



20.084

Message relatif aux modifications de la loi COVID-19 et de la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19

du 18 novembre 2020

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, les projets d'une modification de la loi COVID-19 et d'une modification de la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 novembre 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La modification de la loi fédérale urgente sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19) et la modification de la loi fédérale sur les crédits garantis par un cautionnement solidaire à la suite du coronavirus (LCaS-COVID-19) créent des bases légales additionnelles (normes de délégation) pour permettre au Conseil fédéral de prendre des mesures supplémentaires en particulier nécessaires pour atténuer les conséquences de la deuxième vague de l'épidémie de COVID-19.

Contexte

Le Parlement a adopté la loi COVID-19 le 25 septembre 2020 et l'a mise en vigueur le jour suivant. Cette loi pose les bases nécessaires aux mesures de police sanitaire visant à lutter contre l'épidémie de COVID-19 et aux mesures de lutte contre les retombées négatives sur l'économie et la société des mesures de police sanitaire.

Le dispositif d'aide étendu de la Confédération permet, entre autres, de garantir les salaires, de contribuer au maintien des emplois et d'offrir une assistance aux secteurs particulièrement affectés par la crise du COVID-19. L'ordonnance sur les cas de rigueur doit en outre entrer en vigueur au début du mois de décembre 2020. Sur cette base, les cantons pourront fournir, avec le soutien financier de la Confédération, une aide aux entreprises pour lesquelles les conséquences de la crise du COVID-19 sont particulièrement rigoureuses.

La LCaS-COVID-19 est actuellement examinée par le Parlement. Par le présent message, le Conseil fédéral propose une modification du projet initial de cette loi. Cette modification fait l'objet d'un projet séparé, car la LCaS-COVID-19 doit rester en vigueur au moins pour la durée des cautionnements solidaires visés au nouvel art. 25a, compte tenu de la durée de validité dont elle est assortie.

Contenu des projets

Au début de la deuxième vague, le Conseil fédéral a examiné si le dispositif de mesures en place était suffisant. Il est arrivé à la conclusion que seules des modifications ponctuelles des mesures relatives aux cas de rigueur ainsi qu'aux domaines du sport et de l'assurance-chômage doivent être apportées à la loi COVID-19. En outre, la loi sur les amendes d'ordre doit être complétée dans le but de simplifier la mise en œuvre des sanctions dans les cantons.

Le Conseil fédéral entend atténuer les conséquences économiques pour les entreprises principalement au moyen de la réglementation prévue pour les cas de rigueur et des aides sectorielles déjà adoptées. Davantage de moyens financiers doivent être mis à disposition pour les cas de rigueur que ce qui a été prévu dans le cadre de la consultation. La Confédération doit en outre prendre en charge une plus grande partie de ces crédits pour alléger la charge des cantons.

À l'heure actuelle, on ne constate aucun signe de contraction sur les marchés du crédit. À titre de sécurité, le Conseil fédéral souhaite, au moyen d'une délégation de compétence, être habilité à créer par voie d'ordonnance un nouveau système de cautionnement solidaire COVID-19 en cas de détérioration significative de la situation sur les marchés du crédit (resserrement du crédit), ce dans le but de garantir les liquidités des entreprises et de stabiliser l'économie et la société suisses.

Message

1 Contexte

La loi COVID-19¹ a été adoptée le 25 septembre 2020 et est entrée en vigueur le jour suivant. Cette loi pose les bases des mesures de police sanitaire et des mesures de lutte contre les retombées négatives de l'épidémie COVID-19 sur l'économie et la société.

Le dispositif d'aide étendu de la Confédération permet, entre autres, de garantir les salaires, de contribuer au maintien des emplois (indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail [indemnités RHT], allocations pour perte de gain COVID-19) et d'offrir une aide aux secteurs particulièrement affectés par de l'épidémie de COVID-19 (par exemple, aux domaines de la culture, du sport, des transports publics y compris la navigation aérienne, et des médias). Au début du mois de décembre 2020 doit en outre entrer en vigueur l'ordonnance sur les cas de rigueur, qui concrétise l'art. 12 de la loi COVID-19. Sur cette base, la Confédération participera sous forme de subventions au financement des aides cantonales fournies aux entreprises pour lesquelles les conséquences de l'épidémie de COVID-19 sont particulièrement rigoureuses.

Au début de la deuxième vague, le Conseil fédéral a examiné si le dispositif de mesures en place était suffisant. Il est arrivé à la conclusion que seules des modifications ponctuelles étaient nécessaires. Ces modifications sont soumises au Parlement par le présent message. Elles concernent les domaines des cas de rigueur, du sport et de l'assurance-chômage (AC). À cela vient s'ajouter une modification de la loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre².

Bien qu'aucune défaillance du marché en ce qui concerne l'octroi de prêts commerciaux ordinaires par les banques n'ait été constatée jusqu'à présent, une norme de délégation doit être intégrée à la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 (LCaS-COVID-19)³ qui est actuellement examinée par le Parlement. Sur cette base, le Conseil fédéral aura la possibilité de mettre sur pied par voie d'ordonnance un nouveau système de cautionnement solidaire COVID-19 en cas de détérioration significative de la situation sur les marchés du crédit (resserrement du crédit) pour garantir les liquidités et stabiliser l'économie suisse.

Il convient enfin de préciser les particularités que comporte ce projet en matière de procédure. Le délai référendaire concernant la loi COVID-19 du 25 septembre 2020 (acte de base) court jusqu'au 14 janvier 2021. Si le présent acte modificateur était adopté par le Parlement et qu'un référendum contre l'acte de base aboutissait, la loi COVID-19 ne correspondrait plus en tous points à l'objet soumis au vote du fait de l'adoption de l'acte modificateur. Il faudrait donc faire mention des modifications intervenues entre-temps dans les explications concernant l'acte de base fournies par le Conseil fédéral dans le cadre de la votation. Si l'acte de base venait à être rejeté

1 RS 813.103

2 RS 314.1

3 FF 2020 8225

lors d'une votation référendaire, les modifications éventuelles de l'acte cesseraient elles aussi de produire effet au plus tard le 24 septembre 2021.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

En vertu de l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)⁴, une consultation est organisée pour les projets de loi. Il est cependant possible de renoncer à une procédure de consultation lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l'objet dont traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment (cf. art. 3a, al. 1, let. b, LCo).

Une consultation relative à la loi COVID-19 a eu lieu du 19 juin au 10 juillet 2020. Tous les cantons et de nombreuses organisations se sont exprimés sur le projet. En outre, l'ordonnance sur les cas de rigueur COVID-19 a elle aussi fait l'objet d'une consultation du 4 au 13 novembre 2020. Les positions principales des milieux intéressés sont ainsi connues et documentées, pour la loi COVID-19 comme pour l'ordonnance sur les cas de rigueur COVID-19. En application de l'art. 3a, al. 1, let. b, LCo, il est dès lors possible de renoncer à lancer une nouvelle procédure de consultation.

3 Présentation du projet

3.1 Nouvelle réglementation proposée dans la loi COVID-19

3.1.1 Cas de rigueur

Le Parlement a inséré dans la loi COVID-19, à l'intention des entreprises qui souffrent particulièrement des conséquences de l'épidémie, une disposition visant à atténuer les «cas de rigueur». Cette disposition définit certaines exigences minimales devant être remplies pour qu'une entreprise soit considérée comme confrontée à un cas de rigueur. Elle précise en outre que la Confédération ne peut accorder un soutien que sur demande des cantons. Sur cette base, le Conseil fédéral a effectué au début de novembre 2020 une consultation relative à l'ordonnance d'exécution. La consultation a montré que le principe de la réglementation jouit du soutien d'une très grande majorité. Sur la base des résultats de la consultation, la Confédération et les cantons mettront conjointement à disposition jusqu'à 1 milliard de francs afin d'atténuer les cas de rigueur. L'art. 12 de la loi COVID-19 doit être modifié en conséquence:

Le montant total du programme pour les cas de rigueur, qui est de 1 milliard de francs, doit être mentionné à l'al. 1. La part de la Confédération aux mesures de soutien des cantons doit désormais être réglée de la manière suivante: les premiers 400 millions de francs des dépenses totales sont comme jusqu'à présent répartis à

⁴ RS 172.061

parts égales entre les cantons et la Confédération; cette dernière prend en charge 80 % des 600 millions de francs restants. Cette répartition des coûts est calculée de façon à ce que la part de la Confédération représente globalement environ deux tiers des dépenses. Si le montant total devait ultérieurement être augmenté, la clé de répartition devrait elle aussi être adaptée en conséquence. Pour clarifier la situation en ce qui concerne le champ d'application de la réglementation des cas de rigueur, l'énumération des branches concernées doit en outre être complétée par deux catégories supplémentaires, à savoir la restauration et l'hôtellerie.

