durant ces quelques mois n'ont pas pu acquérir de période de cotisation ni de gain qui pourraient être pris en compte s'ils se trouvent de nouveau au chômage. Il faut donc prolonger au besoin le délai-cadre applicable à la période de cotisation afin d'éviter que le chômage n'ait des répercussions négatives plus tard.

La prolongation symétrique du délai-cadre pour la période de cotisation et d'un éventuel délai-cadre d'indemnisation permettront d'éviter que les délais se chevauchent et que l'on prenne en compte des mois de cotisation déjà imputés sur une période de chômage antérieure.

Art. 11 Dispositions pénales

L'ordonnance 2 COVID-19 punit d'une amende les contraventions à certaines mesures (par ex. l'interdiction des rassemblements). L'al. 1 de la disposition légale proposée habilite le Conseil fédéral à déclarer punissables les contraventions à des mesures qu'il ordonne en application de l'art. 2 (« Est puni de l'amende... »). Il incombera au Conseil fédéral de fixer quelles seront les mesures dont le non-respect sera puni comme contravention.

La disposition pénale proposée précise que les infractions intentionnelles et par négligence sont punissables. L'ordonnance 2 COVID-19 ne disait rien à ce sujet. Selon l'art. 333, al. 7, du code pénal (RS 311.0), les contraventions sont punissables même quand elles ont été commises par négligence, « à moins qu'il ne ressorte de la disposition applicable que la contravention est réprimée seulement si elle a été commise intentionnellement ». Donc, comme rien ne laisse penser le contraire, les infractions à l'ordonnance sont punissables même si elles ont été commises simplement par négligence. La précision apportée à la loi n'est pas une modification matérielle, mais simplement une clarification de la situation.

Concernant la procédure, certaines contraventions réprimées par l'ordonnance 2 COVID-19 sont punies par une simple amende d'ordre de 100 francs (voir art. 10f, al. 3, de ladite ordonnance), prononcée selon la procédure particulière prévue par la loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre (LAO ; RS 314.1).

L'al. 2 habilite le Conseil fédéral à fixer si les infractions aux mesures prévues par l'art. 2 doivent être réprimées selon la procédure de l'amende d'ordre et, le cas échéant, lesquelles. Le Conseil fédéral doit également déterminer le montant de l'amende ; elle ne pourra excéder 300 francs, qui est la limite fixée par la LAO.

Art. 12 Exécution

Cette disposition prévoit que le Conseil fédéral règle l'exécution des mesures prévues par la loi. Il s'agit de donner une base légale formelle à l'exécution par voie d'ordonnance des mesures visant à surmonter l'épidémie de COVID-19.

Art. 13 *Référendum, entrée en vigueur et durée de validité*

Les lois fédérales urgentes doivent être limitées dans le temps, conformément à l'art. 165, al. 1, Cst. La Constitution ne dit rien de leur durée maximale. La pratique s'est établie de prévoir des délais de deux à six ans²⁶. Une prolongation (la Constitution parle de « renouvellement ») est possible²⁷. Au vu des scénarios épidémiologiques et compte tenu des mesures que l'on peut présumer devoir être prises, le Conseil fédéral estime qu'une durée de validité jusqu'au 31 décembre 2022 est à l'heure actuelle raisonnable. Il faudra suivre l'évolution de l'épidémie et décider au plus tard au milieu de 2022 si la loi doit être adaptée ou si sa durée de validité doit être prolongée.

Le projet de loi est une loi fédérale disposant d'une base constitutionnelle et qui doit être déclarée urgente, dont la durée de validité dépasse un an. Elle est donc sujette au référendum (art. 141, al. 1, let. b, Cst.). Les lois fédérales urgentes entrent normalement en vigueur le jour suivant leur adoption. Une publication urgente au sens de l'art. 7, al. 3, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (RS 170.512) est en ce cas prévue.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Le projet de loi a des conséquences financières, essentiellement dans les domaines suivants :

- Les mesures prévues dans le domaine de la culture ont des conséquences financières, mais il est impossible à ce jour de chiffrer avec certitude les fonds supplémentaires nécessaires. On peut cependant supposer que la première tranche des aides allouées – 280 millions de francs – devra être au moins doublée. L'estimation définitive dépend de plusieurs facteurs, notamment de la nature et de l'ampleur des futurs allègements des mesures prises par le Conseil fédéral. Il faut également attendre de savoir quelle sera la situation financière des entreprises culturelles après leur réouverture et comment évoluera l'afflux des demandes d'indemnités pour pertes financières auprès des cantons. Le Conseil fédéral ne pourra déterminer les fonds nécessaires qu'au moment de l'adoption du projet par le Parlement.
- Pour les mesures du domaine des médias, on se reportera au message du 29 avril 2020 sur le train de mesures dans le domaine des médias²⁸.
- A ce stade, il est impossible de quantifier les coûts qu'engendrerait une prolongation de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 au-delà du 16 septembre 2020. La majorité des prestations prévues prendront fin avant la fin de la validité de l'ordonnance, compte tenu de la levée progressive des mesures prises pour lutter contre

²⁶ Voir par ex. *Pierre Tschannen*, St. Galler BV-Kommentar, 3^e éd., art. 165 n° 8 s. La modification urgente de la loi sur l'aviation en relation avec l'épidémie de COVID-19 doit avoir effet jusque fin 2025.

