



SECO

Rapport explicatif

Ordonnance sur les mesures concernant l'obligation d'annoncer les postes vacants en lien avec le coronavirus:
ordonnance COVID-19 obligation d'annoncer les postes vacants

Table des matières

1	Aperçu	3
2	Contexte	4
2.1	Nécessité d’agir et objectifs	4
2.2	Solutions étudiées et solution retenue	5
2.3	Mesures de politique du marché du travail	5
2.4	Classement d’interventions parlementaires	5
2.5	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	5
3	Commentaire des articles	6
3.1	Modification de la loi sur les étrangers et l’intégration et de l’ordonnance sur le service de l’emploi	6
3.2	Entrée en vigueur et durée de validité	7
3.3	Mise en œuvre	7
4	Conséquences	7
4.1	Conséquences pour le service public de l’emploi	7
4.2	Conséquences pour l’économie	8
4.3	Conséquences financières	8
4.4	Autres conséquences	8
5	Aspects juridiques	8
5.1	Constitutionnalité	8
5.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	9

1 Aperçu

L'ordonnance COVID-19 obligation d'annoncer les postes vacants suspend du 26 mars 2020 au 25 septembre 2020 l'obligation d'annoncer les postes vacants inscrite dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et dans l'ordonnance sur le service de l'emploi (OSE).

Pour les employeurs, l'obligation de communiquer les postes soumis à l'obligation d'annonce ainsi que les tâches et les obligations y relatives sont suspendues, en particulier le délai d'interdiction de publier et les retours aux offices régionaux de placement (ORP).

Pour le service public de l'emploi (SPE), l'exécution de l'obligation d'annonce dans les ORP est suspendue, en particulier la validation et la publication des postes sur le portail sécurisé Job-Room pendant 5 jours ouvrés, puis la recherche et la transmission des dossiers pertinents dans un délai de 3 jours ouvrés.

Les employeurs concernés et les ORP sont ainsi déchargés et peuvent mobiliser leurs ressources pour relever les défis supplémentaires imposés par le COVID-19:

- Le nombre de postes vacants a fortement reculé, même si l'on recherche du personnel supplémentaire dans certains domaines, tels que l'agriculture ou la logistique. La suspension de l'obligation d'annonce permet aux employeurs de se focaliser sur le maintien des postes de travail et, le cas échéant, de recruter rapidement du personnel supplémentaire sans délai d'interdiction de publier.*
- Le nombre de chômeurs a connu en parallèle une augmentation importante. Les ORP peuvent unir leurs forces pour traiter les inscriptions des chômeurs et assurer le versement des indemnités journalières via les caisses de chômage.*

Les ORP continuent de se tenir à la disposition des employeurs pour la recherche de personnel. Ces derniers peuvent continuer à communiquer les postes sur Job-Room, à y chercher de manière rapide et peu bureaucratique le personnel nécessaire et à prendre contact avec les candidats.

Le Conseil fédéral analyse en permanence la situation et peut abroger tout ou partie de l'ordonnance dès que les mesures ne sont plus nécessaires.

2 Contexte

Par son ampleur et sa dynamique, l'apparition du nouveau coronavirus (COVID-19) représente une menace pour la santé de la population suisse. Face à la gravité de la situation, le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a qualifié de pandémie l'explosion de COVID-19 dans le monde.

Le 28 février 2020, invoquant la situation particulière, le Conseil fédéral a ordonné des mesures en se fondant sur l'art. 6, al. 2, let. b, de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)¹. Le 13 mars, il a renforcé et élargi ces mesures avant de qualifier, le 16 mars 2020, la situation en Suisse de « situation extraordinaire » tel que prévu à l'art. 7 LEp.

Les mesures prononcées par le Conseil fédéral ainsi que la réaction des pays et des entreprises dans le monde à la propagation du COVID-19 ont des conséquences sociales notables et imposent de lourdes restrictions économiques. Les effets sur le marché du travail seront probablement plus marqués que ceux imputables aux fluctuations cycliques habituelles.

