

Chancellerie fédérale
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

recht@bk.admin.ch

Berne, le 9 juillet 2020

Mise en consultation de la loi COVID-19

Madame la Présidente de la Confédération,
Mesdames les Conseillères fédérales,
Messieurs les Conseillers fédéraux,

Nous vous remercions de nous avoir invités à prendre position dans cette consultation.

I. Remarques fondamentales

L'USS constate que la révision présentée ici ne prévoit pas l'implication des partenaires sociaux, dont l'engagement a pourtant été crucial dans la gestion de la crise liée au coronavirus. Seule une simple audition des cantons est prévue, selon l'art. 2 al. 1. Au vu des expériences faites au cours de cette crise, il est impératif que la loi établisse des structures tripartites et qu'elle prévoit que les organisations faïtières syndicales et patronales soient entendues avant que des mesures ne soient ordonnées.

Il est par ailleurs frappant que la densité de réglementations varie énormément d'une disposition à l'autre. Pour les mesures épidémiologiques, la protection de la santé et l'exécution, le Parlement serait prêt à donner carte blanche au Conseil fédéral pour les réglementations des futures ordonnances. Dans d'autres domaines par contre, comme les mesures judiciaires ou les médias, les dispositions matérielles sont définies de manière extrêmement détaillées. Cette différence est préoccupante en termes de droits fondamentaux et du point de vue politique. L'USS demande donc que des dispositions précises soient, chaque fois que possible, formulées dans la loi et soumises au vote du Parlement. Le Conseil fédéral doit, comme le veut la démocratie, laisser au Parlement le plus de marge de manœuvre possible, même dans le domaine des mesures liées au COVID-19.

Troisième point fondamental : le manque de mesures spécifiques sur les lieux de travail est frappant. C'est contraire aux devoirs de protection que l'État doit assumer précisément dans le monde du travail, où la mise en danger des travailleuses et travailleurs par une contamination sur le lieu de travail est particulièrement élevé.¹

Dans la présente réponse, l'USS ne se prononce que sur des thèmes importants au niveau syndical.

¹ Voir aussi (en allemand seulement) : Schutz besonders gefährdeter Arbeitnehmer/innen und betriebliche Schutzkonzepte in der COVID-19-Verordnung 2 – eine Auslege- und Einordnung vor dem Hintergrund staatlicher Schutzpflichten, in: ARV online 2020 Nr. 286.

II. À propos des différentes dispositions

Art. 2 al. 1 concernant les mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19

Le projet de loi accorde au Conseil fédéral des pouvoirs élargis provenant actuellement de nombreuses bases légales spéciales ainsi que de la Constitution fédérale. Le présent alinéa regroupe ces compétences, qui peuvent aller très loin, ce qui fait que le Parlement est exclu lorsqu'il s'agit de mesures dans le domaine des ordonnances. Raison de plus pour intégrer les partenaires sociaux, en plus des cantons.

Nous nous basons ici sur le rôle originel des partenaires sociaux dans la loi sur l'approvisionnement économique du pays². À l'époque, l'article 52 alinéas 1-3 disait ceci :

1 Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi et prend les mesures nécessaires à cette fin. Pour l'exécution des mesures en cas d'aggravation de la menace (art.23 à 25), il peut habiliter le délégué (art.53) et les secteurs de l'approvisionnement économique du pays à édicter des dispositions de portée générale.

2 Il fait appel à la collaboration des cantons et des organisations de l'économie.

3 Avant d'édicter des dispositions d'exécution, on consultera les cantons et organisations de l'économie. Des exceptions ne sont admises que si le maintien du secret ou l'urgence des mesures l'exigent.

