

---

## **Commentaire**

**relatif à l'ordonnance sur les mesures concernant les manifestations publiques d'importance supracantonale en lien avec l'épidémie de COVID-19**

**(ordonnance COVID-19 manifestations publiques)**

**Berne, le 26 mai 2021**

---

# 1 Contexte

La loi COVID-19<sup>1</sup> a été adoptée par les Chambres fédérales le 25 septembre 2020. Elle a créé les bases légales visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 et remplacé ainsi les ordonnances de nécessité du Conseil fédéral. Le 19 mars 2021, les Chambres fédérales ont donné leur aval à une modification de cette loi, qui est entrée en vigueur le lendemain. Cette modification introduit un nouvel art. 11a, qui prévoit des mesures dans le domaine des manifestations publiques. La Confédération peut ainsi prendre en charge, sous la forme d'un dispositif de protection en faveur du secteur de l'événementiel (« parapluie de protection »), une partie des coûts non couverts des entreprises qui organisent des manifestations. L'ordonnance sur les mesures concernant les manifestations publiques d'importance supracantonale en lien avec l'épidémie de COVID-19 (ordonnance COVID-19 manifestations publiques) vise à mettre en œuvre l'art. 11a de la loi COVID-19.

Un référendum a été lancé contre la loi COVID-19. La votation populaire aura lieu le 13 juin 2021, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur de l'ordonnance qui fait l'objet du présent rapport. En cas de rejet de la loi COVID-19, l'art. 11a cessera également de s'appliquer le 25 septembre 2021<sup>2</sup>. À compter de cette date, aucun nouvel engagement ne pourra alors être pris sur la base de la loi COVID-19 et de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques. Néanmoins, tous les engagements pris jusqu'à cette date pour garantir la planification des manifestations resteront valables si la planification a été réalisée avant la votation référendaire avec l'assurance de pouvoir bénéficier du « parapluie de protection ». C'est probablement le cas de presque tous les grands événements, qui exigent généralement plus de six mois, voire une année entière en termes de planification. Au reste, il y a tout lieu de penser que le nombre de cas où la phase de planification ne commencerait qu'au lendemain du 13 juin et qui pourrait obtenir une garantie jusqu'au 25 septembre 2021 serait négligeable.

## 2 Présentation de la réglementation

L'ordonnance COVID-19 manifestations publiques contient, outre la section consacrée aux principes, cinq volets portant sur :

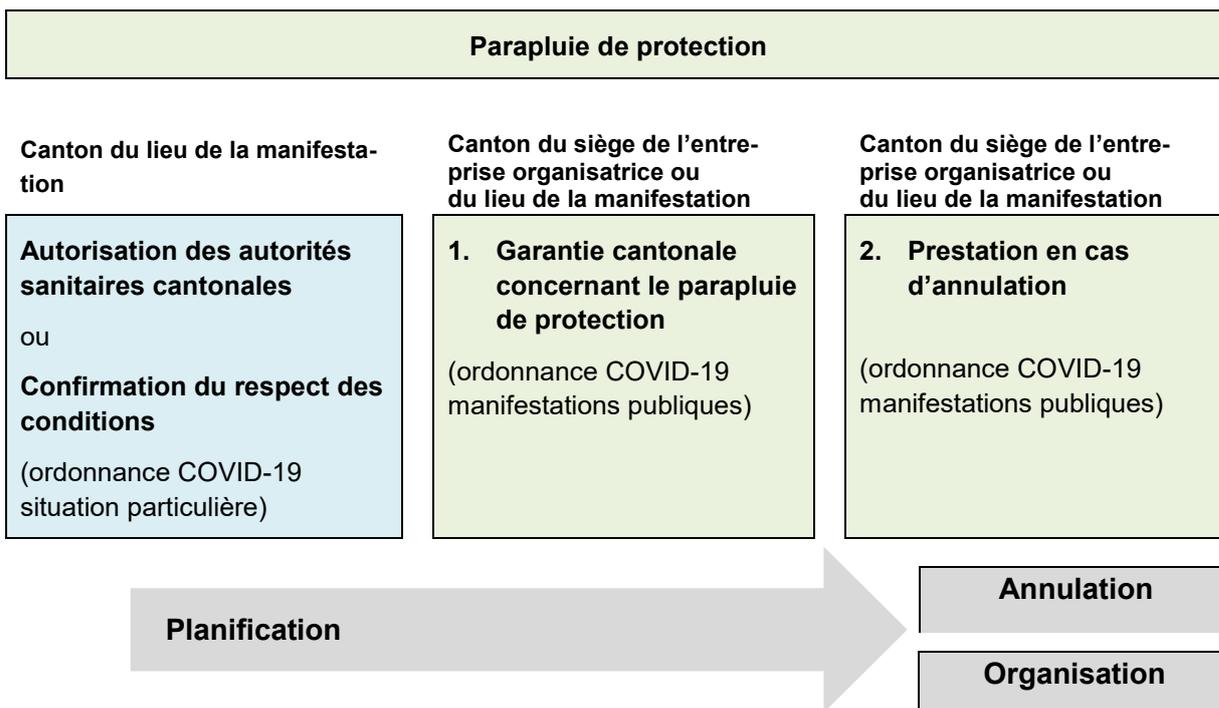
- les exigences relatives aux manifestations et aux entreprises organisatrices (section 2),
- les exigences relatives à la forme de la prestation de soutien des cantons (section 3),
- les compétences et procédure cantonales (section 4),
- le montant de la participation de la Confédération (section 5),
- les procédures entre les cantons et la Confédération (section 6).

Sont concernées les manifestations publiques d'importance supracantonale prévues entre le 1<sup>er</sup> juin 2021 et le 30 avril 2022. Pour être couverte par le « parapluie de protection », une manifestation doit disposer avant tout d'une autorisation de police sanitaire du canton dans lequel elle a lieu. La figure suivante résume la procédure.

---

<sup>1</sup> Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19 ; RS 818.102)

<sup>2</sup> En cas de rejet, la loi COVID-19 s'appliquera jusqu'au 25 septembre 2021. Conformément à l'art. 165, al. 2, de la Constitution fédérale, une loi fédérale déclarée urgente cesse en effet de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale si elle n'a pas été acceptée par le peuple dans ce délai.