L'al. 3 en vigueur dispose que le soutien au titre des cas de rigueur est accordé à la condition notamment que les entreprises n'aient pas droit à d'autres aides financières de la Confédération. L'intention du législateur, qui était de n'exclure du soutien au titre des cas de rigueur que les entreprises ayant reçu des aides financières découlant des mesures prises dans le cadre de l'épidémie de COVID-19, ne figure cependant pas explicitement dans le texte légal. Par souci de clarté, l'alinéa doit donc être complété par l'expression «aides financières de la Confédération au titre du COVID-19».

Le Conseil fédéral estime que, dans l'intérêt d'une mise en œuvre rapide, il faudrait s'abstenir de modifier les éléments fondamentaux de l'art. 12 de la loi COVID-19, à savoir la liberté dont les cantons bénéficient pour concevoir leurs réglementations des cas de rigueur et la direction de principe qu'ils exercent. Pour la même raison, la première tranche de versement de 400 millions de francs est, comme dans la loi COVID-19 en vigueur, répartie à parts égales entre la Confédération et les cantons. Avec la deuxième tranche, qui doit être financée à raison de 80 % par la Confédération et de 20 % par les cantons, on arrive, en cas de versement de la totalité du milliard, à une clé de répartition de 68 % à la charge de la Confédération et de 32 % à la charge des cantons.

Si les dépenses totales devaient dépasser 1 milliard de francs, les cantons devraient de nouveau participer pour moitié au montant excédentaire. Une clé de financement dans laquelle la Confédération assumerait 80 % des coûts pour un montant illimité constituerait une violation du principe d'équivalence. Une telle solution nécessiterait une nouvelle ordonnance d'exécution.

Un nouvel art. 12a apporte des précisions sur le traitement et la communication de données personnelles et d'informations entre la Confédération et les cantons d'une part, et entre les cantons d'autre part. La réglementation, analogue à celle qui figure dans la LCaS-COVID-19, a déjà fait ses preuves. Elle sert à découvrir et à poursuivre les abus. De l'avis du Conseil fédéral, compte tenu du risque très élevé d'abus qui caractérise les contributions à fonds perdu, il est impératif que les entreprises accordent à l'État un accès intégral à leurs dossiers et que les cantons puissent consulter toutes les données nécessaires.

3.1.2 Sport

L'épidémie de COVID-19 a de profondes répercussions sur l'économie et la société. Elle touche également les organisations régissant le sport d'élite et le sport populaire. En été et en automne 2020, le Parlement a autorisé plusieurs trains de mesures

visant à atténuer les conséquences de l'épidémie de COVID-19 sur le sport. Ces mesures comprennent d'une part des contributions non remboursables au sport populaire d'un montant de 200 millions de francs (100 millions pour chacune des années 2020 et 2021) et d'autre part des prêts aux clubs professionnels jusqu'à concurrence de 25 % des charges d'exploitation. Pour les prêts, un montant de 175 millions de francs a été sollicité ou budgétisé pour chacune des années 2020 et 2021. La base légale de ces prêts est constituée par la loi COVID-19.

Par la modification du 28 octobre 2020⁵ de l'ordonnance COVID-19 du 19 juin 2020 situation particulière⁶, le Conseil fédéral a limité à 50 le nombre de spectateurs admis dans les stades, cela dans l'ensemble du pays. Quelques cantons ont édicté des restrictions plus poussées. Dans les faits, cela signifie que seuls les matches à huis clos restent possibles. Ces mesures touchent tout particulièrement les clubs professionnels et semi-professionnels des ligues de football, de hockey sur glace, de handball, de basketball, de volleyball et de unihockey: avec la fermeture de la billetterie, ils perdent une de leurs principales sources de recettes. À cela s'ajoutent des pertes dans les domaines de la restauration et du *sponsoring*. En ce qui concerne les coûts, il n'existe par contre qu'une faible marge de manœuvre à court terme.

De nombreux clubs professionnels et semi-professionnels sont donc confrontés à des problèmes menaçant leur existence. En raison du COVID-19, les ligues s'attendent à des pertes de recettes pouvant atteindre 650 millions de francs pour la qui s'étend de mars 2020 à juin 2021. En complément des mesures de stabilisation prises jusqu'à présent, le Conseil fédéral a donc examiné des mesures de soutien supplémentaires. L'objectif prioritaire de celles-ci est la sauvegarde des structures de base du sport d'élite et du sport populaire en Suisse. Les clubs professionnels et semi-professionnels revêtent une grande importance pour le sport suisse. Ils jouent en particulier un rôle considérable dans l'encouragement de la relève et la promotion du sport féminin.

Pour sauvegarder durablement les structures ainsi que l'activité d'entraînement et de compétition, en particulier dans les sports d'équipe professionnels, le Conseil fédéral désire donc pouvoir en plus accorder des contributions à fonds perdu. Pour des raisons d'égalité de traitement, conformément à la systématique de la réglementation de l'art. 13 de la loi COVID-19 en vigueur, les clubs des ligues semi-professionnelles sont également englobés par la réglementation proposée, car ils sont touchés de la même manière que les clubs des ligues professionnelles. Actuellement, la réglementation concerne 44 clubs de ligues professionnelles et 89 clubs de ligues semi-professionnelles.

Solution proposée

Compte tenu des plans de protection requis, les stades auraient pu être remplis aux deux tiers de leur capacité. Le championnat et les matches auraient ainsi pu être maintenus. D'après la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)⁷, l'État n'est tenu à aucune indemnisation pour les mesures étatiques prises de manière

⁵ RO 2020 4503

⁶ RS 818.101.26

⁷ RS 818.101

licite. Au vu de leur grande importance pour l'économie et la société, les clubs doivent cependant être indemnisés pour les pertes de billetterie. Le calcul de l'indemnisation est fondé sur les recettes moyennes de billetterie de chaque club au cours de la saison 2018/2019. Les deux tiers des pertes de recettes seront indemnisés dans les limites des crédits disponibles. Sont pris en considération les matches du championnat national effectivement disputés à partir du 29 octobre 2020 jusqu'à l'abrogation de la restriction du nombre de spectateurs par le Conseil fédéral.

Les contributions à fonds perdu seront versées *a posteriori*, vraisemblablement de façon trimestrielle, en fonction des matches disputés au cours de la période déterminante précédente. Le premier versement de 2021 comprendra également l'indemnisation pour les matches de championnat disputés du 29 octobre au 31 décembre 2020.

Sur les moyens alloués pour des prêts dans le budget 2021, qui se montent à 175 millions de francs, il semble actuellement qu'au maximum 115 millions de francs seront utilisés en tant que contributions à fonds perdu d'ici à la fin juin 2021.

Les moyens restants, soit 60 millions de francs, resteront disponibles pour l'octroi de prêts sans intérêts. Après l'entrée en vigueur du présent projet, ces derniers ne pourront cependant être sollicités que si le club est menacé par une pénurie de liquidités malgré l'octroi de la contribution à fonds perdu.

3.1.3 Réduction de l'horaire de travail

À la suite de la forte augmentation du nombre de cas confirmés de COVID-19 enregistrée en automne 2020, la Confédération et les cantons ont pris des mesures générales qui se répercutent directement et indirectement sur l'économie et le marché du travail. De ce fait, le risque de licenciements et de nouvelles pertes d'emplois augmente de nouveau sur la place industrielle suisse. À l'heure actuelle, on enregistre également une augmentation du nombre d'entreprises subissant d'importantes pertes de travail ainsi qu'une prolongation de la durée de celles-ci. Pour sauvegarder les emplois et éviter les licenciements dus aux mesures que les autorités prennent pour lutter contre les infections, il faut de nouveau étendre de façon ciblée les prestations de l'AC dans le domaine de la RHT à partir de l'automne 2020. Plusieurs mesures d'urgence de l'AC ont été reprises à l'art. 17 de la loi COVID-19 et le Conseil fédéral a ainsi reçu la compétence d'édicter dans des domaines définis des dispositions dérogeant à la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance chômage (LACI)⁸. Il s'agit ici de compléter les possibilités de déroger à la LACI afin de créer la base légale pour des extensions supplémentaires ciblées de l'AC.

