



# Rapport

Date de la séance du CE : 19 août 2020  
Direction : Chancellerie d'Etat  
N° d'affaire : 2020.STA.507  
Classification : Non classifié

## Ordonnance sur les mesures urgentes destinées à maîtriser la crise du coronavirus (OCCV) ; modification de la durée de validité

### Table des matières

|      |                                                                                                                                             |   |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 1.   | Synthèse .....                                                                                                                              | 2 |
| 2.   | Contexte .....                                                                                                                              | 2 |
| 2.1  | Durée de validité des ordonnances de nécessité .....                                                                                        | 2 |
| 2.2  | Catégorisation des mesures d'urgence selon leur durée de validité .....                                                                     | 3 |
| 3.   | Caractéristiques de la nouvelle réglementation .....                                                                                        | 3 |
| 3.1  | Institutions fournissant des prestations de santé (chapitre 2 : art. 3 et 4) .....                                                          | 3 |
| 3.2  | Sursis au paiement ou remise des loyers, fermages et rentes du droit de<br>superficie (art. 5) .....                                        | 3 |
| 3.3  | Délais de paiement (art. 6) .....                                                                                                           | 3 |
| 3.4  | Exemption d'émoluments (art. 7) .....                                                                                                       | 4 |
| 3.5  | Suspension de l'amortissement de prêts (art. 8) .....                                                                                       | 4 |
| 3.6  | Sursis au paiement de la taxe d'hébergement et remise de cette dernière<br>(art. 8a) .....                                                  | 4 |
| 3.7  | Remise de la redevance d'alcool (art. 8b) .....                                                                                             | 4 |
| 3.8  | Subventions à l'encouragement de la commercialisation (art. 8c) .....                                                                       | 4 |
| 3.9  | Soutiens financiers (art. 9 à 11) .....                                                                                                     | 4 |
| 3.10 | Freins à l'endettement (art. 12) .....                                                                                                      | 5 |
| 3.11 | Délégation de compétences en matière d'autorisation de dépenses (art. 13) .....                                                             | 5 |
| 3.12 | Organisation (art. 14) .....                                                                                                                | 5 |
| 3.13 | Résumé .....                                                                                                                                | 5 |
| 4.   | Forme de l'acte législatif .....                                                                                                            | 5 |
| 5.   | Commentaire des articles .....                                                                                                              | 6 |
| 6.   | Place du projet dans le programme gouvernemental de législature<br>(programme législatif) et dans d'autres planifications importantes ..... | 6 |
| 7.   | Répercussions financières .....                                                                                                             | 6 |
| 8.   | Répercussions sur le personnel et l'organisation .....                                                                                      | 6 |
| 9.   | Répercussions sur les communes .....                                                                                                        | 6 |
| 10.  | Répercussions sur l'économie .....                                                                                                          | 6 |
| 11.  | Résultat de la consultation .....                                                                                                           | 6 |

## 1. Synthèse

Par la présente modification, la durée de validité des différentes mesures ordonnées dans l'ordonnance de nécessité du 20 mars 2020 sur les mesures urgentes destinées à maîtriser la crise du coronavirus (OCCV ; RSB 101.2) est fixée (art. 15, al. 2 OCCV). Si certaines mesures sont prolongées, c'est essentiellement parce que le déroulement de la pandémie reste très imprévisible et que ses répercussions, notamment sur le système de santé et l'économie, sont incertaines. Par ailleurs, nombre de mesures prévues par l'ordonnance déploient leurs effets sur toute l'année 2020, voire au-delà. Parallèlement à cela, des mesures dont la mise en œuvre a été achevée en milieu d'année ne sont pas prolongées, ce qui rend caduques leurs dispositions. La prolongation ciblée de certaines mesures donne au Conseil-exécutif le temps nécessaire pour évaluer celles, parmi les mesures concernées, qu'il conviendra de transférer dans le droit ordinaire parce qu'elles portent sur les conséquences à moyen ou long terme de la situation liée au coronavirus.