La procédure se déroule en deux temps : d'abord, dans la phase de planification, le canton accorde la garantie d'application du « parapluie de protection » (1.). Si, par la suite, la manifestation est annulée ou reportée sur ordre des autorités en raison de la lutte contre l'épidémie de COVID-19, une prestation pour les coûts non couverts peut être versée à l'entreprise organisatrice (2.). Les prestations de ce dispositif sont subsidiaires par rapport à d'autres qui seraient versées par les pouvoirs publics ; ces dernières viendraient en déduction dans le calcul. Les indemnités qui ne sont pas liées à la manifestation mais qui sont versées à l'entreprise pour assurer sa survie ne sont en revanche pas prises en considération. Il s'agit par exemple des contributions accordées à l'entreprise organisatrice au titre de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur<sup>3</sup> ou des crédits COVID-19<sup>4</sup>.

L'art. 11a de la loi COVID-19 laisse ouverte la question de savoir comment l'exécution doit être effectuée. Toutefois, l'al. 3 énonce un principe en disposant que la « prise en charge des coûts par la Confédération est au plus équivalente à celle des cantons », et l'al. 5 évoque explicitement une exécution par les cantons ou par des tiers. Le domaine de la culture est lui aussi sous la responsabilité principale des cantons. Comme il s'agit d'un champ d'application important du « parapluie de protection » et qu'en tout état de cause, les cantons doivent prendre des décisions concernant leur participation aux coûts, on s'appuie ici sur les structures d'exécution présentes au niveau cantonal.

<sup>3</sup> Ordonnance du 25 novembre 2020 concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 (ordonnance COVID-19 cas de rigueur ; RS **951.262**)

<sup>4</sup> Cf. loi fédérale du 18 décembre 2020 sur les crédits garantis par un cautionnement solidaire à la suite du coronavirus (loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 ; RS **951.26**) et ordonnance du 25 mars 2020 sur l'octroi de crédits et de cautionnements solidaires à la suite du coronavirus (ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19, OCaS-COVID-19 ; RS **951.261** ; *caduque*).

### 3 Commentaire des différents articles

#### Section 1 Principes

##### Art. 1

- *Al. 1* : la Confédération prend à sa charge, dans la limite du crédit d'engagement approuvé par l'Assemblée fédérale, une partie des coûts des manifestations publiques pouvant être occasionnés à la suite de décisions prises par les autorités pour lutter contre l'épidémie de COVID-19. Le soutien est accordé à des manifestations publiques en Suisse, ce qui exclut celles qui sont organisées par une entreprise suisse, mais qui ont lieu à l'étranger. L'exécution relève de la compétence des cantons, auxquels échoit la décision d'accorder la protection assurée par le dispositif aux entreprises organisatrices et/ou aux manifestations sur leur territoire. En vertu de l'art. 11a, al. 3, de la loi COVID-19, la participation de la Confédération ne dépasse pas 50 % des coûts. Les cantons doivent respecter les exigences minimales définies dans l'ordonnance (*let. a à c*). La *let. d* fait déjà référence à la compétence cantonale et prévoit que le canton qui apporte son soutien est celui où se déroule la manifestation ou celui où l'entreprise a son siège ou son domicile (cf. art. 14, al. 1).
- L'*al. 2, let. a*, précise, par analogie avec l'art. 1, al. 2, let. a, de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur, que les entreprises organisatrices aux mains de l'État n'ont pas droit aux prestations cantonales du « parapluie de protection ». Les dispositions ne s'appliquent donc pas si la Confédération, les cantons ou les communes de plus de 12 000 habitants détiennent une participation supérieure à 50 % dans l'entreprise, ce qui exclut également les collectivités et établissements de droit public ainsi que les collectivités locales. La limite de la participation est nettement plus élevée que dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur, car si les organisateurs de foires sont généralement soutenus par les pouvoirs publics, ils ne doivent toutefois pas être exclus du dispositif, eux qui constituent l'un des principaux cas d'application possibles du « parapluie de protection ». Une participation publique supérieure à 50 % traduirait l'existence d'un intérêt stratégique qui permettrait raisonnablement de penser qu'il incombe au niveau étatique concerné de soutenir par ses propres moyens l'entreprise organisatrice. Cette remarque s'applique également aux entreprises organisatrices dans lesquelles une autre entreprise publique détient une participation. Une exception est prévue pour les petites communes, car elles pourraient souffrir financièrement des répercussions d'une annulation. La *let. b* exclut du champ d'application les manifestations régionales et locales mentionnées à l'art. 11a, al. 7, de la loi COVID-19, et la *let. c*, les manifestations politiques et religieuses, notamment les actions de protestation, les réunions de partis et les congrès politiques. Enfin, la *let. d* exclut d'une participation financière de la Confédération les manifestations qui sont une réunion d'organes d'une personne morale, car il ne s'agit pas d'événements ouverts au public au sens de l'art. 2, al. 4.

#### Section 2 Exigences relatives aux manifestations et aux entreprises organisatrices

##### Art. 2 Manifestations

- L'*al. 1* reprend dans une large mesure l'art. 11a, al. 1 de la loi COVID-19, qui définit les conditions à la participation de la Confédération. La formulation potestative (*peut*) indique toutefois que les cantons sont parfaitement libres de soutenir ou non des manifestations et des entreprises organisatrices. Un canton peut exclure certains types de manifestations du « parapluie de protection » ou exiger un seuil plus élevé pour le nombre de participants, pour autant que l'égalité de traitement entre manifestations comparables soit assurée. Il lui est aussi possible de ne soutenir que les manifestations qui se déroulent sur

le territoire cantonal. Si un soutien est envisagé, pour lequel une contribution fédérale est sollicitée, la forme des garanties et des prestations doit être fidèle à l'ordonnance. Afin de rendre l'accès au « parapluie de protection » transparent pour les entreprises organisatrices, les cantons peuvent publier sur internet les types de manifestations éligibles au soutien.