²⁷ Voir à ce sujet *Tschannen*, op. cit., n° 22.

²⁸ FF 2020 4385 4428

l'épidémie. Pour la suite, les prestations pouvant entrer en ligne de compte pourraient concerner les cas de quarantaine ou les indépendants touchés par l'interdiction éventuelle des manifestations de plus de 1000 personnes. Fin mai 2020, quelque 4200 cas de quarantaine avaient donné lieu à des allocations pour un montant total d'environ 4,5 millions de francs de mars à mai. Les coûts d'une prolongation de l'allocation pour les cas de quarantaine dépendraient de la situation épidémiologique après le 16 septembre. Le nombre de cas d'infection est actuellement très bas. A ce stade, aucune projection ne peut donc être effectuée pour la suite.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le projet de loi n'a pas de conséquences en termes de personnel. Il peut être mis en œuvre avec les effectifs actuels de l'administration fédérale.

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

Le projet de loi n'a pas de plus amples conséquences pour les cantons et les communes ; les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne ne sont pas particulièrement touchés.

3.3 Conséquences économiques

Les conséquences pour l'économie dépendent beaucoup du fait que le Conseil fédéral doive ou non faire usage des compétences que lui accorde la loi, et combien longtemps. D'autre part, il faut noter que plusieurs mesures – par exemple dans le domaine de l'insolvabilité, de la perte de gain et de l'assurance-chômage – servent précisément à atténuer les retombées économiques négatives de la lutte contre l'épidémie. Le Conseil fédéral a publié ses explications à ce sujet lors de l'adoption des ordonnances de nécessité et dans son rapport concernant l'exercice de ses compétences en matière de droit de nécessité.

3.4 Autres conséquences

Le projet n'a manifestement aucune conséquence dans les domaines sociétal et environnemental, ni dans d'autres domaines tels que la politique extérieure ; ces questions n'ont donc pas été examinées plus avant.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde sur les compétences matérielles que la Constitution confère à la Confédération. Ces compétences législatives sont les suivantes :

- L'art. 69, al. 2, Cst. habilite la Confédération à promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national. C'est sur lui que s'appuient les mesures du domaine de la culture.
- Pour les mesures dans le domaine des médias, les art. 92 et 93 fondent la compétence de la Confédération en matière de services postaux et de télécommunications et en matière de législation sur la radio et la télévision.
- L'art. 101, al. 2, Cst. permet à la Confédération de prendre des mesures pour protéger l'économie suisse, ce qui recouvre les dispositions de la loi pertinentes dans le domaine économique.

- Les aspects d’approvisionnement du pays visés à l’art. 2 du projet de loi se fondent sur l’art. 102 Cst.
- L’art. 114, al. 1, Cst. donne à la Confédération la compétence de légiférer sur l’assurance-chômage, dont relèvent les mesures du domaine de l’indemnisation de la perte de gain et de l’assurance-chômage.
- L’art. 117, al. 1, Cst. donne à la Confédération la compétence de légiférer sur l’assurance-maladie et l’assurance-chômage. C’est sur lui que se fondent les dispositions relatives à la prise en charge des coûts des analyses diagnostiques et sérologiques du COVID-19.
- L’art. 118, al. 2, let. b, Cst. donne à la Confédération la compétence de légiférer sur la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l’être humain et des animaux. L’art. 2 du projet de loi se fonde sur cette compétence.
- L’art. 121, al. 1, Cst. fonde la compétence de la Confédération de légiférer dans le domaine des étrangers et de l’asile. Les mesures prévues à l’art. 3 du projet de loi se fondent sur cette base.
- Les mesures en matière de droit de procédure, de justice, de droit des sociétés et d’insolvabilité découlent de la compétence de la Confédération en matière de droit civil et de procédure civile, consacrée à l’art. 122 Cst.
- L’art. 123 Cst. donne à la Confédération la compétence de légiférer en matière de droit pénal. C’est sur lui que se fonde la norme pénale du projet.