C'est pourquoi nous proposons de compléter l'alinéa 2 comme suit :

« Il consulte **préalablement** les cantons **et les organisations faïtières des partenaires sociaux**. »

Nouvel article concernant les mesures de protection de la santé sur le lieu de travail

Le lieu de travail est un élément essentiel pour la protection contre de nouvelles contaminations, la prévention d'une deuxième vague et la protection des personnes vulnérables. Pour ces raisons, les dispositions sur la protection de la santé au travail doivent être stipulées dans un article spécifique. Nous suggérons d'adapter constamment la définition de la vulnérabilité aux dernières connaissances médicales par voie d'ordonnance, ou dans une annexe à l'ordonnance et, en cas d'incertitudes, de procéder à des clarifications approfondies selon le principe de précaution, par exemple concernant les risques pour les femmes enceintes.

Art. NN :

Al. 1 Les entreprises, les exploitant-e-s d'institutions et les organisateurs/organisatrices doivent garantir, à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de protection, que le risque de transmission de la maladie soit réduit au maximum pour :

- a. les client-e-s, les visiteurs et visiteuses ainsi que les participant-e-s et*
- b. les personnes actives dans l'entreprise ou la manifestation.*

Al. 2 L'OFSP fixe, en collaboration avec le SECO, les prescriptions relatives aux plans de protection relevant de la législation sur la santé et sur le travail.

Al. 3 Les plans de protection sont certifiés par des spécialistes quant à leur mise en œuvre adéquate dans l'entreprise. La certification se fait par des spécialistes désignés dans une ordonnance.

² RS 531. d

Al. 4 Les syndicats ainsi que les travailleurs et travailleuses doivent être entendus lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de protection.

Al. 5 Les employeurs et employeuses qui occupent dans leur entreprise des travailleurs et travailleuses vulnérables produisent des plans de protection qui leur sont spécifiquement destinés. Si le travail dans l'entreprise comporte un important risque pour la santé, les travailleurs et travailleuses concernés en sont libérés dans l'entreprise sur présentation d'une attestation médicale, et leur salaire continue à leur être versé. L'indemnité de chômage partiel peut être demandée pour la durée de l'épidémie. Le licenciement de la travailleuse ou du travailleur est nul et non avenue.

Nouvel article sur l'exécution, les contrôles et les devoirs de participation sur le lieu de travail

La collaboration entre la SUVA, le SECO et les inspectorats cantonaux du travail dans le domaine des contrôles relatifs au coronavirus dans les entreprises de l'industrie et de la construction a bien fonctionné et doit être poursuivie. Il est important que les organes paritaires des partenaires sociaux participent aussi à ces contrôles.

La question du financement de ces contrôles ne repose pour l'heure pas encore sur une base juridique. Nous suggérons de résoudre ces questions aussi rapidement que possible par voie d'ordonnance, d'entente avec les partenaires sociaux et la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) en tant qu'organe idéal de coordination.

Il faut aborder à long terme la problématique de la bien trop faible dotation en personnel des organes d'exécution en matière de protection de la santé et de sécurité au travail d

Art. NN:

1 L'exécution est de la compétence des autorités d'exécution de la loi sur le travail et de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents.

2 Les autorités d'exécution compétentes peuvent en tout temps mener sans avertissement préalable des contrôles dans les entreprises et dans d'autres lieux.

3 Les employeurs et employeuses doivent garantir aux autorités d'exécution compétentes l'accès aux locaux et aux lieux.

4 Les prescriptions faites par les autorités d'exécution compétentes lors des contrôles doivent être mises en œuvre sans délai. Si cela n'est pas possible ou si cela n'est pas fait, l'entreprise ou le chantier est fermée.

5 Si le respect des prescriptions n'est objectivement pas possible, l'indemnité de chômage partiel peut être demandée pour les parties de l'entreprise ou le chantier qui auront été fermés.

6 Le Conseil fédéral règle dans une ordonnance le financement des activités des organes d'application.

Art. 3 nouveaux al. 2 et 3 dans le domaine du droit des étrangers et de l'asile

La crise a particulièrement touché des travailleurs et travailleuses sans passeport suisse et se trouvant dans des rapports de travail précaires. Ces personnes doivent aussi être protégées contre les conséquences négatives de la pandémie. À cet effet, il faut en particulier faire désormais avancer sans délai la régularisation de la situation des sans-papiers. En outre, les mesures de soutien mises en place en raison de la crise du coronavirus doivent être aménagées de sorte qu'elles n'entraînent pas de désavantages relativement à la législation sur la migration.