## 2. Contexte

Le Conseil-exécutif a édicté l'OCCV le 20 mars 2020, tout en limitant sa durée de validité au 31 juillet 2020 (art. 15, al. 2 OCCV). Toutefois, diverses mesures prévues par l'OCCV s'étendent sur une période qui dépasse cette date. Dès lors, il faut se poser la question de la prolongation de leur validité, d'une part, mais aussi de l'intégration ultérieure de dispositions édictées au titre du droit d'urgence dans la législation ordinaire, d'autre part.

Par une première modification de l'article 15, alinéa 2 OCCV, le Conseil-exécutif a décidé de prolonger la durée de validité de l'ordonnance dans son intégralité jusqu'au 20 mars 2021 (modification du 3 juin 2020). Lorsque la Commission des finances a préavisé le projet, le Grand Conseil s'est dit favorable à un règlement différencié de la durée de validité des mesures prévues par l'OCCV. Un règlement différencié pour chaque mesure permet par ailleurs au Grand Conseil d'intégrer cette même différenciation dans son mode de décision : en rejetant une ou plusieurs parties d'un article formulé de façon différenciée, le Grand Conseil signifie que les mesures définies dans la disposition doivent être abandonnées sans délai. Les parties concernées (« lettres ») de l'article – comme cela est réglé dans la formulation originale de l'article 15 alinéa 2 OCCV – sont caduques au 31 juillet 2020.

### 2.1 *Durée de validité des ordonnances de nécessité*

En vertu de l'article 91 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 2020 (ConstC ; RSB 101.1), le Conseil-exécutif peut, sans base légale, prendre des mesures par voie d'arrêté ou d'ordonnance afin de parer à des troubles actuels ou imminents menaçant la sécurité et l'ordre public ainsi qu'à des situations de crise sociale. Au vu de l'actuelle crise liée au coronavirus et du paquet de mesures radical adopté par la Confédération en application de l'article 185, alinéa 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) et de l'article 7 de la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies, LEp ; RS 818.101), en particulier l'ordonnance 2 COVID-19, l'OCCV est une ordonnance de nécessité au sens de l'article 91 ConstC. Une ordonnance de ce type doit être immédiatement soumise à l'approbation du Grand Conseil et ne reste en vigueur que si ce dernier l'approuve. Elle doit par ailleurs avoir été intégrée au droit ordinaire durant l'année qui suit son entrée en vigueur : à défaut, elle est caduque (art. 91 ConstC ; Manuel de droit constitutionnel bernois, Walter Kälin ; Urs Bolz [éd.], Berne 1995, commentaire ad art. 91, n° 3a).

Comme il a été mentionné en introduction, le Conseil-exécutif a édicté l'OCCV le 20 mars 2020 et l'a mise en vigueur par arrêté aux 21 et 26 mars 2020 (art. 15, al. 1 OCCV). Si l'ordonnance ne réglait pas d'elle-même l'extinction de sa validité, elle deviendrait de toute manière caduque le 20 mars 2021, pour autant qu'elle ait été approuvée dans l'intervalle par le Grand Conseil.

## 2.2 Catégorisation des mesures d'urgence selon leur durée de validité

Au vu de la situation juridique exposée et la nécessité de prolonger certaines mesures d'urgence, on peut attribuer les mesures de l'OCCV à trois catégories distinctes, en fonction de leur durée de validité :

### 1. Mesures valides jusqu'au 30 septembre 2020

Toutes les mesures devant être appliquées dans la période de validité initiale de l'OCCV tombent dans cette catégorie. Il s'agit de mesures d'urgence par lesquelles le canton entend ou entendait contrer les effets de la crise liée au coronavirus dans le courant des premiers mois. En font notamment partie le sursis et la remise du paiement des loyers, fermages et rentes du droit de superficie selon l'article 5 OCCV.

### 2. Mesures valides jusqu'au 31 décembre 2020 ou au 20 mars 2021

Comme il a été mentionné plus haut, l'OCCV pourrait, en sa qualité d'ordonnance de nécessité, rester en vigueur jusqu'au 20 mars 2021 au plus tard (art. 91 ConstC). Le déroulement imprévisible de la pandémie et les effets sur le système de santé et l'économie constituent des arguments en faveur d'une prolongation de diverses mesures de l'OCCV. Par ailleurs, plusieurs mesures prévues par l'ordonnance déploient des effets durant toute l'année 2020, voire au-delà.