2.1 Nécessité d'agir et objectifs

Le Conseil fédéral a pris plusieurs mesures d'accompagnement afin d'atténuer les effets de la lutte contre le COVID-19. L'objectif des mesures d'accompagnement économiques est de limiter les conséquences économiques des interdictions et directives imposées par le Conseil fédéral aux entreprises, personnes et organisations concernées en leur apportant un soutien ciblé et rapide moyennant des procédures aussi simples que possible sur le plan administratif. Le Conseil fédéral a réagi graduellement à l'évolution de la situation économique en adaptant et en développant les mesures d'accompagnement en fonction des besoins.

La lutte contre la propagation du COVID-19 a imposé de sévères restrictions dans plusieurs secteurs économiques, de sorte qu'immédiatement, l'assurance-chômage (AC) a été très sollicitée. Le nombre des préavis de réduction de l'horaire de travail (RHT) a bondi depuis la mi-mars 2020, tout comme celui des chômeurs et des demandeurs d'emploi.

L'obligation d'annonce est mise en œuvre par le service public de l'emploi (SPE). Le SPE est rattaché à l'AC et aux offices régionaux de placement (ORP). Vu la situation actuelle particulière, les publications de postes sont en forte diminution. Eu égard à la nette hausse des demandes de RHT et du nombre de sans-emploi, il convient de décharger autant que possible l'AC des tâches actuellement moins prioritaires afin de lui permettre de mobiliser ses ressources pour continuer à remplir son importante fonction stabilisatrice.

L'économie est mise, elle aussi, à rude épreuve par cette situation extraordinaire. Malgré le recul général des postes publiés, certains secteurs économiques doivent répondre à un besoin urgent de personnel supplémentaire. Il est possible de chercher également dans les genres de professions soumis à l'obligation d'annonce le personnel dont certains secteurs ont grandement besoin. Afin de simplifier les procédures de recrutement dans ces secteurs (agriculture, logistique et autres), il est nécessaire de suspendre provisoirement l'obligation d'annonce pour les employeurs ainsi que toutes les tâches et obligations y relatives. Les ORP continuent de se tenir à la disposition des employeurs pour la recherche de personnel. Ces derniers peuvent continuer à communiquer les postes sur Job-Room, à y chercher de manière rapide et peu bureaucratique le personnel nécessaire et à prendre contact avec les candidats.

L'ordonnance COVID-19 obligation d'annoncer les postes vacants vise à décharger les ORP et les employeurs concernés pour qu'ils puissent surmonter au mieux les défis particuliers dans le contexte actuel. La suspension provisoire de l'obligation d'annonce ainsi que des

¹ RS 818.101

tâches et obligations y relatives qui incombent aussi bien aux employeurs qu'aux ORP doit permettre de décharger ces deux groupes sur le plan administratif et d'accélérer les procédures de recrutement dans les secteurs pour lesquels il existe un besoin urgent de personnel.

2.2 Solutions étudiées et solution retenue

Comme alternative à une suspension générale de l'obligation d'annonce, une suspension partielle a été examinée pour les genres de professions qui sont particulièrement sollicités pour faire face à la crise du COVID-19. Une suspension partielle aurait engendré des charges administratives très importantes pour le SPE ainsi que pour les ORP, et n'aurait permis aux employeurs de n'en retirer qu'un bénéfice modeste. C'est la raison pour laquelle cette option a été jugée disproportionnée et n'a pas été retenue.

2.3 Mesures de politique du marché du travail

Face à l'augmentation rapide et exponentielle des demandes d'indemnités en cas de RHT et des inscriptions au chômage, l'AC et le SECO ont pris sans tarder des mesures afin d'alléger la charge administrative des organes d'exécution cantonaux. Là où c'était possible, le SECO a procédé par voie de directives à des simplifications dans les processus et les règles de fond.