Nouvel art. 3 al. 2 :

La perception de l'aide sociale en raison de la crise du coronavirus ne peut pas conduire à la révocation, au déclassement ou au refus d'une autorisation relevant du droit des étrangers ou au refus d'une naturalisation.

Nouvel art. 3 al. 3 :

Selon l'autorisation relevant du droit des étrangers et le statut de séjour, les ressortissant-e-s étrangers sont pénalisés à cause de la perception de l'aide sociale ou de prestations d'assurances sociales. Cela n'a pas lieu d'être. C'est pourquoi il faut, dans un nouvel alinéa 3, *stipuler la garantie de l'accès à l'aide sociale pour les personnes titulaires d'un permis de courte durée L (hors Union européenne/AELE), respectivement l'accès à l'assurance-chômage pour les personnes titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (UE/AELE) qui ont perdu leur emploi à cause du coronavirus, et sans que ces personnes ou d'autres au bénéfice d'un statut relevant du droit des étrangers n'aient à subir de conséquences négatives.*

Art. 7 Mesures dans le domaine de la culture

Le retour à la normalité s'annonce extrêmement difficile dans le domaine de la culture. Il est donc impératif de prolonger les mesures destinées à garantir un revenu pour les acteurs et actrices culturels. Outre la prolongation au-delà de la mi-septembre du versement de l'allocation pour perte de gain liée au COVID-19 aux indépendant-e-s actifs dans le secteur événementiel, il faut prévoir plus de moyens pour l'aide immédiate des acteurs et actrices culturels à travers SuisseCulture Sociale. Comparées aux indemnités pour pertes de gain, les prestations liées aux besoins vont devenir de plus en plus importantes à moyen ou long terme pour assurer des revenus aux acteurs et actrices culturels ; cela, d'autant plus que tant les allocations pour perte de gain liées au coronavirus que les indemnités cantonales interviennent principalement, conformément à l'ordonnance de nécessité, en cas de manifestation annulée. Et celles-ci ne sont désormais plus guère prévues ou réservées. Concernant la conception des aides financières destinées à garantir le revenu des acteurs et actrices culturels, la loi COVID-19 devrait viser une simplification des procédures administratives en intégrant les personnes directement impliquées. Il faut aussi que la formation artistique ne soit plus exclue des aides financières destinées au domaine de la culture. Il faut en outre garantir le respect des droits procéduraux prévus par la Constitution, qui ne sont que partiellement garantis dans l'actuelle ordonnance de nécessité.

Les aides financières seront indispensables pour les acteurs et actrices culturels. C'est pourquoi, dans le sens de ce qui précède, l'USS propose de biffer la formulation potestative.

Nouvel art. 7 al. 1 :

*Le Conseil fédéral **soutient** [...]*

Art. 8 al. 1, nouvelle lettre Mesures dans le domaine des médias

Les mesures de soutien destinées au domaine des médias doivent prolonger l'aide immédiate édictée dans le cadre des ordonnances COVID-19 en faveur des médias électroniques et de la presse écrite jusqu'à l'entrée en vigueur du train de mesures pour l'encouragement des médias. Il manque toutefois dans le projet présenté ici le soutien aux diffuseurs de programmes radio et télévisuels (ainsi que le soutien aux radios numériques, qui manquait déjà dans l'ordonnance COVID-19 médias électroniques), ce qui doit être corrigé.

Art. 8 al. 1 nouvelle let. d ou remplacer let. c (cf. infra)

Elle verse des aides aux diffuseurs de programmes radios et télévisuels selon l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance COVID-19 médias électroniques du 20 mai 2020 ainsi qu'aux radios numériques. Ces aides sont calculées pro rata temporis sur la base des contributions calculées pour six mois selon l'article 4 alinéa 1 de l'ordonnance précitée.