- L'al. 1 précise également les conditions permettant à une entreprise organisatrice de bénéficier de prestations. La manifestation doit être prévue entre le 1<sup>er</sup> juin 2021 et le 30 avril 2022, ce qui correspond à la teneur de l'art. 11a, al. 1, de la loi COVID-19. L'entreprise organisatrice doit avoir comptabilisé des *coûts non couverts* (cf. art. 7) en raison de l'annulation ou du report de la manifestation sur ordre des autorités. Cet *ordre des autorités* doit être en lien direct avec l'épidémie de COVID-19 ; autrement dit, il doit s'agir d'une décision des autorités sanitaires fondée sur le droit fédéral ou cantonal qui interdit la tenue de la manifestation au moment prévu et sous la forme envisagée. La base juridique déterminante est ici l'ordonnance du 19 juin 2020 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière (ordonnance COVID-19 situation particulière ; RS 818.101.26). Cet ordre doit avoir été prononcé après l'autorisation (ou la confirmation, cf. art. 5, al. 1, let. b) cantonale et après la garantie du « parapluie de protection ». Aucune indemnité pour pertes financières ne sera versée si la manifestation est annulée hors de toute injonction des autorités, par exemple en raison du manque d'intérêt qu'elle aurait suscité, même si la situation s'inscrit dans le contexte de l'épidémie de COVID-19.
- Al. 2 : le Parlement n'a pas voulu prévoir le « parapluie de protection » pour les manifestations organisées « de manière réduite » (cf. version de l'art. 11a, al. 1, du Conseil national par rapport à la version finale). Toutefois, au lieu de l'annuler purement et simplement, le canton pourrait soutenir, dans un cas particulier, une manifestation forcée de réduire le nombre de personnes ou de se passer de services de restauration afin de minimiser le dommage. C'est la date du dépôt de la demande ou de la garantie prévue à l'art. 6, al. 1, qui est alors déterminante : même si la nouvelle autorisation ou l'autorisation adaptée impose une limite inférieure aux 1000 personnes requises à l'al. 4, let. a, (cf. infra), la contribution aux coûts non couverts se calcule en fonction de la prestation garantie initialement. La réduction est considérée comme déterminante à compter d'un nombre de personnes réduit de 30 %, et la restauration comme supprimée si, après décision des services sanitaires, celle-ci est interdite sur ordre des autorités. Le montant de la franchise mentionnée à l'art. 8, al. 2, reste le même si la manifestation est organisée sous un format réduit.
- Al. 3 : les let. a et b énumèrent les manifestations qui ne peuvent pas bénéficier du « parapluie de protection ».  
*Let. a* : le « parapluie de protection » implique qu'au moment de la demande, la manifestation est en principe autorisée au lieu prévu, en vertu de l'ordonnance COVID-19 situation particulière et du droit cantonal, c'est-à-dire pour la date et le lieu choisis et le cadre prévu. Peu importe le fait qu'une manifestation de grande ampleur ait été organisée ou non les années précédentes.  
La *let. b* exige que les entreprises organisatrices respectent toutes les conditions de l'autorisation de police sanitaire prévues à l'art. 6a, 6b et 6b<sup>bis</sup> ou 6b<sup>ter</sup> ou 6b<sup>quinquies</sup> de l'ordonnance COVID-19 situation particulière et par le droit du canton où se déroule la manifestation. Le retrait de l'autorisation ou l'annulation de la manifestation justifié par le fait que l'entreprise organisatrice ne remplit pas (ou plus) les conditions de l'autorisation ne donne pas droit à bénéficier du « parapluie de protection » et des prestations qui y sont attachées.
- L'al. 4 précise les manifestations auxquelles le « parapluie de protection » s'applique, c'est-à-dire les « manifestations publiques d'importance supracantonale » mentionnées à l'art. 11a, al. 1, de la loi COVID-19. Un événement qui s'étend sur plusieurs jours est également considéré comme une manifestation ; l'autorisation des autorités sanitaires est déterminante. La définition de « manifestation publique » dans l'ordonnance faisant

l'objet du présent rapport explicatif diffère de la notion de « grande manifestation » figurant dans l'ordonnance COVID-19 situation particulière (cf. art. 6a), afin de faire une distinction entre les buts poursuivis, soit garantir l'application du « parapluie de protection » dans la première et l'autorisation des autorités sanitaires dans la seconde. L'al. 4 introduit deux conditions cumulatives, l'une quantitative à la let. a et l'autre qualitative à la let. b.

*Let. a* : la manifestation doit accueillir plus de 1000 personnes pour être considérée comme une manifestation publique. Le nombre maximal de personnes par jour autorisé par le canton est déterminant à cet égard ; il s'appuie sur l'autorisation cantonale ad hoc. C'est pourquoi la définition du nombre de personnes repose sur l'ordonnance COVID-19 situation particulière<sup>5</sup>. Seuls sont soutenus les événements ouverts au public, que l'entrée soit payante ou non.

*Let. b* : la manifestation doit avoir une importance *supracantonale* selon l'art. 11a, al. 1, de la loi COVID-19. Cette disposition ne concerne pas l'organisation en elle-même, mais le public ou le cercle des participants actifs, qui doit être plus large que celui du canton accueillant la manifestation ; elle ne s'applique pas, en revanche, à d'autres participants ou personnels, comme les artistes venant de l'étranger. Le caractère supracantonale du public ou du cercle des participants doit être indiqué *ex ante* lors du dépôt de la demande. Le rapporteur de la conférence de conciliation réunie pour éliminer les divergences restantes au Parlement a également relevé que l'importance supracantonale se distingue de manifestations purement régionales ou locales, mais que la manifestation peut aussi se dérouler dans un seul canton (BO 2021 N 584 s., intervention Bendahan). S'agissant des manifestations sportives, le but de l'événement, par exemple des compétitions et des jeux dans le cadre de rencontres nationales, peut dénoter son importance supracantonale. La Confédération ne soutient pas les manifestations régionales et locales (art. 11a, al. 7, de la loi COVID-19).

- *Al. 5* : la manifestation doit être globalement autofinancée, en tenant compte des éventuelles subventions et prestations de soutien. Les manifestations dont le budget est déficitaire n'ont pas droit à la garantie d'une prestation. Une garantie de déficit peut être prise en compte s'il est garanti que celle-ci prévaut sur la prestation prévue dans l'ordonnance.
- *Al. 6* : l'entreprise organisatrice doit prouver qu'elle s'est dûment acquittée de son obligation de limiter les dommages. Elle doit pour cela prendre toutes les mesures raisonnablement exigibles pour minimiser les dommages (p. ex. conclusion d'assurances économiquement supportables, clauses de résiliation contractuelles avec date d'annulation la plus tardive possible, conventions d'annulation, limitation des dommages-intérêts/peines conventionnelles, démarrage le plus tardif possible des obligations importantes). On entend par «raisonnablement exigibles» toutes les mesures qu'une entreprise agissant de manière raisonnée prendrait de bonne foi, dans le même contexte épidémique, en ne bénéficiant pas de la garantie prévue par l'ordonnance. Si l'entreprise organisatrice ne se conforme pas à cette obligation, la prestation est diminuée du montant des coûts résultant de l'absence de mesure d'atténuation des dommages.