⁸ RS 837.0

3.2 Modification de la LCaS-COVID-19 en délibération

Le programme pour les cas de rigueur fondé sur l'art. 12 de la loi COVID-19 doit être mis en œuvre rapidement par la Confédération et les cantons. Il s'agit de l'instrument le plus efficace pour atténuer de façon rapide et ciblée les conséquences négatives de l'épidémie de COVID-19 sur les entreprises durement touchées. Les cantons connaissent au mieux leurs propres structures économiques et sont par conséquent en mesure de juger quelles entreprises doivent être aidées. La Confédération soutient les cantons en prenant en charge plus de la moitié des coûts. En fonction des besoins, les cantons octroient des cautions, des garanties, des prêts ou des contributions à fonds perdu.

Au vu de ce qui précède, une refonte du système de cautionnement solidaire n'est actuellement pas nécessaire. À ce jour, malgré la situation épidémiologique tendue, aucune défaillance du marché n'est à noter en ce qui concerne l'octroi de prêts commerciaux ordinaires par les banques. En outre, dans le cadre du système de cautionnement des crédits COVID-19, de nombreuses entreprises disposent encore de crédits non utilisés auxquels elles peuvent recourir. De plus, le système ordinaire de cautionnement de la Confédération reste à la disposition des PME. La mise en place d'un nouveau système de cautionnement solidaire, à l'exemple de ce qui s'est fait au printemps 2020, n'est donc pas nécessaire. Le système de cautionnement des crédits COVID-19 n'a pas non plus vocation à servir de programme conjoncturel. Compte tenu des restrictions sanitaires actuelles, un véritable programme conjoncturel ne serait pas efficace et pourrait même s'avérer contre-productif.

Néanmoins, pour pouvoir réagir rapidement à une nette détérioration de la situation sur les marchés du crédit (resserrement du crédit), le Conseil fédéral propose au Parlement, à titre de sécurité, l'adoption d'une norme de délégation habilitant le gouvernement à créer un nouveau système de cautionnement solidaire. Au cas où les banques n'assureraient plus ou ne pourraient plus assurer (suffisamment) l'approvisionnement en crédits, le Conseil fédéral pourrait ainsi mettre en place un nouveau système de cautionnement solidaire par voie d'ordonnance. La norme de délégation prescrit les paramètres du système, notamment les conditions de sa mise en place (impossibilité pour les entreprises de se financer sur le marché) et certains critères d'éligibilité.

3.3 Modification de la loi sur les amendes d'ordre

Une modification de la loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre (LAO)⁹ est intégrée à la modification proposée de la loi COVID-19. À l'heure actuelle, les contraventions mineures aux mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19 ordonnées par les cantons et la Confédération ne peuvent être sanctionnées qu'en procédure pénale ordinaire au sens du code de procédure pénale¹⁰. Les contraven-

⁹ RS 314.1

¹⁰ RS 312.0

tions mineures à la LEp¹¹ doivent désormais aussi pouvoir être punies dans la procédure d'amende d'ordre.

4 Commentaire des dispositions

4.1 4.1 Loi COVID-19

Art. 12 Mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises: conditions

Le montant total disponible au titre des mesures pour les cas de rigueur n'excédera pas 1 milliard de francs. C'est pourquoi *l'al. 1* fixe un plafond pour les dépenses totales à ce titre. Afin d'alléger les charges des cantons, la part de la Confédération aux mesures cantonales de soutien est, en outre, divisée en deux volets: la première tranche de 400 millions de francs sera, comme cela est déjà prévu dans la loi COVID-19 actuelle, répartie à parts égales entre la Confédération et les cantons; la Confédération participera, pour une part de 80 %, au financement des 600 millions restants. La participation financière de la Confédération atteindra ainsi environ deux tiers des dépenses totales.

Sur le plan régional, certaines entreprises actives dans la restauration et l'hôtellerie subissent elles aussi les conséquences des mesures ordonnées par la Confédération et les cantons. C'est pourquoi, pour clarifier la situation en ce qui concerne le champ d'application de la réglementation des cas de rigueur, l'énumération des branches concernées figurant à *l'al. 1* doit être complétée par ces deux catégories supplémentaires. Le libellé précise que la Confédération soutient les cantons dans le financement des mesures pour les cas de rigueur, et non directement les entreprises.

L'al. 1^{bis} reprend la réglementation définie dans les deuxième et troisième phrases de *l'al. 1* existant.

L'al. 2 précise que la participation d'un canton en pour-cent n'est réduite que si ce canton a déjà fourni intégralement sa part au financement prévue dans le premier volet.

L'al. 2 en vigueur, qui devient *l'al. 2^{bis}*, dispose que le soutien au titre des cas de rigueur est accordé à la condition notamment que les entreprises n'aient pas déjà droit à d'autres aides financières de la Confédération. L'intention du législateur était de n'exclure du soutien fourni au titre des cas de rigueur que les entreprises ayant reçu des aides financières découlant des mesures prises en lien avec le COVID-19; cette intention ressort du contexte, mais ne figure pas explicitement dans le texte de loi. Par souci de clarté, l'alinéa doit donc être complété en deux endroits par l'expression «aides financières de la Confédération au titre du COVID-19». Ces aides sont des fonds versés par la Confédération, en particulier sur la base des art. 11, 12b, 13 et 14 de la loi COVID-19, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19¹² ou sur des bases légales con-

¹¹ RS 818.101

¹² RO 2020 3825

cernant des aides destinées à des secteurs spécifiques déjà mises en place ou en voie de l'être pour atténuer les conséquences de l'épidémie de COVID-19.

Dans la loi COVID-19 en vigueur, le Parlement a voulu exclure des mesures pour les cas de rigueur les entreprises bénéficiant déjà d'aides financières provenant de la Confédération. Désormais, le droit à d'autres aides financières constituera en soi un critère d'exclusion des mesures pour les cas de rigueur. Ces dernières sont donc conçues comme un dernier filet de sécurité et ne visent pas à alléger des mesures d'aides spécifiques à certains secteurs.

Art. 12a Mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises:
données personnelles et informations

L'échange de données et d'informations se fonde, en premier lieu, sur les règles cantonales en la matière. Comme ces règles ne prévoient toutefois pas de tels échanges ni entre les cantons, ni entre ceux-ci et les offices fédéraux concernés, l'art. 12a crée la base légale formelle requise à cet effet. Celle-ci permet aux offices compétents de traiter et d'échanger entre eux les données personnelles et informations dont ils ont besoin pour accomplir les tâches visées à l'art. 12 (*al. 1*).

La réglementation est analogue à celle qui figure dans la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19. Ayant déjà fait leurs preuves, les modalités prévues par cette loi pour le traitement et la communication de données seront également appliquées aux mesures pour les cas de rigueur.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) devra également pouvoir effectuer des audits (*al. 3*) en particulier dans les cas où il soupçonne un abus.

Art. 12b Mesures dans le domaine du sport: contributions à fonds perdu pour
les clubs de sports d'équipe professionnels et semi-professionnels

Les contributions à fonds perdu seront versées *a posteriori*, probablement de façon trimestrielle, en fonction des matches disputés au cours de la période déterminante précédente. Le premier versement de 2021 comprendra également l'indemnisation pour les matches de championnat disputés du 29 octobre au 31 décembre 2020.

En vertu de l'*al. 1*, ont droit à des contributions les associations et sociétés de capitaux qui remplissaient déjà jusqu'ici les critères requis pour obtenir les prêts visés à l'art. 13. Pour assurer le fonctionnement des clubs concernés jusqu'au milieu de l'année 2021, la Confédération met à disposition des contributions à fonds perdu pour un montant maximal de 115 millions de francs.

Au sens où il est utilisé dans les dispositions modifiées, un club désigne l'entité juridique propriétaire d'une équipe de sport évoluant dans l'une des ligue indiquées (*al. 2*). Cela signifie que tous les revenus d'un club, y compris de la direction du club, doivent avoir été affectés par une éventuelle diminution.