Art. 8 al. 1, let. c, biffer (dans : Mesures dans le domaine des médias)

Le soutien de l'agence de presse Keystone-ATS, prescrit dans l'ordonnance COVID-19 médias électroniques, remplit le mandat parlementaire de la motion de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national 20.3154. Mais comme ce mandat est valable jusqu'à l'entrée en vigueur du train de mesures actuellement en discussion au Parlement, l'aide apportée à Keystone-ATS devra rester garantie si le plafond des coûts initialement prévu de 10 millions de francs devait être atteint avant l'entrée en vigueur du train de mesures. Le plafond des coûts doit donc être biffé de la loi COVID-19.

Biffer la let. c :

[...] plafonné à 10 millions de francs (art. 4, al. 4, de l'ordonnance du 20 mai 2020 COVID-19 médias électroniques)

Nouvel article concernant les mesures sur les transports publics

Sur ordre des commanditaires (Confédération, cantons), les exploitants de transports publics de personnes ont dû maintenir une offre assez conséquente pendant la crise du coronavirus afin de garantir la desserte de base. Dans l'ensemble, les coûts des entreprises de transport sont pratiquement restés les mêmes. D'un autre côté, le Conseil fédéral a recommandé à tout le monde d'éviter autant que possible les transports publics. Conséquence : ces derniers ont manqué de client-e-s (temporairement env. 80 à 90 % par rapport à la situation normale). L'écart entre les dépenses, restées à un niveau presque inchangé, et les recettes (en chute libre), soit en tout, jusqu'à 500 millions de francs, est donc important. Afin que les entreprises de transports – qui sont en règle générale aux mains de la Confédération, des cantons et des communes – ne soient pas surendettées, il faut trouver une solution sous la forme d'une indemnisation intégrale par les commanditaires.

Art NN :

Les commanditaires de l'offre de transports selon l'article 28 de la loi fédérale sur le transport de voyageurs du 20 mars 2009 remboursent intégralement aux entreprises de transport les coûts non couverts (notamment les pertes de rendement) qu'a entraînés pour elles la crise du coronavirus.

Art. 9 Mesures en cas de perte de gain

L'article 9 règle la perte de gain. Les personnes qui ont dû interrompre leur activité professionnelle en raison de l'épidémie de COVID-19 doivent continuer à recevoir des allocations pour leur perte de gain. La formulation potestative de l'article 9, alinéa 1, doit donc être biffée. Les catégories d'allocations pour perte de gain doivent être nommées dans la loi. Les catégories d'allocations Corona-perte de gain figurant dans l'ordonnance de nécessité doivent être reprises dans leur totalité.

Les allocations Corona-perte de gain devraient être en outre adaptées comme suit à l'article 9 :

- Pour les salarié-e-s, la demande et le traitement de l'allocation Corona-perte de gain doit se faire en règle général par l'employeur/employeuse.

- L'allocation Corona-perte de gain doit être versée non seulement pour la garde d'enfants, mais aussi pour la prise en charge de proches adultes, à tout le moins jusqu'à ce que le projet sur l'amélioration de la prise en charge de proches ait force de loi (interpellation 20.3501 Porchet. Les proches aidantes doivent rapidement voir leur situation s'améliorer !)
- L'allocation Corona-perte de gain doit aussi être versée aux salarié-e-s qui subissent une perte de salaire parce qu'ils sont malades ; cela, subsidiairement à l'obligation faite à l'employeur/employeuse de continuer à verser le salaire. Actuellement, seules les personnes ne présentant pas de symptômes la reçoivent et seulement pour autant qu'une quarantaine leur a été ordonnée. Les travailleurs et travailleuses malades n'ont pas reçu d'indemnité parce que les employeurs et employeuses sont contraints dans ce cas de continuer à leur verser leur salaire. Mais cette obligation ne s'applique justement pas dans la totalité des cas. Les contrats de travail précaires et limités dans le temps notamment ne connaissent pas une telle obligation (délai d'attente pour les rapports de travail de moins de 3 mois). Souvent, les assurances d'indemnités en cas de maladie prévoient aussi des jours ou des délais d'attente si bien que les premiers jours d'une interruption de l'activité peuvent entraîner des pertes de salaire. C'est précisément avec les rapports de travail précaires qu'il y a un risque de présentisme, qui est à éviter le plus possible en période de pandémie de COVID-19 (contamination de collègues de travail, de pendulaires des transports publics, etc.). En conséquence, une allocation COVID-perte de gain est nécessaire dès le premier jour de maladie afin que les salarié-e-s puissent se permettre de ne pas devoir aller travailler alors qu'ils sont malades.