### *Art. 3                    Entreprise organisatrice*

- *Al. 1* : le terme « entreprise organisatrice » correspond à celui d'« entreprise » utilisé dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur et dans l'ordonnance du 25 mars 2020 sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 (RS 951.261). Les fondations et les associations sont donc également éligibles, pour autant qu'elles remplissent les conditions en matière de garantie et de prestations fixées dans cette ordonnance. Le terme a ici un sens plus étroit que celui d'« organisateur » utilisé dans l'ordonnance COVID-19 situation particulière (cf. également la restriction mentionnée à l'art. 1, al. 2, let. a).

---

<sup>5</sup> Ce nombre comprend non seulement le public, mais encore d'autres participants (p. ex. des sportifs ou des artistes). Il n'inclut pas les collaborateurs de l'entreprise organisatrice, mais englobe en revanche les bénévoles, qui n'ont pas de rapports de travail avec l'organisateur. Dans le cas des foires, il s'agit non seulement des visiteurs, mais aussi des exposants, du personnel et des bénévoles.

- Conformément à l'*al.* 2, l'entreprise organisatrice doit disposer d'un numéro d'identification des entreprises (IDE). Celui-ci ne doit pas être marqué comme « radié » dans le registre IDE. Pendant la durée de validité de la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 (RS 951.26), il est prévu que l'Office fédéral de la statistique (OFS) publie sur internet les données relatives aux caractères clés de toutes les entités IDE, sans leur accord. Les cantons pourront ainsi vérifier dans le registre IDE si une entreprise est toujours active. Conformément à la loi du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises (RS 431.03), toutes les personnes physiques et morales qui exploitent une entreprise en Suisse disposent en principe d'un IDE ; ce numéro peut être demandé en tout temps à l'OFS qui l'attribue gratuitement.

Les collectivités et établissements de droit public ainsi que les collectivités locales, qui peuvent certes être considérés comme des organisateurs, sont toutefois exclus du champ d'application en vertu de l'art. 1, al. 2, let. a.

#### Art. 4 *Dépôt de la demande*

- *Al.* 1 : l'entreprise organisatrice dépose préalablement une demande pour chaque manifestation. Elle peut en déposer pour plusieurs manifestations. Si l'entreprise organisatrice met sur pied des manifestations similaires, par exemple des tournées ou des séries d'événements, les demandes peuvent être réunies dans un seul dossier, dans l'optique d'un traitement plus efficace, à condition que les documents et pièces justificatives requis soient disponibles séparément pour chaque manifestation. Celle-ci doit pouvoir présenter le budget et, en cas de dommage, les coûts pour chaque manifestation. Seule l'entreprise responsable à titre principal de la manifestation peut déposer une demande, et non chaque sous-traitant individuellement. La demande doit être présentée préalablement, c'est-à-dire avant la tenue de la manifestation. Dans le cas d'une série d'événements, il est possible de déposer une demande pour chaque manifestation, même si la série a déjà commencé. Aucune demande ne peut être déposée ni de décision prise pour des manifestations (individuelles) ayant déjà eu lieu. Les tournées ou événements qui se déroulent dans plusieurs cantons et pour lesquels une demande a été présentée au canton du siège de l'entreprise organisatrice doivent être évalués comme des manifestations individuelles pour chaque lieu où ils se déroulent, ce qui permet de veiller à une égalité de traitement, indépendamment du fait que la décision soit prise par le canton du siège de l'entreprise organisatrice ou celui du lieu où la manifestation se tient.
- *Al.* 2 : les informations concernant la manifestation pour laquelle une demande est déposée doivent correspondre à celles pour lesquelles l'autorisation des autorités sanitaires ou la confirmation cantonale a été délivrée (cf. art. 5, al. 1, let. b).
- *Al.* 3 : le « parapluie de protection » est applicable aux manifestations qui doivent se dérouler jusqu'à fin avril 2022 et pour lesquelles les demandes peuvent être déposées jusqu'à fin février 2022. En principe, plus aucune garantie ne sera accordée au-delà de ces échéances en raison du temps requis pour l'octroi de l'autorisation et la garantie du dispositif, mais également par souci d'économie administrative.

#### Art. 5 *Documents et pièces justificatives*

- *Al.* 1 :
  - *Let.* a : la description de la manifestation définit le cadre et les conditions de réalisation qui la régissent. L'entreprise organisatrice doit notamment indiquer si l'exigence relative à l'importance supracantonale est remplie, c'est-à-dire dans quelle mesure la manifestation s'adresse à un public ou un cercle de participants plus large que celui du canton où se déroule la manifestation (cf. art. 2, al. 4, let. b).
  - *Let.* b : la preuve de l'autorisation cantonale d'organiser la manifestation mentionnée à l'art. 11a, al. 1, de la loi COVID-19 est fournie par l'autorisation de police sanitaire visée à l'art. 6a ou 6b<sup>quinquies</sup> de l'ordonnance COVID-19 situation particulière et par le

droit cantonal en la matière. Cette autorisation établit que, sur la base de l'évaluation effectuée à la date à laquelle la demande est déposée, il sera possible d'organiser la manifestation. La précision « pour autant que [...] en exige une » (une autorisation) permet d'intégrer le fait qu'une telle autorisation pourrait ne plus être nécessaire ultérieurement en vertu du droit fédéral et du droit cantonal.

Si le canton où se déroule la manifestation n'a pas encore pu délivrer l'autorisation, pour des raisons de procédure, il peut établir une confirmation formelle sous la forme d'un préavis positif quant à la possibilité d'organiser une manifestation à la date prévue. Cette confirmation contient une évaluation des éléments de la manifestation qui sont importants en termes sanitaires (le nombre de personnes, les besoins en matière d'espace, etc.). Le plan de protection, par exemple, peut être soumis plus tard. Cette confirmation anticipée tient compte du fait que, dans certaines circonstances, le canton n'est pas en mesure de délivrer une autorisation de police sanitaire à un stade précoce : lorsqu'il n'est par exemple pas possible d'établir une évaluation définitive de l'analyse de risques et du plan de protection avant la phase de planification. Or, exclure une manifestation du « parapluie de protection » pour des raisons formelles serait contraire à la finalité de l'art. 11a, al. 1, de la loi COVID-19. L'« autorisation cantonale » requise n'est pas liée au fait que le « parapluie de protection » doit dépendre d'un plan de protection concret, mais plutôt qu'au moment du dépôt de la demande, la manifestation pourrait être autorisée en l'état de la situation. La garantie est accordée à la condition que les éléments manquants pour établir l'autorisation prévue à l'art. 6a ou 6b<sup>quinquies</sup> de l'ordonnance COVID-19 situation particulière soient soumis ultérieurement. Si les conditions des autorités sanitaires sont ensuite remplies par l'entreprise organisatrice, une prestation peut également être versée au titre du « parapluie de protection ». Dans le cas contraire, l'art. 2, al. 3, let. b, ne prévoit d'accorder ni garantie définitive ni prestation. Lorsque, dans l'ordonnance faisant l'objet du présent rapport explicatif, il est fait référence à l'autorisation selon l'art. 6a ou 6b<sup>quinquies</sup> de l'ordonnance COVID-19 situation particulière ou le droit cantonal, il s'agit systématiquement de la confirmation décrite dans les lignes qui précèdent.