L'indemnisation s'élève aux deux tiers des recettes moyennes, par match et par club, obtenues par la vente des billets de la saison 2018/2019, sans les prestations dites d'hospitalité. Seuls sont pris en considération les matches disputés dans le cadre des championnats de Suisse. Ne sont donc pas pris en compte les tours de coupe, les

matches amicaux et les compétitions internationales. Sur la base de ces données, les clubs seront indemnisés pour les pertes de recettes des billets subies à partir du 29 octobre 2020 dans le cadre des championnats nationaux disputés au cours de la saison 2020/2021. Aucune contribution ne sera versée pour les matches annulés ou reportés à une date ultérieure. Ces derniers bénéficieront d'une indemnisation s'ils ont eu effectivement lieu à un moment où le nombre des spectateurs autorisés était encore limité. Sont déduites du montant de la contribution les recettes effectives provenant des éventuelles ventes de billets survenues à partir du 29 octobre 2020. Les modalités du calcul de la contribution seront réglées par le Conseil fédéral dans l'ordonnance (*al. 3 et 4*).

Un club semi-professionnel ayant droit, en plus des contributions prévues par l'art. 12b, à des contributions au titre de l'aide que la Confédération octroie, sur la base de l'art. 4 de la loi du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport¹³, à Swiss Olympic pour les dommages subis en lien avec le COVID-19 doit choisir entre l'une ou l'autre catégorie de contributions (*al. 5*).

L'interdiction faite aux clubs de verser des dividendes et des tantièmes, combinée à celle de laisser les salaires au niveau qui a été adapté, vise à aider les clubs à stabiliser leurs finances (*al. 6, let. a à c*). L'octroi des contributions est assorti des charges suivantes:

- Les clubs ayant droit aux contributions doivent abaisser les salaires et autres rémunérations de collaborateurs dépassant le montant maximum du gain assuré visé à l'art. 15 la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents¹⁴. Les salaires et autres rémunérations doivent ainsi être ramenés au montant maximum du gain assuré, la réduction ne pouvant être inférieure à 20 %. Après la réduction, le niveau salarial ainsi adapté doit être maintenu pendant cinq ans. Les calculs sont fondés sur les salaires versés au cours de la saison 2018/2019. Les clubs doivent, par conséquent, divulguer les salaires et autres rémunérations versés. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions à l'obligation d'abaisser les salaires ou de les stabiliser pour les clubs qui montent dans une ligue supérieure.
- Les clubs doivent poursuivre leur travail d'encouragement de la relève et de promotion du sport féminin dans la même mesure qu'au cours de la saison 2018/2019 pendant au moins cinq ans.
- Les clubs ne sont pas autorisés à verser des dividendes et des tantièmes pendant au moins cinq ans.

Aux yeux de la population, il importe en effet que les contributions fédérales soient utilisées à bon escient et qu'elles ne servent pas à financer des salaires trop élevés. Les informations confirmant que les dispositions en la matière sont bel et bien respectées devront être rendues publiques. Le Conseil fédéral fixera la forme et le contenu des rapports à ce sujet, conformément aux prescriptions en matière de protection des données (*al. 7*).

¹³ RS 415.0

¹⁴ RS 832.20

Par souci de clarté, la loi renvoie aux dispositions générales de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹⁵ pour ce qui est du remboursement des contributions. Par conséquent, les dispositions particulières de la loi sur l'encouragement du sport (art. 32) ne sont pas applicables (*al. 8*).

Art. 13 Mesures dans le domaine du sport: prêts aux clubs de sports d'équipe professionnels et semi-professionnels

L'*al. 1* prévoit que des prêts ne sont accordés qu'à titre exceptionnel et en complément des contributions visées à l'art. 12*b*, si un club est confronté à une pénurie de liquidités malgré les aides directes reçues. Les prêts accordés par la Confédération ne pourront pas dépasser 235 millions de francs; cette limite correspond au montant total pouvant être versé en vertu de l'art. 13.

S'ils ont été octroyés en vertu de l'art. 13 avant l'entrée en vigueur de la loi modifiée, les prêts ne seront pas concernés par la modification de la loi et ne seront donc pas convertis en contributions à fonds perdu. Avoir droit à un prêt n'exclut pas le droit aux contributions visées à l'art. 12*b*.

Après avoir explicité la définition d'un club, l'art. 12*b*, *al. 2* précise que les charges d'exploitation déterminantes sont exclusivement les charges encourues dans le cadre de la participation aux matches d'une des ligues mentionnées à l'art. 12*b*, *al. 1*. La limite de 25 % des charges d'exploitation s'applique également aux éventuels prêts ayant été octroyés sur la base de l'art. 13 de la loi en vigueur.

L'*al. 3* précise que la Confédération peut accorder des cessions de rang pour les prêts octroyés en vertu de l'*al. 1*, si elle estime que cette mesure est susceptible de réduire les risques financiers qu'elle encourt.

Art. 17 Mesures dans le domaine de l'assurance-chômage

Par suite des mesures prises par les autorités, le nombre d'entreprises enregistrant d'importantes pertes de travail augmente, tout comme la durée de ces dernières. C'est pourquoi la *let. b* dispose que le Conseil fédéral peut supprimer la durée maximum de l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) lorsque la perte de travail est supérieure à 85 % de l'horaire normal de l'entreprise. De cette façon, les entreprises fortement affectées par les mesures adoptées par les autorités pourront bénéficier d'un soutien ciblé pour le maintien de leurs emplois.

La *let. f* prévoit que le Conseil fédéral pourra désormais édicter, en dérogation à l'art. 33, *al. 1*, *let. e*, LACI, des dispositions réglant le droit à l'indemnisation en cas de RHT des personnes qui ont un emploi d'une durée déterminée ou qui sont en apprentissage. Les personnes avec contrat de durée déterminée pourront demander une indemnisation en cas de RHT pour la durée dudit contrat. Les entreprises fortement affectées par les mesures adoptées par les autorités verront ainsi diminuer leur charge financière durant l'épidémie.

La *let. g* prévoit que le Conseil fédéral pourra supprimer le délai d'attente pour toucher l'indemnité de RHT. Assimilable à une franchise, ce délai doit inciter les

entreprises à remplir l'obligation de diminuer le dommage. Aux termes de la LACI en vigueur, le Conseil fédéral peut fixer un délai allant d'un à trois jours. Dans les cas liés aux mesures adoptées par les autorités pour lutter contre l'épidémie de COVID-19, le Conseil fédéral pourra exempter les employeurs du paiement de cette franchise et imputer les charges correspondantes à l'AC.

Art. 21 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité

L'al. 6 prévoit de prolonger la durée de validité des art. 1 et 17, let. a à c. La durée de validité de la let. b, modifiée dans le cadre de la présente loi, sera donc prolongée, garantissant ainsi la non-prise en compte, sur toute la durée du délai-cadre de deux ans pour la période d'indemnisation, des périodes de décompte lors de la perception d'indemnités en cas de RHT par suite de perte de travail supérieure à 85 %.

Le cadre défini à l'art. 21 en matière de durée de validité des dispositions permet au Conseil fédéral d'apporter un soutien en cas de besoin.

Modification de la loi sur les amendes d'ordre

Les contraventions mineures à la LEp¹⁶ doivent pouvoir être sanctionnées selon la procédure d'amende d'ordre, comme cela est déjà le cas dans certains domaines de la législation sur les denrées alimentaires et les stupéfiants. La loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre (LAO)¹⁷ doit être complétée en conséquence. Actuellement, les mesures visant la population ordonnées par les cantons sur la base de l'art. 40 LEp ou par la Confédération sur la base de l'art. 6, al. 2, let. b, LEp, en relation avec l'art. 40 LEp, peuvent être sanctionnées uniquement en vertu du code de procédure pénale (cf. art. 83, al. 1, let. j, et 84, al. 1, LEp). Dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de COVID-19, il est apparu que les cantons ont un besoin urgent de pouvoir sanctionner les infractions mineures par des amendes d'ordre. Sur souhait explicite des cantons, cette lacune dans la LAO doit être comblée dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de COVID-19. Il faut également noter que la loi COVID-19 en vigueur prévoit des amendes d'ordre uniquement pour les mesures dans les domaines des capacités sanitaires et de la protection des travailleurs qui ont été édictées sur la base de cette même loi (voir l'art. 18 de la loi COVID-19). En revanche, les mesures prévues par l'ordonnance COVID-19 du 19 juin 2020 situation particulière¹⁸ se fondent sur la LEp.