Le projet de loi rassemble des mesures relevant de nombreux domaines. Il existe entre elles une étroite connexion matérielle, si bien que le principe de l’unité de la matière est respecté. Le projet est conçu comme un ensemble homogène de mesures qui ont déjà été ordonnées et qui sont encore nécessaires pour surmonter l’épidémie de COVID-19. Ces mesures, primaires ou secondaires, servent le même but et règlent de manière similaire comment le Conseil fédéral peut temporairement déroger aux dispositions légales ordinaires pour surmonter l’épidémie et ses conséquences.

4.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet de loi touche des thèmes qui font l’objet de traités ratifiés par la Suisse. On doit donc se poser la question de savoir combien les mesures qu’il autorise le Conseil fédéral à prendre sont compatibles avec la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (CEDH ; RS 0.101) et les autres traités garantissant des droits de l’homme.

Les droits de l’homme ou les droits fondamentaux garantis par la Constitution et le droit international demeurent en principe valables même si un pays déclare l’état de nécessité, mais ils peuvent être assez largement restreints face à des intérêts publics supérieurs. Une véritable dérogation, c’est-à-dire la suspension, pour une période temporaire, de traités garantissant des droits de l’homme ou de certaines de leur garantie, n’est permise que si la situation et les mesures prises le requièrent absolument. Un certain nombre de conditions doivent être réunies (notamment un état de nécessité, le respect du principe de proportionnalité et du principe de non-discrimination, le respect des droits auxquels il ne peut être dérogé même en cas

de nécessité, l'adéquation des mesures dérogatoires avec les autres engagements internationaux de l'Etat concerné, la proclamation et la notification des mesures de nécessité [voir art. 15, CEDH, art. 4, par. 2, du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, Pacte II de l'ONU, RS 0.103.2]).

La protection des droits de l'homme est cruciale précisément en temps de crise. Il est manifeste que les nombreuses mesures que le Conseil fédéral a prises en se fondant directement sur la Constitution ont porté atteinte, parfois assez fortement, à plusieurs droits fondamentaux. L'ampleur extraordinaire de la crise justifie cependant que les Etats aient une très grande marge d'appréciation dans le choix des mesures qu'ils jugent indispensable pour lutter contre l'épidémie. Les dispositions édictées par le Conseil fédéral se fondent sur une base légale, elles répondent à l'intérêt public et respectent le principe de proportionnalité. Elles s'inscrivent donc dans le cadre de ce que permettent les traités internationaux applicables (notamment les art. 8 à 11 CEDH). Il n'a donc pas été nécessaire de faire usage de la possibilité de suspendre certains droits de l'homme par une notification de dérogation.

Dans les autres domaines, en particulier celui du droit des étrangers et de l'asile, ou pour ce qui est des mesures qui touchent les traités commerciaux, le projet de loi est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse et notamment avec les traités bilatéraux.

4.3 Forme de l'acte à adopter

Le Conseil fédéral a décidé le 8 avril 2020 de soumettre au Parlement une loi fédérale urgente qui reprendrait le contenu des ordonnances de nécessité qu'il a édictées. Il s'agit de donner une base légale formelle aux ordonnances que le Conseil fédéral a arrêtées en se fondant directement sur la Constitution pour lutter contre l'épidémie de COVID-19 afin de pouvoir reconduire les mesures qui seront encore nécessaires. Pour prolonger ces ordonnances fondées sur l'art. 185, al. 3, Cst., en effet, le Conseil fédéral doit avoir soumis à l'Assemblée fédérale un projet établissant la base légale de leur contenu au plus tard six mois après leur entrée en vigueur (art. 7d, al. 2, let. a, LOGA).

L'art. 165 Cst. habilite le Parlement à déclarer urgente une loi fédérale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard. Comme la loi proposée 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.). Le Conseil fédéral propose au Parlement de délibérer en urgence sur cette loi et de la déclarer urgente, afin que le débat sur les mesures nécessaires pour surmonter l'épidémie de COVID-19 ait lieu rapidement et que ces mesures reçoivent une légitimation du pouvoir législatif.

4.4 Délégation de compétences législatives

Le Conseil fédéral a décidé le 29 avril 2020 que le projet de loi devrait contenir les dispositions matérielles et les normes de délégation nécessaires pour fonder les mesures réglées dans les ordonnances édictées par lui directement sur la base de la Constitution, si elles devaient durer plus de six mois.

Le projet de loi contient principalement des normes de délégation permettant d'ordonner des mesures déjà contenues dans des ordonnances de nécessité. Ce sont : les mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19 (art. 2), les mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile (art. 3), les mesures dans le domaine de la justice et du droit procédural (art. 4), les mesures dans le domaine des assemblées de société (art. 5), les mesures en cas d'insolvabilité (art. 6), les mesures dans le domaine de la culture (art. 7), les mesures dans le domaine

des médias (art. 8), les mesures en cas de perte de gain (art. 9), les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage (art. 10) et les dispositions pénales (art. 11).