La majorité des adaptations prévues ont cependant dû être réalisées au niveau législatif. Étant donné qu'il n'était pas possible de suivre la procédure législative ordinaire, le Conseil fédéral a décidé d'adopter les trois ordonnances de nécessité suivantes:

- l'ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures en lien avec le coronavirus (COVID-19) concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et le décompte des cotisations aux assurances sociales²;
- ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19) (ordonnance COVID-19 assurance-chômage) (complétée les 25 mars et 8 avril 2020)³;
- **ordonnance du 25 mars 2020 sur les mesures concernant l'obligation d'annoncer les postes vacants en lien avec le coronavirus (ordonnance COVID-19 obligation d'annoncer les postes vacants)**⁴.

Les commentaires suivants se réfèrent à l'ordonnance COVID-19 obligation d'annoncer les postes vacants.

2.4 Classement d'interventions parlementaires

Nous ne proposons aucun classement d'interventions parlementaires parallèlement à l'adoption de l'ordonnance faisant l'objet du présent rapport explicatif.

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

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019-2023⁵ ni dans l'arrêt fédéral, pas encore adopté, sur le programme de la législature 2019-2023⁶, car il s'agit de mesures prises par le Conseil fédéral pour répondre à une

² RS 831.101

³ RS 837.033

⁴ RS 823.115

⁵ FF 2020 1709

⁶ FF 2020 1839

situation d'urgence inattendue. Ces dispositions sont néanmoins conformes aux lignes directrices du programme de la législature, qui prévoient entre autres d'assurer durablement la prospérité de la Suisse.

3 Commentaire des articles

Le 16 décembre 2016, le Parlement a adopté la loi d'application de l'article 121a de la Constitution (Cst.)⁷ en introduisant l'obligation d'annoncer les postes vacants. L'obligation d'annonce a été inscrite dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI⁸, articles 21a et 117a). Le 8 décembre 2017, le Conseil fédéral a intégré cette obligation aux articles 53a à 53e de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur le service de l'emploi (OSE)⁹.

Le Parlement a chargé le SPE d'exécuter l'obligation d'annonce, une mesure visant à épuiser le potentiel qu'offre la main-d'œuvre en Suisse (art. 21a, al. 1, LEI) et à favoriser les personnes enregistrées auprès du SPE en tant que demandeurs d'emploi (art. 21a, al. 2, LEI).

En raison de la situation d'urgence particulière, différentes dispositions de la LEI et de l'OSE ont été abrogées provisoirement par l'ordonnance COVID-19 obligation d'annoncer les postes vacants.

3.1 Modification de la loi sur les étrangers et l'intégration et de l'ordonnance sur le service de l'emploi

Article 21a, al. 2, LEI – Mesures concernant les demandeurs d'emploi

L'obligation d'annoncer les postes vacants est une mesure visant à épuiser le potentiel qu'offre la main-d'œuvre en Suisse (art. 21a, al. 1, LEI). Lorsque certains groupes de profession, domaines d'activités ou régions économiques enregistrent un taux de chômage supérieur à la moyenne, il y a lieu de prendre des mesures limitées dans le temps visant à favoriser les personnes enregistrées auprès du service public de l'emploi en tant que demandeurs d'emploi (art. 21a, al. 2, LEI). L'ordonnance COVID-19 obligation d'annoncer les postes vacants entraîne l'abrogation provisoire de l'al. 2.

L'art. 1 de l'ordonnance COVID-19 obligation d'annoncer les postes vacants dispose que, en dérogation à l'art. 21a, al. 2, LEI, il n'y a pas lieu de prendre des mesures limitées dans le temps visant à favoriser les personnes enregistrées auprès du service public de l'emploi en tant que demandeurs d'emploi.