- *Let. c* : le budget comprend les recettes et dépenses prévues de la manifestation. Si cela ne ressort pas du budget, l'entreprise organisatrice doit fournir la preuve que la manifestation peut être autofinancée, comme le prévoit l'art. 2, al. 5. Sous les recettes, il est également possible d'inscrire les contributions publiques budgétisées mentionnées à la let. d (p. ex. les contributions provenant des mesures de stabilisation COVID-19 pour le sport), un droit dont il n'est pas nécessaire d'établir la preuve.
  - *Let. d* : si on sait déjà que la manifestation pourra bénéficier de subventions ou de contributions publiques, celles-ci doivent être indiquées (cf. let. c).
  - *Let. e* : l'art. 2, al. 6, impose aux entreprises organisatrices de prendre toutes les mesures raisonnablement exigibles pour atténuer le dommage. Donner un caractère public à ces mesures peut offrir une sécurité juridique à l'entreprise organisatrice en ce qui concerne la prestation prévue en cas de dommage.
  - *Let. f* : une demande pour la même manifestation ne doit être déposée que dans un seul canton. Si le canton où se déroule la manifestation donne une réponse négative, il est aussi possible de présenter une nouvelle demande dans le canton abritant le siège de l'entreprise, en vertu de l'art. 14, al. 1. La preuve de la décision négative doit être apportée.
- *Al. 2* :
- *Let. a* : l'art. 11a, al. 2, de la loi COVID-19 exige de l'entreprise organisatrice qu'elle rembourse intégralement les entrées en cas d'annulation pour bénéficier des prestations fédérales. Une bonification à valoir sur une manifestation future peut être assimilée à un remboursement, pour autant que le contrat l'autorise et le prévoit. En raison de la formulation de la disposition concernant le remboursement *intégral*, il n'est pas admis de facturer des frais de traitement pour les manifestations qui bénéficient du « parapluie de protection ».

- *Let. b* : en vertu de l'obligation de réduction du dommage prévue à l'art. 2, al. 6, l'entreprise organisatrice est également tenue de conclure, avant le déroulement de la manifestation, les assurances et les conventions d'annulation offrant les garanties usuelles dans le secteur. Le non-respect de cette obligation peut entraîner une réduction des prestations (art. 8, al. 4). Les cantons peuvent tenir compte à cet égard de la situation particulière dans laquelle se trouvent les entreprises organisatrices. De son côté, l'entreprise organisatrice doit expliquer la raison pour laquelle il n'est pas possible ou raisonnable de conclure un contrat et, au besoin, en fournir la preuve.
- *Let. c et d* : l'entreprise organisatrice doit confirmer, d'une part, qu'elle n'est pas surendettée, qu'elle ne fait pas l'objet d'une procédure de faillite ou d'une procédure concordataire, qu'elle n'est pas en liquidation au moment du dépôt de la demande. Le bilan du dernier exercice peut par exemple être fourni comme preuve. En outre, aucune décision concernant l'entreprise ne doit être entrée en force dans le contexte de la prévention, de la lutte ou de la poursuite en matière d'abus en lien avec les aides financières octroyées au titre du COVID-19 (cf. aides financières prévues par la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19, l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur et l'ordonnance COVID-19 culture).
- *Al. 3* : si l'autorité compétente le juge utile, l'entreprise organisatrice doit fournir toute autre information ou document nécessaire à l'évaluation de la demande (cf. également la liste non exhaustive de l'al. 1). Cette disposition fait écho à l'obligation de renseigner prévue par l'art. 12a, al. 2, let. b, de la loi COVID-19, qui inclut également l'organe de révision ainsi que les personnes et sociétés auxquelles l'entreprise organisatrice fait appel pour ses activités comptables et fiduciaires.

### **Section 3 Exigences relatives à la forme de la prestation de soutien des cantons**

*Remarque préliminaire* : le « parapluie de protection » s'articule en deux phases. Dans un premier temps, durant la phase de planification, le canton garantit la prestation (art. 6, al. 1). Si, par la suite, une manifestation est annulée ou reportée sur ordre des autorités du fait de la lutte contre l'épidémie de COVID-19, une prestation peut être accordée à l'entreprise organisatrice à raison des coûts non couverts (art. 6, al. 2). Cette prestation de soutien est fondée sur le droit en vigueur au moment de la garantie prévue par l'ordonnance (art. 7).

Comme précisé en préambule, si la loi COVID-19 devait être rejetée en votation populaire, aucun nouvel engagement ne pourra être pris après le 25 septembre 2021. Les garanties accordées avant cette date seront toutefois couvertes par l'ordonnance : la garantie du « parapluie de protection » permet au canton d'assurer – à l'image d'une assurance de droit privé – une prévisibilité dans la phase de planification des manifestations qui doivent se dérouler avant fin avril 2022. Ce dispositif couvre donc les frais engagés dans le processus de planification qui sont comptabilisés au moment d'une annulation ou d'un report officiel. Si l'entreprise organisatrice devait partir du principe qu'en cas d'annulation ou de report après le 25 septembre 2021, la prestation de soutien pourrait tomber et la garantie perdre sa validité, elle ne pourrait pas compter sur cette garantie, et ne s'aventurerait donc pas à planifier une manifestation.