La LEp et les dispositions d'exécution pertinentes comprennent des dispositions relatives aux infractions qui peuvent être constatées sur place et auxquelles peut s'appliquer la procédure relative aux amendes d'ordre, par exemple les violations des mesures visant la population. Dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de COVID-19, il s'agit notamment des violations des plans de protection prévus par l'ordonnance COVID-19 situation particulière ou de l'obligation de porter un masque facial dans les espaces accessibles au public des installations et des établissements et dans les zones d'accès aux transports publics.

¹⁶ RS 818.101

¹⁷ RS 314.1

¹⁸ RS 818.101.26

La procédure relative aux amendes d'ordre ne peut cependant pas s'appliquer à certaines infractions. Ceci est le cas, par exemple, si un organisateur met sur pied un événement interdit en vertu des dispositions d'exécution de la LEp. Dans de tels cas, le montant maximal de l'amende d'ordre, qui est de 300 francs (voir art. 1, al. 4, LAO), semble trop faible, car la faute ne relève alors généralement pas des infractions mineures.

Il incombe au Conseil fédéral de préciser, en modifiant l'annexe 2 de l'ordonnance du 16 janvier 2016 sur les amendes d'ordre (OAO)¹⁹, quelles sont les infractions aux mesures fédérales ou cantonales²⁰ qui peuvent être sanctionnées dans le cadre d'une procédure d'amende d'ordre. Une telle procédure n'est en effet applicable que si le Conseil fédéral, après avoir consulté les cantons (voir art. 15 LAO), énumère l'élément constitutif de la contravention dans les dispositions d'exécution et fixe le montant de l'amende d'ordre.

Déclaration d'urgence et mise en vigueur

La modification proposée de la loi COVID-19 doit être déclarée urgente et être mise en vigueur avant l'échéance du délai référendaire. L'art. 165, al. 1, de la Constitution (Cst.)²¹ prévoit que la validité des lois fédérales urgentes doit être limitée dans le temps, sans toutefois indiquer une durée maximale. La présente loi est sujette au référendum, car sa durée de validité dépasse une année (art. 141, al. 1, let. b, Cst.).

L'art. 17, let. b, e et g, s'appliquera rétroactivement à partir du 1^{er} septembre 2020 (dans le cas de la let. e, il s'agit uniquement d'une précision visant à assurer la clarté). Cette disposition a déjà été concrétisée dans le cadre de l'ordonnance COVID-19 du 20 mars 2020 assurance-chômage²². Une publication urgente au sens de l'art. 7, al. 3, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl)²³ est prévue. La loi entre en vigueur le jour suivant son adoption.

4.2 Loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19

Les propositions visant à modifier la LCaS-COVID-19 concernent un projet qui fait actuellement l'objet de délibérations parlementaires²⁴. C'est pourquoi leur présentation reprend celle d'un message additionnel.

Art. 25a

La norme de délégation qui complète la LCaS-COVID-19 vise à habiliter le Conseil fédéral à réactiver, dans une mesure restreinte, l'octroi de crédits de cautionnement COVID, pour autant et aussi longtemps que cela soit nécessaire à la garantie des

¹⁹ RS 314.11

²⁰ Il s'agit en priorité des mesures ordonnées par la Confédération ou les cantons sur la base de l'art. 40 LEp.

²¹ RS 101

²² RS 837.033

²³ RS 170.512

²⁴ FF 2020 8225

liquidités et à la stabilisation de l'économie. Cette réglementation permettrait d'accorder des cautionnements solidaires à de nouveaux crédits. Toutefois, les mesures destinées aux cas de rigueur demeurent le moyen de choix dans l'aide apportée aux entreprises. Dans l'al. 1, la réglementation s'appuie sur l'art. 43a, al. 1, Cst.

Les conditions applicables à l'octroi de cautionnements solidaires doivent suivre dans toute la mesure du possible les dispositions de l'ordonnance du 25 mars 2020 sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 (OCaS-COVID-19)²⁵ (premier programme de crédits datant du printemps 2020) et du projet de LCaS-COVID-19 (al. 1). Comme pour le premier programme de crédits, les négociations avec les banques devront convaincre suffisamment d'établissements de participer à ce deuxième programme. Il n'est pas prévu de créer une obligation, voire une contrainte de participation pour les banques.

La phrase introductive de l'al. 2 définit les ayants droit aux crédits garantis par un cautionnement solidaire, à savoir les entreprises individuelles, les sociétés de personnes et les personnes morales ayant leur siège en Suisse, pour autant qu'elles remplissent toutes les conditions spécifiées dans les *let. a à f*. La procédure doit être ouverte par le dépôt d'une demande, qui peut prendre la forme de documents signés par le requérant et transmis à la banque par voie électronique (dans le cadre de l'OCaS-COVID-19: convention de crédit ou demande de crédit). Dans la mesure du possible, les transactions seront numérisées.

Par analogie avec les dispositions édictées dans le cadre du premier programme de crédits (cf. art 3, al. 1, let. c, OCaS-COVID-19), les requérants doivent être particulièrement touchés par les conséquences persistantes de l'épidémie de COVID-19 (*let. a*). La notion de «particulièrement touchées» est précisée à l'al. 3.

En l'état actuel, le Conseil fédéral estime qu'il ne sera pas nécessaire d'octroyer des cautionnements solidaires pour des crédits. Les entreprises confrontées à des problèmes de liquidités en raison de l'incertitude persistante liée à l'épidémie de COVID-19 peuvent recourir aux mesures pour les cas de rigueur, même si elles ont déjà bénéficié des mesures prévues par l'OCaS-COVID-19. Selon la let. b, le Conseil fédéral devrait toutefois pouvoir créer une nouvelle facilité de crédit pour les entreprises qui n'ont pas contracté de crédit selon l'OCaS-COVID-19, qui n'ont pas utilisé intégralement un tel crédit au sens de l'art. 7 OCaS-COVID-19 ou qui ont déjà remboursé intégralement le crédit COVID-19 garanti.

Let. c: la disposition concernant la date de fondation correspond à l'art. 3, al. 1, let. a, OCaS-COVID-19 (cf. les commentaires du 14 avril 2020 sur l'OCaS-COVID-19, p. 6) et a été assortie d'une condition demandant l'inscription au registre du commerce.

La *let. d* correspond à l'art. 3, al. 1, let. b, OCaS-COVID-19 (cf. les commentaires du 14 avril 2020 sur l'OCaS-COVID-19, p. 6). En outre, les requérants ne peuvent pas être impliqués dans des enquêtes en cours relatives à la lutte contre les abus au sens de l'OCaS-COVID-19 ou de la présente loi; ils se voient refuser le droit de bénéficier de mesures de soutien supplémentaires.

²⁵ RS 951.261

Let. e: cette disposition s'appuie sur l'art. 12, al. 2, de la loi COVID-19. Elle vise à garantir que les entreprises individuelles, les sociétés de personnes et les personnes morales ayant leur siège en Suisse qui ont bénéficié de mesures spécifiques de la Confédération liées au COVID-19 et destinées à assurer leur liquidité (par ex. pour le sport, la culture, le soutien des *start-up*) ne reçoivent pas deux fois une aide. Ces réglementations spéciales priment l'octroi de crédits garantis par un cautionnement. Sont cependant exceptées les mesures dans les domaines de l'indemnisation en cas de RHT et de l'allocation pour perte de gain; le libellé de l'al. 1 précise que sont également exceptées les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises.

Let. f: le chiffre d'affaires minimal de 100 000 francs au cours de l'exercice déterminant est repris de l'art. 3, al. 1, let. b, du projet d'ordonnance sur les cas de rigueur COVID-19. La limite supérieure de 500 millions de francs est reprise de l'art. 6, al. 2, let. a, OCAs-COVID-19.

L'al. 3 précise la notion de situation particulière en s'appuyant sur la réglementation pour les cas de rigueur.