Article 21a, al. 3, LEI – Mesures concernant les demandeurs d'emploi; art. 53a, al. 1, et 53b OSE: obligation de communiquer des employeurs, valeur seuil et liste des professions concernées, annonce des postes vacants et restriction de l'information

Conformément aux dispositions en vigueur, les employeurs sont tenus de communiquer au SPE les postes vacants dans des groupes de profession, domaines d'activités ou régions économiques qui enregistrent un taux de chômage supérieur à la moyenne. L'accès aux informations concernant les postes communiqués est restreint, pour une période limitée, aux personnes inscrites auprès du SPE (art. 21a, al. 3, LEI). L'art. 53a, al. 1, OSE définit la valeur seuil du chômage supérieur à la moyenne. L'art. 53b contient les dispositions d'application relatives à l'obligation de communication des employeurs et fixe le délai d'attente durant lequel il n'est pas autorisé de publier les postes ailleurs. L'ordonnance COVID-19 obligation d'annoncer les postes vacants entraîne l'abrogation provisoire de ces dispositions et la suppression des travaux correspondants pour le SPE.

⁷ RS 101

⁸ RS 142.20

⁹ RS 823.111

L'art. 2 de l'ordonnance COVID obligation d'annoncer les postes vacants dispose que, en dérogation à l'art. 21a, al. 3, LEI et aux art. 53a, al. 1, et 53b OSE, les employeurs ne sont pas tenus de communiquer au service public de l'emploi les postes vacants dans les groupes de profession, domaines d'activités ou régions économiques qui enregistrent un taux de chômage supérieur à la moyenne. L'accès aux informations concernant les postes communiqués n'est pas restreint, pour une période limitée, aux personnes inscrites auprès du service public de l'emploi en Suisse.

Article 21a, al. 4, LEI – Mesures concernant les demandeurs d'emploi; art. 53c OSE Transmission des dossiers pertinents et retour des employeurs

L'art. 21a, al. 4, LEI règle les obligations et tâches de l'employeur et du SPE relatives à l'obligation d'annonce. L'art. 53c OSE précise quelles informations peuvent être échangées et dans quel délai. Conformément à ces dispositions, le SPE adresse à l'employeur, dans les meilleurs délais, les dossiers pertinents de demandeurs d'emploi. L'employeur convoque à un entretien ou à un test d'aptitude professionnelle les candidats dont le profil correspond au poste vacant. Les résultats doivent être communiqués au SPE (art. 21a, al. 4, LEI). L'ordonnance COVID-19 obligation d'annoncer les postes vacants abroge ces obligations afin que le SPE soit déchargé de cette tâche et qu'il puisse se consacrer à des tâches plus urgentes en lien avec l'augmentation des inscriptions des demandeurs d'emploi. Les employeurs, eux aussi, sont déchargés sur le plan administratif: leurs procédures de recrutement pour les genres de professions soumis à l'obligation d'annonce sont accélérées.

L'art. 3 de l'ordonnance COVID-19 obligation d'annoncer les postes vacants dispose que, en dérogation aux art. 21a, al. 4, LEI et 53c OSE, le SPE n'est pas tenu d'adresser à l'employeur, dans les meilleurs délais, des dossiers pertinents de demandeurs d'emploi inscrits. L'employeur n'a pas l'obligation de convoquer à un entretien ou à un test d'aptitude professionnelle les candidats dont le profil correspond au poste vacant. Il n'est pas non plus tenu de communiquer les résultats au SPE.

3.2 Entrée en vigueur et durée de validité

L'ordonnance COVID-19 obligation d'annoncer les postes vacants est entrée en vigueur le 26 mars 2020 à 00 h 00¹⁰. Elle s'applique pour une durée de six mois à compter de la date d'entrée en vigueur. Le Conseil fédéral est tenu d'abroger totalement ou partiellement l'ordonnance dès que les mesures ne sont plus nécessaires.

3.3 Mise en œuvre

L'organe de compensation de l'AC au SECO a fait parvenir une directive aux autorités cantonales pour les informer des changements dans l'exécution.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour le service public de l'emploi

La situation actuelle met l'AC face à des défis importants. Les demandes relatives à la réduction de l'horaire de travail ainsi que les inscriptions auprès de l'ORP augmentent rapidement. Traiter ces demandes et ces inscriptions au plus vite constitue une priorité majeure. C'est pourquoi il est nécessaire de décharger autant que possible les organes d'exécution cantonaux de l'AC des autres tâches ordinaires. Supprimer l'obligation d'annoncer les postes vacants y contribue.