#### **Art. 6 Décisions concernant la prestation de soutien**

- *Al. 1* : la garantie d'indemnisation ne donne pas immédiatement lieu à un paiement à l'entreprise organisatrice, mais confère de la prévisibilité, puisque le canton garantit la couverture des coûts en cas d'annulation ou de report de la manifestation par les autorités pour motifs épidémiologiques. Les modalités de cette prestation sont définies aux art. 7 et 8 (base de calcul de la prestation de soutien et montant de la participation). Le canton où se déroule la manifestation ou celui où l'entreprise organisatrice a son siège

(art. 1, al. 1, let. d, et 14, al. 1) rend une décision ad hoc, disposant que les conditions visées par l'ordonnance sont remplies – l'autorisation des autorités sanitaires a notamment été accordée – et que les pièces justificatives exigées ont été fournies. Ces justificatifs servent de documents de référence et de preuves en cas de dommage. Le canton qui garantit la prestation est responsable de la couverture des coûts en cas de dommage.

- *Al. 2* : en cas d'annulation ou de report d'une manifestation, y compris de tenue dans un format réduit selon l'art. 2, al. 2, l'entreprise organisatrice dépose une demande de prestation. Cela suppose que le décompte final de la manifestation ait été établi. Après examen des documents, le canton rend sa décision sur les prestations. Les conditions prévues à la section 2 doivent être remplies. Le calcul et le montant de la prestation sont précisés dans les art. 7 et 8 de l'ordonnance.

#### *Art. 7 Base de calcul de la prestation de soutien*

- *Al. 1* : l'annulation ou le report d'une manifestation entraîne des coûts qui ne peuvent pas être couverts par des recettes. Les recettes de billetterie, notamment, doivent être remboursées. Les prestations des pouvoirs publics sont déduites des recettes. Certains coûts variables peuvent tomber (p. ex. électricité, eau, montage/démontage, transport/hébergement, remise en état du site, redevances/taxes). Il n'est pas exclu non plus que des recettes spécifiques demeurent (p. ex. dons, promesses de sponsoring) ou viennent s'ajouter (p. ex. prestations d'assurance). Le maintien de la valeur des dépenses effectuées doit être pris en compte : c'est notamment le cas de celles qui peuvent être reportées sur une prochaine manifestation ou de celles qui peuvent générer des recettes par une revente.

Les coûts ne peuvent être imputés que s'ils sont directement liés à la manifestation: les frais administratifs généraux ne peuvent être comptabilisés qu'au prorata. Si l'entreprise organisatrice prouve que les coûts effectifs non couverts sont supérieurs aux coûts sur lesquels se fonde la garantie, ces coûts plus élevés peuvent être remboursés en vertu de l'ordonnance.

Le canton doit vérifier si les dépenses pour des biens et services valorisés, c'est-à-dire qui conservent leur valeur dans la durée, peuvent être entièrement affectés à la manifestation. Son examen se fonde sur les principes comptables usuels.

*L'al. 2* fait référence à la subsidiarité des prestations du « parapluie de protection » par rapport aux subventions et aux indemnités des pouvoirs publics. Cela concerne en particulier les indemnités visées aux art. 11 (Mesures dans le domaine de la culture) et 12*b* (Mesures dans le domaine du sport) de la loi COVID-19, ou encore les prestations de soutien des fonds de loterie. Ce point doit notamment être précisé en relation avec l'art. 5, al. 1, let. b de l'ordonnance COVID-19 culture, qui établit également une subordination de la couverture des coûts. Les contributions des cantons et des communes entrent également en ligne de compte. Les paiements déjà effectués sont donc déduits des prestations.

Les indemnités qui ne sont pas liées à la manifestation, mais qui sont versées à l'entreprise pour assurer sa survie ne sont pas prises en considération. Il s'agit par exemple des contributions versées à l'entreprise organisatrice au titre de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur, des crédits COVID-19 accordés au titre de la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 et de l'OCaS-COVID-19<sup>6</sup>, des allocations pour perte de gain COVID-19 ou des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail. Ces indemnités sont en revanche prises en considération en cas d'annulation ou de report de la manifestation au sens de l'obligation de réduire le dommage : à ce stade-là, l'entreprise organisatrice est tenue de demander ces indemnités ; si des coûts devaient intervenir au cas où, par exemple, les indemnités pour réduction de l'horaire de travail n'auraient pas été demandées après l'annulation de la manifestation, ils ne peuvent pas être comptabilisés.

<sup>6</sup> Loi fédérale du 18 décembre 2020 sur les crédits garantis par un cautionnement solidaire à la suite du coronavirus (loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 ; RS 951.26), ordonnance du 25 mars 2020 sur l'octroi de crédits et de cautionnements solidaires à la suite du coronavirus (ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19, OCaS-COVID-19 ; RS 951.261 ; *caduque*)

Si un versement se fait attendre du fait du principe de subsidiarité, il est possible de solliciter une avance conformément à l'art. 9.

- *Al. 3* : un manque à gagner n'est pas considéré comme «coûts non couverts» et n'est par conséquent pas indemnisé.
- *Al. 4* : les éléments de preuve du dommage, c'est-à-dire des coûts non couverts, doivent être apportés par l'entreprise organisatrice.

#### *Art. 8 Montant de la participation*

- *Al. 1* : le canton rembourse à l'entreprise organisatrice les coûts non couverts, par manifestation. Le calcul se fonde sur l'art. 7. Le canton ne peut déroger au montant de la contribution prévu par cet article. Cela garantit que les cantons appliquent l'ordonnance de manière identique dans toute la Suisse pour ce qui touche au montant de la participation, approche nécessaire pour réduire les éventuelles distorsions de la concurrence.
- *Al. 2* : l'entreprise organisatrice supporte les coûts non couverts d'une manifestation à hauteur de 5000 francs (franchise) et, en cas de dépassement de la franchise, une quote-part de 10 % sur le montant en sus de la franchise.

	<u>Exemple 1</u>	<u>Exemple 2</u>
Coûts non couverts	4 000 Fr.	35 000 Fr.
Franchise	4 000 Fr.	5 000 Fr.
Quote-part (10 %)	--	3 000 Fr.
<b>Contribution aux coûts non couverts</b>	<b>0 Fr.</b>	<b>27 000 Fr.</b>

- *Al. 3* : le montant maximal remboursé par manifestation, conformément à la garantie du canton, est de 5 millions de francs. La Confédération participe à hauteur de 50 % (art. 16). Un canton qui accorde une contribution à une entreprise organisatrice ne peut pas prévoir de plafond inférieur.
- *Al. 4* : si l'entreprise organisatrice ne respecte pas son obligation d'atténuation des dommages visée à l'art. 2, al. 6, le canton peut réduire les prestations à raison du manquement.