L'al. 4 règle le montant maximal que la Confédération peut garantir au moyen d'un cautionnement solidaire (calcul du cautionnement solidaire). Comme dans l'OCAs-COVID-19, le montant total cautionné s'élève à 10 % au plus du chiffre d'affaires du requérant.

L'al. 4 dispose par ailleurs que les crédits, assortis d'un intérêt annuel, sont cautionnés à 85 % au moins. Le Conseil fédéral règle les modalités. Il peut ainsi fixer le cautionnement proportionnellement au montant du crédit cautionné maximal (cf. al. 5, let. c), en octroyant des garanties plus élevées aux crédits moins élevés qu'aux crédits plus importants.

L'al. 5 précise que le Conseil fédéral règle les modalités par voie d'ordonnance. Ce faisant, il suivra dans toute la mesure du possible les dispositions de l'OCAs-COVID-19.

Il devra notamment édicter des dispositions en s'appuyant sur l'OCAs-COVID-19, en particulier en ce qui concerne la réglementation du but des cautionnements solidaires, les conditions de leur octroi dans le cadre défini à l'al. 2, la situation patrimoniale et la dotation en capital du requérant, ainsi que les dates de début et les dates limites de dépôt des demandes. À ce sujet, voir en particulier les art. 1 et 3 OCAs-COVID-19 (*let. a*). En outre, l'ordonnance doit préciser l'application ou l'éventuelle obligation d'appliquer des conventions et accords modèles pour régler les relations contractuelles conclues entre le donneur de crédits et la caution de même qu'entre le requérant et le donneur de crédits (conditions générales des banques concernées, convention de crédit, demande de crédit et contrat de cautionnement) ainsi que l'obligation de régler ces affaires de manière numérique; voir les art. 3, al. 3, et 4, al. 3 et 4, OCAs-COVID-19 (*let. g*).

Les utilisations des ressources qui ne sont pas autorisées (*let. b*), la durée des cautionnements solidaires et les conditions pour leur prolongation et l'adaptation du taux de cautionnement en fonction du montant du crédit (*let. c*), l'exercice déterminant pour le calcul du chiffre d'affaires pertinent visé aux al. 2, let. f, 3 et 4 (*let. d*), l'amortissement et le taux d'intérêt des crédits garantis par des cautionnements solidaires (*let. e*), les tâches des organisations de cautionnement, la gestion, la sur-

veillance et le règlement du cautionnement solidaire ainsi que la prévention, la lutte et la poursuite en matière d'abus (*let. i*) ainsi que la couverture des pertes et la prise en charge des frais administratifs par la Confédération (*let. j*) sont réglés par le projet de LCaS-COVID-19. Les cautionnements solidaires visés par le présent article devront faire l'objet d'un règlement analogue. Dans la mesure du possible, l'ordonnance du Conseil fédéral devra également appliquer les articles correspondants de la LCaS-COVID-19 aux cautionnements solidaires; si nécessaire, il conviendra de créer des dispositions d'ordonnance spécifiques.

Les domaines énumérés à la *let. f* (l'applicabilité du devoir d'information et du droit à l'information visée à l'art. 21 LCaS-COVID-19), à la *let. h* (la responsabilité visée à l'art. 22 LCaS-COVID-19) et à la *let. k* (les dispositions pénales visées à l'art. 25 LCaS-COVID-19) sont des domaines qui requièrent, en principe, une réglementation légale formelle. Sur le plan matériel, de telles réglementations existent déjà dans le projet de LCaS-COVID-19. Elles se réfèrent toutefois uniquement aux cautionnements solidaires prévus pour les crédits votés au printemps 2020. Les dispositions énoncées aux *let. f*, *h* et *k* confèrent au Conseil fédéral la compétence nécessaire pour appliquer telles quelles dans l'ordonnance ces mêmes dispositions aux relations de crédits et de cautionnements solidaires prévus par le présent article, c'est-à-dire dans le sens de l'éventuel second programme de crédits.

L'al. 6 crée la base légale des dérogations nécessaires au droit existant. Les mêmes points de réglementation que dans l'OCaS-COVID-19 étant concernés, des règles analogues devront être créées.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Cas de rigueur

Les conséquences financières de la modification de l'art. 12 de la loi COVID-19 sont difficiles à quantifier. Elles dépendent essentiellement de l'étendue des programmes cantonaux pour les cas de rigueur et de la répartition des charges entre la Confédération et les cantons. L'engagement de la Confédération et des cantons a été plafonné au niveau de la loi à un montant total de 1 milliard de francs. Ce plafond vient contrebalancer la grande liberté dont disposent les cantons dans la définition des mesures. La participation de la Confédération aux coûts engendrés par les mesures cantonales pour la tranche des dépenses totales supérieure à 400 millions de francs passe à 80 % contre 50 % jusqu'ici. Cette augmentation entraîne une hausse des dépenses de la Confédération, qui passent de 500 à 680 millions de francs.

Sport

Pour l'année 2020, les Chambres fédérales ont débloqué 175 millions de francs pour l'octroi de prêts aux clubs des ligues professionnelles de football et de hockey sur glace. Le Conseil fédéral a inscrit 175 millions de francs supplémentaires au budget 2021. La spécification du crédit doit cependant être légèrement modifiée: le Conseil

fédéral veut pouvoir non seulement octroyer des prêts, mais également verser des contributions à fonds perdu.

Un montant maximal de 115 millions de francs est nécessaire au versement des contributions à fonds perdu au sens du présent projet jusqu'à la fin de la saison 2020/2021. Les pertes en matière de billetterie peuvent donc être indemnisées jusqu'à la fin de la saison en vertu de la présente loi. L'étendue de ces contributions correspond au montant maximal nécessaire en cas d'absence de spectateurs. En ce qui concerne les prêts, un montant maximal de 235 millions de francs est ainsi à disposition pour les années 2020 et 2021.

Réduction de l'horaire de travail

L'extension des prestations de l'AC au titre de la RHT entraîne des coûts supplémentaires pour la Confédération et l'AC. À l'heure actuelle, ces coûts sont difficiles à estimer, car il n'est pas possible de déterminer à l'avance dans quelle mesure cette extension sera effectivement utilisée. En fonction de l'évolution de l'épidémie et de l'utilisation effective de l'extension, l'AC pourrait subir des coûts pouvant s'élever à plusieurs centaines de millions de francs.

La modification urgente de la LACI portant sur le financement additionnel extraordinaire de l'assurance-chômage²⁶ prévoit que la Confédération prend en charge les coûts de la RHT pour l'année 2020. Le Parlement a libéré un montant maximal de 20,2 milliards de francs à cet effet. D'après les estimations actuelles, 11,5 milliards de francs seront effectivement requis, et l'extension prévue pourra probablement être financée au niveau fédéral avec les moyens déjà alloués. Le décompte détaillé sera disponible au début de l'été 2021.

La modification urgente de la LACI portant sur le financement additionnel extraordinaire de l'assurance-chômage a également introduit une disposition permettant à la Confédération d'apporter un soutien extraordinaire à l'AC également en 2021 au cas où la dette dépasserait à la fin de l'année 2021 le plafond défini dans ladite loi.

Modification de la loi sur les amendes d'ordre

La création d'une base légale permettant de sanctionner les contraventions mineures à la LEp par des amendes d'ordre n'a pas de conséquences pour la Confédération.

Modification de la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19

Sur la base de la norme de délégation, le Conseil fédéral doit, en cas de détérioration de la situation sur les marchés du crédit, mettre sur pied un nouveau système de cautionnement solidaire. En cas de remaniement, le Conseil fédéral solliciterait pour ce dernier un nouveau crédit d'engagement. Étant donné qu'il n'est pour l'heure possible d'évaluer ni la nécessité d'un tel programme ni sa portée éventuelle, les conséquences financières qu'entraînerait son instauration ne peuvent pas être estimées.

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

La réglementation relative aux cas de rigueur garantit aux cantons une participation financière de la Confédération aux mesures qu'ils prennent sur leur territoire afin d'atténuer les cas de rigueur. Les cantons pourront ainsi être soulagés financièrement. L'augmentation de la participation de la Confédération de 10 % aux programmes cantonaux pour les cas de rigueur signifie que les cantons verront leur charge s'alléger encore davantage. La création d'une base légale permettant de sanctionner les infractions mineures à la LEp par des amendes d'ordre est due à la demande expresse des cantons, qui verront ainsi leur charge administrative réduite.