¹⁰ Publication urgente du 25 mars 2020 au sens de l'art. 7, al. 3, de la loi sur les publications officielles du 18 juin 2004 (RS 170.512)

4.2 Conséquences pour l'économie

La suppression de l'obligation d'annoncer les postes vacants vise à décharger les employeurs dans les domaines particulièrement sollicités dans le cadre de la lutte contre le COVID-19 et ses conséquences (par exemple dans l'agriculture ou dans la logistique). Cette suppression ainsi que celle du délai d'attente permettent aux employeurs de recruter du personnel plus rapidement et avec une charge de travail mineure, aussi dans les genres de professions soumis à l'obligation d'annonce.

Les ORP continuent de se tenir à la disposition des employeurs pour la recherche de personnel. Ces derniers peuvent continuer à communiquer les postes sur Job-Room, à y chercher de manière rapide et peu bureaucratique le personnel nécessaire et à prendre contact avec les candidats. Les demandeurs d'emploi peuvent également chercher des postes sur le portail d'emploi Job-Room et postuler.

4.3 Conséquences financières

Il n'y a pas de répercussions financières. L'ordonnance n'influe ni sur la création de nouvelles dispositions relatives aux subventions ni sur le recours à de nouveaux crédits d'engagement.

4.4 Autres conséquences

La suppression temporaire des tâches de surveillance et de contrôle en lien avec l'obligation d'annoncer les postes vacants permet de décharger la Confédération et les cantons. L'ordonnance n'a pas d'autres conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagnes, l'économie, la société et l'environnement.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a qualifié la situation en Suisse de «situation extraordinaire» au sens de l'art. 7 LEp. En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral peut, si une situation extraordinaire l'exige, ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays. Le Conseil fédéral a prévu de telles mesures, à savoir des mesures de première nécessité fondées sur la législation sur les épidémies, dans l'ordonnance 2 COVID-19¹¹, qu'il a édictée le 13 mars 2020 et modifiée à plusieurs reprises depuis. Le projet d'ordonnance contient des mesures visant un assouplissement des mesures fondées sur la législation en matière d'épidémies. Ce type de mesures dites «secondaires», édictées sous la forme d'ordonnances du Conseil fédéral, se fondent dans la mesure du possible sur des délégations de compétences inscrites dans une loi formelle et sur des mandats légaux qui autorisent le Conseil fédéral à édicter des mesures d'exécution. S'il n'existe pas de norme de délégation ni de mandat légal, ou s'ils ne sont pas assez précis, la compétence du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances se fonde sur l'art. 185, al. 3, Cst., si tant est que les conditions constitutionnelles soient remplies (notamment en cas d'urgence et de nécessité matérielle). Il faut limiter la durée de l'ordonnance fondée sur les normes constitutionnelles évoquées (voir art. 7d loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration LOGA¹²).

¹¹ RS 818.101.24

¹² RS 172.010

La présente ordonnance se fonde sur l'art. 185, al. 3, Cst. Elle vise à atténuer les répercussions les plus graves découlant des mesures prises par le Conseil fédéral dans le domaine de l'emploi pour lutter contre l'épidémie.

5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Le projet est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. Il n'a aucune répercussion sur la convention n° 168 de l'OIT concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, ratifiée par la Suisse le 17 octobre 1990¹³. Le projet n'a pas d'effet non plus sur la convention instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE)¹⁴ ainsi que sur l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)¹⁵, en vertu duquel la Suisse adopte les dispositions de coordination du règlement (CE) n° 883/2004¹⁶ et n° 987/2009¹⁷.

¹³ RS **0.822.726.8**

¹⁴ RS **0.632.31**

¹⁵ RS **0.142.112.681**

¹⁶ RS **0.831.109.268.1** (adapté selon l'annexe II à l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Suisse, d'autre part [avec annexes])

¹⁷ RS **0.831.109.268.11**