#### *Art. 9 Avance*

En cas de dommage, le canton peut accorder une avance à l'entreprise organisatrice pour lui permettre de régler les factures ouvertes, en particulier lorsque la survie de l'entreprise jusqu'à l'obtention de la prestation visée par l'ordonnance n'est pas garantie. Un examen sommaire des documents est nécessaire. Si, par la suite, la prestation est refusée en tout ou en partie, l'entreprise organisatrice doit rembourser l'avance en conséquence. La Confédération ne contribue pas aux avances, elle paie uniquement après obtention du décompte définitif.

#### *Art. 10 Pièces justificatives et renseignements*

L'entreprise organisatrice doit justifier les coûts non couverts (art. 7, al. 4). Elle produit à cet effet les documents mentionnés à l'art. 10. Elle peut également fournir des documents supplémentaires à l'appui.

- *Al. 1*:
  - o *Let. a*: conformément au budget préalablement transmis conformément à l'art. 5, al. 1, let. c, les comptes clôturés doivent être transmis en cas de dommage. Ils contiennent les dépenses et les recettes individuelles effectives relatives à la manifestation considérée. Le canton doit pouvoir les comparer avec le budget de la manifestation préalablement transmis. Les écarts importants doivent être signalés et justifiés

- par l'entreprise organisatrice.
  - *Let. b:* l'entreprise organisatrice doit prouver qu'elle a remboursé intégralement les recettes de la billetterie. Si cela s'avère impossible compte tenu de l'état des liquidités, le canton peut octroyer une avance en vertu de l'art. 9. L'entreprise organisatrice peut également garantir le remboursement au moyen d'une bonification du montant total à valoir sur une manifestation future (cf. commentaire de l'art. 5, al. 2, let. a).
  - *Let. c:* les contributions des pouvoirs publics visées à l'art. 7, al. 2 sont déduites des prestations.
  - *Let. d:* l'entreprise organisatrice doit indiquer les mesures prises pour réduire les dommages et être en mesure d'en fournir les justificatifs.
- *Al. 2 :* les services cantonaux peuvent demander des renseignements complémentaires, c'est-à-dire exiger toutes les factures et les pièces justificatives. Les relevés de compte doivent également être présentés au canton au besoin.

#### *Art. 11                    Restriction de l'utilisation des fonds*

Une entreprise organisatrice qui touche des prestations en cas de dommage (annulation, report ou réduction du format selon l'art. 2, al. 1 et 2) ne doit pas, entre le moment où elle a déposé sa demande et la fin de l'année durant laquelle la manifestation aurait dû avoir lieu, distribuer de dividendes ou de tantièmes ou décider de leur distribution, ni rembourser d'apports en capital ni accorder de prêts aux propriétaires, que les moyens correspondants résultent ou non de l'obtention de la prestation visée par l'ordonnance. Le but est d'utiliser l'argent public avec parcimonie et d'inciter les entreprises organisatrices à renoncer aux prestations en cas de dommage. Une limitation similaire constitue un élément important de l'ensemble du système prévu par l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 et par la loi du 18 décembre 2020 sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19.

Les entreprises doivent confirmer au canton compétent qu'elles respecteront ces restrictions en matière d'utilisation des fonds. Demeurent réservés une renonciation ou un remboursement des fonds, qui libèrent l'entreprise de toute obligation. Les cantons peuvent prévoir une exigence de remboursement des prestations s'il s'avère a posteriori qu'une entreprise n'a pas respecté ces restrictions.

#### *Art. 12                    Communication des données*

Lutter efficacement contre les abus présuppose que les cantons aient la possibilité de vérifier les informations fournies dans le cadre du processus de demande. Ils doivent pour cela avoir accès à des données provenant de diverses sources publiques.

- *L'al. 1* fait référence à l'obligation de renseigner et d'informer visée à l'art. 12a de la loi COVID-19, qui s'applique par analogie selon l'art. 11a, al. 6, de ladite loi. Les entreprises organisatrices sont tenues de fournir les informations nécessaires pour la gestion, la surveillance et le règlement des prestations ainsi que pour la lutte contre les abus (art. 12a, al. 2, let. b, de la loi COVID-19).
- *Al. 2 :* les services fédéraux responsables des aides financières au titre du COVID-19 destinées spécifiquement aux domaines de la culture et du sport sont tenus d'accorder aux cantons un accès aux données relatives aux soutiens fournis. Ces données sont importantes pour l'examen minutieux des demandes et pour éviter les abus. Il est crucial que les cantons adoptent une gestion scrupuleuse et luttent efficacement contre les dérives.

#### *Art. 13                    Lutte contre les abus*

- *Al. 1 :* la Confédération participe à la condition que les cantons prennent les mesures adéquates pour prévenir ou atténuer les dommages, et lutter contre les abus. Font partie des mesures de lutte contre les abus la réglementation par les cantons, dans leurs actes normatifs, de la manière dont les entreprises organisatrices doivent authentifier les informations fournies lors du dépôt de leur demande. Afin de contenir les coûts administratifs,

on privilégiera les informations existantes et faciles à vérifier que les entreprises ne peuvent pas manipuler.

- *Al. 2* : compte tenu du volume des fonds mis à disposition par la Confédération, cette dernière doit pouvoir vérifier, par des contrôles ponctuels, que la mise en œuvre cantonale est conforme à l'ordonnance. Elle peut également déléguer cette tâche à des tiers.

## **Section 4            Compétences et procédure cantonales**

### *Art. 14            Compétences*

- *Al. 1* : le traitement des demandes d'octroi et de versement des prestations relève de la compétence des cantons. Les entreprises organisatrices adressent leur demande au canton où se déroule la manifestation (*let. a*). Si ce canton ne soutient pas la manifestation, l'entreprise organisatrice peut adresser sa demande au canton où elle a son siège ou son domicile (*let. b*).

Plusieurs cantons peuvent également participer aux prestations. Toutefois, pour le décompte des contributions fédérales, seul le canton qui pilote la procédure est déterminant. La convention réciproque de prise en charge des coûts relève de la compétence exclusive des cantons concernés.

L'élément déterminant est le siège statutaire au moment du dépôt de la demande. Pour les personnes morales et les entreprises individuelles inscrites au registre du commerce, il s'agit du siège selon ce registre. Afin de simplifier la procédure, aucun extrait du registre du commerce n'est exigé des entreprises organisatrices. Les cantons peuvent procéder à sa vérification très facilement. Pour les autres entreprises, on privilégiera l'auto-déclaration, car les informations sont relativement faciles à vérifier, par exemple sur la base du registre IDE. Pour les entreprises individuelles non inscrites au registre du commerce, l'adresse inscrite au registre IDE est déterminante.