Le maintien de l'activité des ligues et de l'existence des clubs de sport professionnels et semi-professionnels est d'une importance économique considérable pour les cantons et les communes, notamment pour les régions périphériques.

5.3 Conséquences économiques

Le programme pour les cas de rigueur aide les cantons à soutenir sur leur territoire les entreprises importantes et prometteuses qui sont durement touchées par les conséquences de l'épidémie de COVID-19. Il vise à préserver les structures pertinentes. Il faudra cependant autant que possible s'abstenir de tout maintien artificiel des structures; les dispositions prévues pour les cas de rigueur ne doivent pas servir à empêcher les faillites d'entreprises qui n'étaient déjà pas viables avant l'épidémie de COVID-19.

L'objectif de la RHT est d'éviter qu'un repli temporaire de l'économie n'entraîne des licenciements et de préserver les postes de travail. L'AC contribue ainsi grandement à limiter les conséquences économiques néfastes de la lutte contre l'épidémie de COVID-19.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La loi COVID-19 de septembre 2020 se fondait sur toute une série de dispositions constitutionnelles. La réglementation relative aux cas de rigueur (art. 12) ajoutée par le Parlement devrait poursuivre aussi bien des objectifs de politique conjoncturelle que de politique structurelle. Cette réglementation peut s'appuyer sur les art. 100, al. 1, Cst. (politique conjoncturelle) et 103 Cst. (politique structurelle). Ces considérations valent aussi pour la modification de la LCaS-COVID-19. Les modifications proposées se fondent sur les mêmes dispositions constitutionnelles que la loi COVID-19.

6.2 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les art. 12, al. 1, 12*b*, al. 1, et 17, let. b, f et g, de la loi COVID-19 doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil, car leurs dispositions entraînent des subventions uniques de plus 20 millions de francs.



1

**Loi fédérale
sur les bases légales des ordonnances
du Conseil fédéral
visant à surmonter l'épidémie de COVID-19
(Loi COVID-19)
(Cas de rigueur, sport, assurance-chômage, amendes d'ordre)**

Projet

Modification du ...

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 18 novembre 2020¹,
arrête:*

I

La loi COVID-19 du 25 septembre 2020² est modifiée comme suit:

Préambule

vu les art. 68, al. 1, 69, al. 2, 92, 93, 100, 101, al. 2, 102, 103, 113, 114, al. 1, 117, al. 1, 118, al. 2, let. b, 121, al. 1, 122, 123 et 133 de la Constitution (Cst.)³,

Art. 12, titre et al. 1, 1^{bis}, 2 et 2^{bis}

Mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises: conditions

¹ À la demande d'un ou de plusieurs cantons, la Confédération peut soutenir les mesures de ces cantons pour les cas de rigueur destinées aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de COVID-19 en raison de la nature même de leur activité économique, en particulier les entreprises actives dans la chaîne de création de valeur du secteur événementiel, les forains, les prestataires du secteur des voyages, de la restauration et de l'hôtellerie ainsi que les entreprises touristiques pour autant que les cantons participent à leur financement comme suit:

¹ FF 2020 8505

² RS 818.102

³ RS 101

- a. à hauteur de 50 % aux mesures pour les cas de rigueur financées par la première partie des aides financières, qui s'élève à 400 millions de francs;
- b. à hauteur de 20 % aux mesures pour les cas de rigueur financées par la deuxième partie des aides financières, qui s'élève à 600 millions de francs.

^{1bis} Un cas de rigueur existe si le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 60 % de la moyenne pluriannuelle. La situation patrimoniale et la dotation en capital globales doivent être prises en considération.

² La participation réduite visée à l'al. 1, let. b, ne s'applique que si le canton concerné a épuisé sa part de la première partie des aides financières visée à l'al. 1, let. a.

^{2bis} Le soutien de la Confédération n'est accordé que si les entreprises étaient rentables ou viables avant l'apparition du COVID-19 et à condition qu'elles n'aient pas droit à d'autres aides financières de la Confédération au titre du COVID-19. Ces dernières n'incluent pas les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, les allocations pour perte de gain et les crédits visés par l'ordonnance du 25 mars 2020 sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19⁴.

Art. 12a Mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises:
données personnelles et informations

¹ Les offices fédéraux et cantonaux compétents, le Contrôle fédéral des finances (CDF) et les organes cantonaux de contrôle des finances peuvent traiter et se communiquer mutuellement les données personnelles, y compris celles relatives aux poursuites ou aux sanctions administratives et pénales, ainsi que les informations nécessaires, d'une part, à la gestion, à la surveillance et au règlement des aides financières prévues par l'art. 12 et, d'autre part, à la prévention, à la lutte et à la poursuite en matière d'abus. À cet égard, le CDF peut utiliser systématiquement le numéro AVS au sens de l'art. 50c de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants⁵.

² Les services et les personnes suivants sont tenus de fournir aux offices cantonaux compétents, sur demande, les données personnelles et les informations dont ceux-ci ont besoin pour la gestion, la surveillance et le règlement des aides financières prévues à l'art. 12 ainsi que pour la prévention, la lutte et la poursuite en matière d'abus:

- a. les offices fédéraux et cantonaux compétents;
- b. les entreprises demandant ou recevant une aide financière, leurs organes de révision ainsi que les personnes et les sociétés auxquelles elles font appel pour leurs activités comptables et fiduciaires.

³ Les offices fédéraux et cantonaux compétents sont tenus de fournir au Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et au CDF, sur demande, les données personnelles et les informations dont ceux-ci ont besoin pour accomplir leurs tâches de contrôle, de comptabilité et de surveillance.

⁴ RS 951.261

⁵ RS 831.10

⁴ Le secret bancaire, le secret fiscal, le secret de la révision, le secret statistique ou le secret de fonction ne peut être invoqué contre le traitement et la communication des données personnelles et des informations visées dans le présent article.

Art. 12b Mesures dans le domaine du sport: contributions à fonds perdu pour les clubs de sports d'équipe professionnels et semi-professionnels

¹ La Confédération soutient par des contributions à fonds perdu d'un montant total de 115 millions de francs au maximum:

- a. les clubs de football et de hockey sur glace dont une équipe évolue dans l'une des deux ligues professionnelles de leur sport;
- b. les clubs de basketball, de handball, d'unihockey, de volleyball, de football féminin et de hockey sur glace féminin dont une équipe évolue dans la plus haute ligue de leur sport.

² Au sens de l'al. 1, un club est une personne morale qui possède une équipe dans un des sports concernés.

³ Les contributions sont octroyées pour compenser la perte des recettes liées aux matches du championnat national qui, en raison de mesures de la Confédération, doivent être joués depuis le 29 octobre 2020 à huis clos ou avec un nombre réduit de spectateurs.

⁴ Pour chaque match, elles représentent au maximum deux tiers de la recette moyenne de billetterie que le club a réalisée lors des matches du championnat national pour la saison 2018/2019. Les recettes effectives des ventes de billets à partir du 29 octobre 2020 sont déduites du montant.

⁵ Si un club au sens de l'al. 1, let. b, a droit à des contributions en vertu de la présente disposition et à des prestations en espèces au titre de l'aide que la Confédération octroie à Swiss Olympic pour stabiliser le système sportif, il ne peut faire valoir qu'une seule des deux contributions.

⁶ L'octroi des contributions est soumis aux conditions suivantes:

- a. pendant une période de cinq ans après l'octroi des contributions, le club ne peut pas distribuer de dividendes ou de tantièmes, ni rembourser d'apports en capital;
- b. au moment du versement des contributions, le club doit ramener au montant maximal du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire tous les revenus de ses employés qui, augmentés de l'ensemble des primes, bonus et autres avantages financiers, dépassent ce montant maximal, la réduction pratiquée ne pouvant toutefois pas être inférieure à 20 %; les réductions salariales déjà opérées dans le cadre des mesures prises par la Confédération en raison de l'épidémie de COVID-19 sont prises en compte;
- c. après la réduction de revenus visée à la let. b, le revenu moyen par employé ne peut augmenter d'un montant supérieur à celui de l'augmentation de l'indice suisse des prix à la consommation pendant cinq ans après l'octroi des contributions; le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions pour les clubs qui passent dans une ligue supérieure;

- d. pendant cinq ans au moins, les clubs poursuivent leur travail d'encouragement de la relève et de la promotion des femmes au moins dans la même mesure que pour la saison 2018/2019.