### 3. Mesures valides au-delà du 20 mars 2021

Il s'agit là d'une catégorie à laquelle appartiennent les mesures par lesquelles le canton entend maîtriser les effets découlant de la crise liée au coronavirus qu'il redoute à moyen ou à long terme. Les mesures que l'on prévoit de maintenir au-delà de la date de validité de l'ordonnance devront être intégrées dans le droit ordinaire. Il conviendra de décider en fonction de leur contenu si elles devront l'être au niveau d'une loi ou d'une ordonnance (cf. art. 69, al. 4 ConstC).

## 3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La question de la durée de la validité de l'OCCV doit être tranchée pour chacun des domaines qu'elle règle. Le Conseil-exécutif, se fondant sur les catégories énoncées plus haut (ch. 2.2), est parvenu aux conclusions suivantes :

### 3.1 Institutions fournissant des prestations de santé (chapitre 2 : art. 3 et 4)

Les mesures prévues aux articles 3 et 4, visant à assurer les liquidités de institutions fournissant des prestations de santé doivent être prolongées pour la durée maximale de validité de l'acte (20 mars 2021). Tant le déroulement toujours incertain de la pandémie que ses répercussions sur le système de santé plaident en faveur d'une telle prolongation.

### 3.2 Sursis au paiement ou remise des loyers, fermages et rentes du droit de superficie (art. 5)

L'article 5 règle le sursis au paiement des loyers, fermages et rentes du droit de superficie pour les biens-fonds appartenant au canton pour les mois d'avril, de mai et de juin 2020. A l'heure actuelle, il n'est pas possible d'évaluer s'il faut maintenir le sursis ou la remise des loyers, fermages et rentes du droit de superficie au-delà de la fin juin 2020. Il faut attendre de pouvoir constater les effets de telles mesures, mais aussi de savoir quelles seront celles que prendra l'autorité fédérale. Une prolongation de cette mesure nécessiterait une modification de l'article 5. Dans un tel contexte, il convient de renoncer à prolonger la durée de validité de l'article 5 OCCV.

### 3.3 Délais de paiement (art. 6)

Concernant la suspension des délais relatifs aux créances du canton à l'égard de tiers en matière d'impôts, d'émoluments et de taxes (al. 1), une prolongation de la durée de validité de l'OCCV n'est pas nécessaire parce que la disposition concernée est de toute manière caduque après le 30 juin 2020. Il est prévu que les taux d'intérêts pour les créances de l'année 2020 selon l'*alinéa 2* soient intégrés à la législation ordinaire. En ce qui concerne la possibilité prévue à l'*alinéa 3* de raccourcir le paiement par

acomptes, celle-ci n'a qu'une portée déclaratoire ; de même, pour l'*alinéa 4*, il n'est pas nécessaire de prolonger sa durée de validité, celle-ci étant en tout état de cause limitée au 30 juin 2020.

### 3.4 *Exemption d'émoluments (art. 7)*

La crise liée au coronavirus se poursuit. Ici également, une prolongation de la durée de validité paraît opportune, afin de pouvoir remettre des émoluments en lien avec les mesures prises en vue de la maîtrise du coronavirus, même au-delà de la fin juin.

### 3.5 *Suspension de l'amortissement de prêts (art. 8)*

Une prolongation n'est pas nécessaire puisque l'amortissement de prêts peut être suspendu au cas par cas même sans disposition expresse dans l'ordonnance. La compétence des cantons à cet égard découle de la législation fédérale ; dans le canton de Berne, c'est la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) qui est chargée de mettre en œuvre le développement économique. Conformément au contrat de droit public (relatif à la promotion du programme cantonal de mise en œuvre de la nouvelle politique régionale 2020-2023), conclu entre le SECO et le canton de Berne, c'est le canton qui gère, sur les plans légal, comptable et administratif, les dossiers d'aide financière et de prêt, et prend les mesures requises. L'administration des prêts comprend aussi les prêts de la Confédération, grâce auxquels un montant de 530 millions de francs est actuellement investi dans des projets dans toute la Suisse. A l'occasion de la séance du 20 mars 2020, le Conseil fédéral a expressément autorisé les cantons, aux fins de renforcer les liquidités des emprunteurs et emprunteuses, à gérer de manière plus souple les possibilités d'accorder des délais.