Article 10 Mesures dans le domaine de l'assurance-chômage

Le chômage partiel (réduction de l'horaire de travail, RHT) joue un rôle-clé dans cette crise sanitaire pour éviter le chômage tout court. Contrairement aux autres périodes de récession avec recours au chômage partiel, ce sont cette fois les personnes à bas salaires qui sont proportionnellement les plus touchées. Pour ces salarié-e-s, 80 % de compensation salariale ne suffit pas. Par ailleurs, les mesures dans l'article 10 du projet en consultation ne sont pas formulées de manière assez contraignantes. Nous proposons donc les modifications suivantes :

En dérogation à la loi sur l'assurance-chômage du 25 Juni 1982 (LACI),

- a. les employé-e-s ayant des bas salaires touchent en cas de chômage partiel une compensation du salaire jusqu'à concurrence de 100 %. Le Conseil fédéral règle les détails.
- b. l'indemnisation ainsi que le délai-cadre applicable à la période d'indemnisation et à la période de cotisation pour les groupes de personnes qui risquent d'arriver en fin de droit sont prolongés. Le Conseil fédéral règle les détails.
- c. le Conseil fédéral peut régler le droit à l'indemnité et le versement de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour les formateurs et formatrices qui s'occupent d'apprenti-e-s ;
- d. le Conseil fédéral peut prévoir la non-prise en compte des périodes de décompte pour lesquelles la perte de travail a été supérieure à 85 % de l'horaire normal de l'entreprise (art. 35, al. 1bis, LACI) entre le 1^{er} mars et le 31 août 2020.
- e. le Conseil fédéral peut étendre le droit au chômage partiel à d'autres types de contrats, en particulier et notamment au travail sur appel de moins de 6 mois et aux rapports de travail où le taux d'occupation fluctue fortement dans la pratique.

Nouvel article pour renforcer le pouvoir d'achat à travers les réserves dans le secteur de la LAMal

Compte tenu de la situation économique, il est impératif et urgent d'élaborer des mesures destinées à renforcer le pouvoir d'achat et ainsi à stabiliser la conjoncture. Il faut pour ce faire aussi utiliser la marge de manœuvre des réserves prévues dans la LAMal.

La nécessité de la constitution de ces réserves, prescrite par la loi, est incontestée. Mais au fil des ans, il s'est avéré que ce n'est pas le manque de réserve qui pose problème, mais bien plus la création de réserves excessives. Et ce, au détriment d'une évolution modérée des primes-maladie. Actuellement (état au 1.1.2019), le taux de solvabilité moyen (critère pour la définition des réserves minimales) des assurances maladie s'élève à 203 % et dépasse donc de 103 % (ou 4,81 milliards de francs) le taux minimal de 100 %. Nous constatons aujourd'hui que même en cas de pandémie – situation pour laquelle les réserves ont entre autres été prévues et même renforcées –, des réserves d'une telle envergure ne s'avèrent pas nécessaires, et de loin. Au contraire : avec l'interdiction temporaire d'opérations non urgentes et la baisse consécutive des coûts de l'assurance obligatoire des soins (AOS), il faut s'attendre à ce que ces réserves augmentent encore davantage à la fin de cette année. Parallèlement, le fardeau que représentent les primes-maladie pour les ménages est énorme, c'est bien connu, et il représente un frein à la reprise en pleine période économique difficile. Il est donc grand temps de redistribuer ces réserves excédentaires à la population. Ce serait d'ailleurs tout à fait dans l'esprit de l'art.1 du projet de loi COVID-19 (« ...surmonter les conséquences des mesures de lutte sur la société, l'économie et les autorités. »).