⁷ Les clubs font chaque année rapport à la Confédération sur le respect des conditions mentionnées à l'al. 6. Le Conseil fédéral fixe les modalités du rapport et de sa publication.

⁸ Si les conditions mentionnées à l'al. 6 ou l'obligation visée à l'al. 7, 1^{re} phrase, ne sont pas respectées, la restitution des contributions est régie par la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions⁶.

Art. 13 Mesures dans le domaine du sport: prêts aux clubs de sports d'équipe professionnels et semi-professionnels

¹ La Confédération peut soutenir les clubs visés à l'art. 12b, al. 1, qui sont en principe solvables, mais qui font face à une pénurie de liquidités même après l'octroi des contributions visées à l'art. 12b, au moyen de prêts sans intérêts d'un montant total de 235 millions de francs au maximum. Les prêts doivent être remboursés dans un délai de dix ans au plus. Les bénéficiaires des prêts fournissent des garanties reconnues par la Confédération à hauteur de 25 % au moins.

² Les prêts s'élèvent au maximum à 25 % des charges d'exploitation engagées par le club pour la participation de son équipe aux matches du championnat national d'une des ligues au sens de l'art. 12b, al. 1, pendant la saison 2018/2019.

³ La Confédération peut accorder des cessions de rang pour les prêts si cela lui permet de réduire ses risques financiers.

Art. 17, let. b, f et g

Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions dérogeant à la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)⁷ sur:

- b. la non-prise en compte des périodes de décompte à partir du 1^{er} mars 2020 pour lesquelles la perte de travail a été supérieure à 85 % de l'horaire normal de l'entreprise (art. 35, al. 1^{bis}, LACI);
- f. le droit à l'indemnité et le versement de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour les personnes visées à l'art. 33, al. 1, let. e, LACI;
- g. le délai d'attente visé à l'art. 32, al. 2, LACI.

Art. 21, al. 6

⁶ La durée de validité des art. 1 et 17, let. a à c, visée à l'al. 4 est prolongée jusqu'au 31 décembre 2023.

⁶ RS 616.1

⁷ RS 837.0

II

La loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre⁸ est modifiée comme suit:

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

¹ Est sanctionné par une amende d'ordre dans une procédure simplifiée (procédure de l'amende d'ordre) quiconque commet une contravention:

- a. prévue dans une des lois suivantes:

12a. loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies⁹,

III

¹ La présente loi est déclarée urgente (art. 165, al. 1, de la Constitution [Cst.])¹⁰. Elle est sujette au référendum (art. 141, al. 1, let. b, Cst.).

² Elle entre en vigueur, sous réserve des al. 3 et 4, le jour suivant son adoption.

³ L'art. 17, let. b et g, entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} septembre 2020.

⁴ L'art. 17, let. e, dans la version du 25 septembre 2020¹¹ entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} septembre 2020.

⁸ RS **314.1**

⁹ RS **818.101**

¹⁰ RS **101**

¹¹ RO **2020** 3835



2

Propositions du Conseil fédéral

Projet

**concernant le projet de loi fédérale sur les crédits garantis
par un cautionnement solidaire à la suite du coronavirus
(loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19,
LCaS-COVID-19¹) présenté avec le message du 18 septembre 2020**

du ...

Titre précédant l'art. 25a

Section 7a

**Octroi de cautionnements solidaires pour des crédits supplémentaires
en raison des effets persistants de l'épidémie de COVID-19**

Art. 25a

¹ Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions concernant l'octroi de cautionnements solidaires pour des crédits supplémentaires si cela est nécessaire à la garantie des liquidités et à la stabilisation de l'économie suisse et que les cantons ne sont pas en mesure d'assumer cette tâche.

² Le Conseil fédéral prévoit que des cautionnements solidaires peuvent être octroyés sur demande à des entreprises individuelles, des sociétés de personnes et des personnes morales ayant leur siège en Suisse (requérant):

- a. qui sont particulièrement touchées par les effets persistants de l'épidémie de COVID-19;
- b. qui, en relation avec un crédit bancaire garanti par un cautionnement solidaire en vertu de l'OCaS-COVID-19:
 1. n'ont pas obtenu un tel crédit,
 2. n'ont pas utilisé entièrement le montant total visé à l'art. 7 OCaS-COVID-19, ou qui
 3. ont déjà remboursé intégralement le crédit;
- c. qui ont été inscrites au registre du commerce avant le 1^{er} mars 2020 ou, en l'absence d'inscription au registre du commerce, ont été fondées avant le 1^{er} mars 2020;

¹ FF 2020 8225

- d. qui, au moment du dépôt de la demande, ne se trouvent pas en procédure de faillite ou en liquidation et ne font pas l'objet d'une enquête dans le cadre de la lutte en matière d'abus en application de l'OCaS-COVID-19 ou de la présente loi;
- e. qui, au moment du dépôt de la demande, n'ont pas encore reçu d'autres aides financières de la Confédération au titre du COVID-19 pour garantir leurs liquidités; ces aides financières n'incluent pas les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et les allocations pour perte de gain, et
- f. qui ont réalisé un chiffre d'affaires d'au moins 100 000 francs et de 500 millions de francs au plus au cours de l'exercice déterminant.

³ Un requérant est particulièrement touché au sens de l'al. 2, let. a, lorsque le chiffre d'affaires réalisé en 2020 est inférieur à 60 % du chiffre d'affaires moyen au cours des exercices déterminants.

⁴ Le montant total cautionné s'élève à 10 % au plus du chiffre d'affaires réalisé par le requérant au cours de l'exercice déterminant; le Conseil fédéral règle les modalités. Les crédits, assortis d'un intérêt annuel, sont cautionnés à 85 % au moins; le Conseil fédéral règle les modalités et peut, notamment, fixer le cautionnement proportionnellement au montant du crédit.

⁵ Le Conseil fédéral règle les modalités, en particulier:

- a. le but détaillé des cautionnements solidaires, les conditions de leur octroi, notamment la situation patrimoniale et la dotation en capital du requérant, ainsi que le début et la fin des délais de dépôt des demandes;
- b. les utilisations des ressources qui ne sont pas autorisées;
- c. la durée des cautionnements solidaires et les conditions de leur prolongation;
- d. les exercices qui sont déterminants pour le calcul du chiffre d'affaires visé aux al. 2, let. f, 3 et 4;
- e. l'amortissement et le taux d'intérêt des crédits garantis par des cautionnements solidaires;
- f. l'applicabilité du devoir d'information et du droit à l'information prévus à l'art. 21 aux relations de crédits et de cautionnements visées au présent article;
- g. les conventions contractuelles conclues entre le donneur de crédits et la caution de même qu'entre le requérant et le donneur de crédits (conditions générales pour les banques concernées, convention de crédit, demande de crédit et contrat de cautionnement) ainsi que l'obligation de régler ces affaires de manière numérique;
- h. l'applicabilité de la disposition concernant la responsabilité prévue à l'art. 22 aux relations de crédits et de cautionnements visées au présent article;

- i. les tâches des organisations de cautionnement, la gestion, la surveillance et le règlement du cautionnement solidaire ainsi que la prévention, la lutte et la poursuite en matière d'abus;
 - j. la couverture des pertes et la prise en charge des frais administratifs par la Confédération;
 - k. l'applicabilité de la disposition pénale visée à l'art. 25 aux relations de crédit et de cautionnement visées au présent article.
- ⁶ À cet effet, il peut édicter des dispositions dérogeant au CO² et à la loi du 17 décembre 2010 sur l'organisation de la Poste³ concernant:
- a. l'octroi de cautionnements (art. 492 ss CO);
 - b. les tâches de l'organe de révision (art. 728a ss CO);
 - c. la perte de capital et le surendettement (art. 725 et 725a CO);
 - d. le transfert simplifié des créances de crédit ainsi que celui des privilèges et des autres droits accessoires en vue du refinancement par la BNS (art. 164 ss CO);
 - e. l'octroi de crédits garantis par des cautionnements solidaires de PostFinance SA aux clients qu'elle servait déjà avant le 26 mars 2020 et la poursuite de ces crédits jusqu'à leur amortissement complet.

² RS 220

³ RS 783.1