### 3.6 *Sursis au paiement de la taxe d'hébergement et remise de cette dernière (art. 8a)*

Il est sursis au paiement de la taxe d'hébergement pour l'année 2020, les décisions à cet égard sont communiquées et la perte a été compensée (art. 10, al. 3 OCCV). Comme la remise de la taxe d'hébergement est, selon l'*alinéa 1a*, applicable jusqu'à fin 2020, l'article devrait rester en vigueur jusqu'à cette date.

### 3.7 *Remise de la redevance d'alcool (art. 8b)*

La remise de la redevance d'alcool pour certaines exploitations s'étend elle aussi sur toute l'année 2020. La prolongation de la durée de validité de l'article 8b OCCV est donc également requise à cet égard.

### 3.8 *Subventions à l'encouragement de la commercialisation (art. 8c)*

Le Conseil fédéral a levé l'interdiction des marchés avec effet au 11 mai 2020<sup>1</sup>. Etant donné que le droit à des subventions au sens de l'*alinéa 1* ne dure que 30 jours après la levée de l'interdiction des marchés (al. 3), il n'y a pas lieu de prolonger cette disposition.

### 3.9 *Soutiens financiers (art. 9 à 11)*

Les mesures immédiates de promotion économique au sens de l'article 9 se sont terminées fin mai 2020 ; les arrêtés nécessaires à l'exécution et au financement de ces mesures ont déjà été édictés par le Conseil-exécutif. La compensation de la taxe d'hébergement a été effectuée en application de l'article 10, alinéa 3. Le 13 mai 2020, le Conseil-exécutif a par ailleurs décidé que le canton participerait au programme fédéral d'extension du système de cautionnement en faveur des start-up, sur la base de l'article 10, alinéa 1, et a chargé la DEEE des mesures d'exécution en ce sens. Le crédit-cadre de 35 millions de francs autorisé à cet effet par le Conseil-exécutif en vertu de l'article 11 le 26 mars 2020 est aujourd'hui épuisé. Partant, les articles 9 à 11 OCCV ont déjà été mis en œuvre, et il n'est pas nécessaire de prolonger leur durée de validité. Si l'évolution de la crise liée au coronavirus rendait nécessaires de

---

<sup>1</sup> Voir la modification de l'ordonnance 2 COVID-19 du 8 mai 2020, concernant l'art. 6, al. 2, lit. a, RO 2020 1401.

nouvelles mesures de promotion économique, les organes compétents devraient de nouveau établir les moyens financiers et les bases juridiques nécessaires.

### **3.10 Freins à l'endettement (art. 12)**

Les dépenses du canton découlant des mesures prises pour maîtriser la crise liée au coronavirus ne sont pas prises en compte dans le cadre de la mise en œuvre des freins à l'endettement au sens des articles 101a et 101b ConstC pour l'année 2020.

La prolongation de cette disposition est indiquée afin que sa validité s'étende à l'exercice 2020 dans son entier et que l'article 12 OCCV reste en vigueur au moment où le Conseil-exécutif adoptera les comptes 2020.

### **3.11 Délégation de compétences en matière d'autorisation de dépenses (art. 13)**

Il faut que la délégation des compétences en matière d'autorisation de dépenses demeure tant qu'il est possible de renoncer à des créances sur la base de l'OCCV. Si la validité des dispositions fondant ces droits est prolongée, l'article 13 doit l'être également.