Art. NN:

Al. Pour renforcer le pouvoir d'achat, le Conseil fédéral ordonne la réduction des réserves obligatoires selon l'al. 2, respectivement à travers le versement des réserves excessives des assurances selon LAMal.

Al. 2 art. 14 (« réserves ») de la loi fédérale du 26 septembre 2014 sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale (Loi sur la surveillance de l'assurance-maladie, LSAMal ; RS 832.12) doit être complété de l'alinéa suivant :

3 Les réserves d'une assurance sont considérées comme excessives lorsqu'elles dépassent 110 % de la valeur prescrite par la loi. Les réserves excessives doivent être réduites jusqu'à ce qu'elles atteignent au maximum 110 % de la valeur prescrite par la loi.

Le Conseil fédéral est également invité à adapter en conséquence l'article 25 alinéa 5 et l'article 26 de l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale (OSAMal). Conformément avec cette nouvelle définition d'une réserve excessive, l'article 31 OSAMal devra aussi être adapté. Il faudra également baisser de 150 % à 110 % la valeur à partir de laquelle l'assureur se trouve dans une situation économique qui permet une compensation des primes encaissées en trop.

Nouvel article sur le maintien de la rente lors d'une perte d'emploi après l'âge de 58 ans – disposition transitoire pour l'art. 47a LPP

À partir de janvier 2021, les salarié-e-s de 58 ans et plus qui perdent leur emploi auront la possibilité, sur une base volontaire, de rester assurées dans leur dernière caisse de pensions. Ce n'est qu'avec cet article qu'elles pourront, le cas échéant, toucher une rente du 2^e pilier. Cette décision du Parlement doit être appliquée de telle manière que les salarié-e-s en fin de carrière qui perdent leur emploi à la suite de la crise du coronavirus ne subissent pas, en plus, la perte du droit à une rente du 2^e pilier, et cela à quelques mois près. À cette fin, il faudra ajouter dans la loi COVID-19

une disposition transitoire à l'art. 47a LPP : toutes les personnes qui perdent leur emploi au 2^e semestre 2020 et ont 58 ans ou plus ne devront pas attester d'un assujettissement ininterrompu à l'assurance du 2^e pilier. Parallèlement, l'OFAS doit, avec les autorités de surveillance, assurer une exécution continue de l'art. 4 al. 2 de la LFLP afin que les institutions de prévoyance ne transfèrent pas, au cours du prochain semestre, des avoirs d'assuré-e-s plus âgés dans des institutions de libre passage ou dans la Fondation institution supplétive LPP.

Nouvel article pour maintenir et promouvoir les structures d'accueil pour les enfants

La crise du coronavirus a mis en évidence à quel point les structures d'accueil pour les enfants sont importantes, mais également à quel point elles sont frappées par cette crise. Il faut donc introduire pour ces structures des dispositions liées à la pandémie pour que l'accueil des enfants soit garanti pendant et après la crise.

Art. NN :

1 Le Conseil fédéral peut obliger les cantons à

- a. maintenir une offre adaptée aux besoins dans l'accueil extra-familial pour enfants ;*
- b. accorder aux institutions d'accueil extra-familial pour enfants des indemnités sous forme d'aides financières.*

2 La Confédération participe à hauteur de 33 % aux indemnités versées par les cantons. La participation de la Confédération est conditionnelle au fait que les cantons et les communes continuent de verser les subventions ordinaires.

Parallèlement, le crédit d'engagement de la Confédération sur les « Aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants » doit être augmenté immédiatement, selon l'art. 3a OAAcc.

En vous remerciant de bien vouloir prendre en considération la présente prise de position, nous vous prions, Madame la Présidente de la Confédération, Mesdames les Conseillères fédérales, Messieurs les Conseillers fédéraux, de croire à l'expression de notre haute considération.

UNION SYNDICALE SUISSE



Pierre-Yves Maillard
Président



Luca Cirigliano
Secrétaire central