- *Al. 2* : si le canton qui abrite le siège de l'entreprise est compétent en vertu de l'al. 1, let. b, un transfert de siège durant la période comprise entre l'octroi de la garantie de prestation et la date de la manifestation ne remet pas en cause cette compétence. Le canton reste compétent, depuis le moment où il accorde sa garantie jusqu'à la clôture du cas.
- *Al. 3* : les cantons définissent les services compétents pour le dépôt des demandes.

### *Art. 15            Procédure*

- *Al. 1* : les cantons réglementent la procédure dans des actes cantonaux et veillent à cet égard à la transparence requise et à l'égalité de traitement, ce qui inclut les voies de droit, en particulier le droit des entreprises organisatrices de recourir contre les décisions rendues. La coordination des procédures relatives à l'octroi des autorisations de police sanitaire et à l'adoption des décisions en vertu de l'ordonnance ici commentée relève de l'autonomie cantonale en matière d'organisation. La Confédération n'accorde aucune contribution aux coûts d'exécution cantonaux.
- *Al. 2* : les cantons procèdent à l'examen au cas par cas de chaque manifestation.
- *Al. 3* : les cantons peuvent faire appel, à leurs frais, à des tiers, des sociétés d'audit p. ex., pour examiner les demandes.

## **Section 5            Montant de la participation de la Confédération**

### *Art. 16*

La Confédération participe aux prestations cantonales à hauteur de 50 % selon le montant maximal prévu par l'art. 11a, al. 3, de la loi COVID-19.

## **Section 6 Procédures entre les cantons et la Confédération**

### *Art. 17 Comptes rendus*

L'art. 17 renvoie à l'obligation de renseigner et d'informer prévue à l'art. 11a, al. 6, en relation avec l'art. 12a de la loi COVID-19. Cela inclut également la collecte de données personnelles et d'informations nécessaires à la gestion, à la surveillance et au règlement des prestations ainsi qu'à la lutte contre les abus (art. 12a, al. 2 et 3, de la loi COVID-19). Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) peut demander au canton, dans un cas d'espèce, de présenter les justificatifs requis.

- *L'al. 1* règle les paramètres du compte rendu que les cantons adressent au SECO, c'est-à-dire les informations que les cantons fournissent concernant la garantie accordée et les prestations versées. La « date » visée à la let. b couvre toute la période pendant laquelle la manifestation a lieu.
- *Al. 2* : le SECO exploite un outil de reporting (« pubrep », similaire à la solution « hafrep » existante), par lequel s'effectuent les comptes rendus visés à l'al. 1. Les cantons doivent saisir les données dans l'outil de reporting dans les 10 jours qui suivent une décision prise en vertu de l'ordonnance.
- *Al. 3* : le SECO peut exiger, sur demande, des justificatifs supplémentaires en vertu des art. 5 et 10.
- *Al. 4* : le DEFR peut préciser des modalités supplémentaires par voie d'ordonnance.

### *Art. 18 Facturation*

L'al. 1 prévoit, à des fins de simplification administrative, que les cantons préfinancent les prestations et les facturent rétroactivement à la Confédération. Les prestations fournies dans le cadre du « parapluie de protection » ne devraient pas excéder les capacités financières des cantons. Rien n'empêche les cantons de financer leur participation aux coûts par plusieurs sources (p. ex. fonds de loterie, communes, fondations, etc.). La facturation des cantons au SECO intervient sur une base mensuelle (*al. 2*).

### *Art. 19 Réduction ultérieure et demande de remboursement; remboursements*

- *Al. 1* : Les cantons veillent au respect des conditions minimales prévues par l'ordonnance. S'il s'avère, après examen du SECO, qu'elles ne sont pas respectées, la Confédération peut geler des versements aux cantons ou demander rétroactivement le remboursement de paiements effectués. Les dispositions générales de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu; RS 616.1), en particulier les art. 28 (Aides en cas de non-accomplissement ou d'accomplissement défectueux de la tâche) et 31 (Résiliation de contrats portant sur une aide ou une indemnité), sont applicables. En luttant systématiquement contre les abus conformément aux possibilités visées à l'art. 13, les cantons réduisent le risque de voir la Confédération geler des versements ou réclamer le remboursement de paiements indûment perçus.
- *Al. 2* : les remboursements, par exemple de montants perçus de manière abusive et les restitutions volontaires de prestations, doivent bénéficier à la Confédération et aux cantons conformément à leur participation effective aux coûts. Cette règle s'applique ainsi uniquement aux montants auxquels la Confédération a participé en vertu de l'ordonnance. Les contributions cantonales qui excèdent celles visées par l'ordonnance ne sont pas prises en considération. Si les cantons ont versé des contributions sans participation de la Confédération, celles-ci ne relèvent pas de cette disposition.

## **Section 7 Dispositions finales**

### *Art. 20 Exécution par la Confédération*

Le SECO est l'autorité d'exécution au niveau de la Confédération.

#### *Art. 21                    Entrée en vigueur et durée de validité*

L'ordonnance entre en vigueur le jour suivant son adoption, c'est-à-dire le 27 mai 2021, et reste en vigueur jusqu'à l'expiration de la durée de validité de l'art. 11a de loi COVID-19, fixée au 30 avril 2022. Les demandes peuvent être déposées au plus tard fin février 2022 (art. 4, al. 3). Le « parapluie de protection » couvre les manifestations dont l'organisation est prévue durant la période qui s'étend jusqu'à fin avril 2022. Le traitement des prestations devrait être achevé d'ici à la fin de 2022. Un éventuel traitement ultérieur de paiements de prestations peut être fondé sur les garanties données en vertu de l'art. 6, pendant la période de validité de la loi COVID-19 et de l'ordonnance ici commentée. Il peut donc intervenir même si la loi et l'ordonnance ne sont plus en vigueur ; les dispositions de cette dernière restent applicables.

## **4 Exécution**

L'exécution relève de la compétence des cantons, qui définissent la procédure d'octroi de contributions visée à l'art. 15 et déterminent les voies de droit.

Du côté de la Confédération, l'exécution de l'ordonnance est confiée au SECO (art. 20). Lors de la procédure de consultation, de nombreux cantons ont demandé à la Confédération de préciser certaines dispositions. Le SECO peut édicter des directives pour soutenir l'exécution, lesquelles permettront de clarifier ces questions, mais aussi d'unifier et de simplifier les procédures.