### **3.12 Organisation (art. 14)**

La législation ordinaire sur l'organisation prévoit, pour les séances ordinaires du Conseil-exécutif, le lieu précis où ses membres se réunissent. L'article 14 autorise le Conseil-exécutif, dans le cadre de l'actuelle situation d'urgence, à édicter valablement des arrêtés en conférence téléphonique, en visioconférence ou par voie de circulation. Le déroulement de la pandémie restant caractérisé par l'incertitude, il faut que le Conseil-exécutif conserve cette disposition d'organisation et puisse en prolonger la durée si nécessaire.

### **3.13 Résumé**

Les explications relatives aux dispositions de l'OCCV montrent que les diverses mesures doivent faire l'objet d'un traitement différencié. L'article 15, alinéa 2 règle à présent de façon différenciée la durée de validité de l'ordonnance, mais diverses parties de l'article seront déjà caduques fin septembre 2020.

Comme il a été mentionné plus haut au point 3 du chiffre 2.2, il faut intégrer au droit ordinaire – dans une loi ou une ordonnance – les mesures dont la validité doit durer plus d'un an après l'entrée en vigueur de l'ordonnance. La Direction compétente à raison de la matière et la Chancellerie d'Etat sont habilitées à procéder à ce transfert.

## **4. Forme de l'acte législatif**

L'OCCV est une ordonnance de nécessité selon l'article 91 ConstC (cf. ch. 2.1 ci-avant). Elle doit être immédiatement soumise au Grand Conseil pour approbation. Ce dernier s'assure ainsi sans tarder de la légalité du droit d'urgence adopté par le gouvernement.

La Commission des finances a discuté de la formulation de l'article 15 OCCV relatif à la durée de validité qui a été arrêtée le 3 juin 2020 par le Conseil-exécutif, mais ne l'a pas encore formellement préavisée. Avec le présent article 15 OCCV, qui introduit un règlement différencié, le Conseil-exécutif tient compte de l'observation faite par la Commission des finances et offre au Grand Conseil la possibilité de décider de manière différenciée pour chaque mesure de l'OCCV de la prolongation de sa durée de validité.

Le Grand Conseil traitera vraisemblablement la présente modification, relative à la prolongation de la durée de validité, lors de la session d'automne 2020.

## **5. Commentaire des articles**

### *Article 15 Entrée en vigueur et durée de validité*

Le rapport du 20 mars 2020 indiquait déjà que la validité de l'OCCV était limitée au 31 juillet 2020 dans un premier temps. Le Conseil-exécutif savait d'emblée qu'il devrait peut-être en prolonger la durée, en fonction de l'évolution de la crise liée au coronavirus. C'est aujourd'hui le cas, ainsi qu'il ressort des motifs exposés au chiffre 3.

Partant, il y a lieu de régler la limitation de validité prévue à l'article 15, alinéa 2 de manière différenciée pour chaque mesure.

## **6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes**

Selon le programme gouvernemental de législature 2019-2022, le canton doit notamment poursuivre son développement économique. Il doit pour cela disposer de bonnes conditions générales. Il convient par ailleurs de favoriser la cohésion sociale. La prolongation de mesures prises individuellement permet de contribuer rapidement et dans une large mesure à atteindre ces objectifs.

## **7. Répercussions financières**

Il est impossible d'estimer quelles seront les répercussions des présents instruments puisque l'ampleur de la demande d'aide ne peut encore être évaluée. Par ailleurs, les conséquences dépendent en grande partie de la durée d'application des mesures ordonnées par la Confédération pour maîtriser la crise du coronavirus.

## **8. Répercussions sur le personnel et l'organisation**

Chaque mesure sera mise en œuvre par la Direction et l'unité d'organisation compétentes. Aucune ressource supplémentaire en personnel n'est disponible à cet effet.

## **9. Répercussions sur les communes**

Aucune remarque.

## **10. Répercussions sur l'économie**

Coordonnées avec l'aide fédérale, les mesures d'urgence visent à soutenir de manière ciblée l'économie bernoise, fragilisée par les mesures prises pour maîtriser la crise du coronavirus.

## **11. Résultat de la consultation**

La présente modification de l'OCCV n'a donné lieu à aucune procédure ordinaire de corapport ni consultation. La Chancellerie d'Etat en a toutefois coordonné l'élaboration, en étroite collaboration avec les secrétariats généraux des Directions.