



Rapport

Date de la séance du CE: 22 avril 2020
Direction: Direction de la sécurité
N° d'affaire: 2020.RRGR.124
Classification: Non classifié

Ordonnance sur les mesures urgentes destinées à maîtriser la crise du coronavirus dans le domaine des loteries (OCCVL)

Table des matières

1.	Synthèse	1
1.1	Ordonnance fédérale du 20 mars 2020 sur l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus (COVID-19) dans le secteur de la culture (ordonnance COVID dans le secteur de la culture; RS 442.15)	2
1.2	Ordonnance fédérale du 20 mars 2020 sur les mesures d'accompagnement dans le domaine du sport visant à atténuer les conséquences des mesures prises par la Confédération pour lutter contre le coronavirus (ordonnance COVID-19 sport; RS 415.021)	2
1.3	Mesures cantonales	2
2.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	3
3.	Forme de l'acte législatif	4
4.	Droit comparé	4
5.	Mise en œuvre, évaluation	4
6.	Commentaire des articles	5
7.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	8
8.	Répercussions financières	8
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	8
10.	Répercussions sur les communes	8
11.	Répercussions sur l'économie	8

1. Synthèse

La pandémie de COVID-19 touche la Suisse depuis le début de l'année 2020. Le 28 février 2020, le Conseil fédéral a qualifié la situation de particulière au sens de la loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies, LEp; RS 818.101). Il l'a ensuite qualifiée d'extraordinaire au sens de la LEp le 16 mars 2020. Les mesures qu'il a prises dans ce cadre touchent durement la population et l'économie, mais aussi les milieux culturels et sportifs: nombre

de manifestations culturelles et sportives ont dû être annulées; des institutions culturelles et des installations sportives accessibles au public ont dû fermer leurs portes.

Le Conseil fédéral a prévu un important soutien financier pour les milieux de l'économie, de la culture et du sport. Il a notamment édicté des ordonnances qui concrétisent les prestations de soutien dont peuvent bénéficier les domaines de la culture et du sport.

1.1 Ordonnance fédérale du 20 mars 2020 sur l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus (COVID-19) dans le secteur de la culture (ordonnance COVID dans le secteur de la culture; RS 442.15)

Dans le domaine de la culture, le Conseil fédéral a prévu des aides immédiates sous forme de prêts sans intérêts pouvant être accordés à des entreprises culturelles sans but lucratif. La Confédération peut aussi accorder aux acteurs culturels, à leur demande, des aides d'urgence qu'ils n'ont pas besoin de rembourser afin de leur permettre de couvrir leurs frais d'entretien immédiats. Pour ce qui est des manifestations, la réglementation est la suivante: les entreprises et acteurs culturels obtiennent des aides financières sur demande en compensation de pertes financières qu'ils ont subies, notamment en raison de l'annulation ou du report d'une manifestation ou d'un projet, ou encore de la fermeture de l'entreprise; ces pertes doivent avoir été causées par les mesures prises par le gouvernement pour lutter contre l'épidémie (cf. art. 8, al. 1 de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture). L'indemnisation couvre au maximum 80 pour cent des pertes financières (art. 8, al. 2 de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture). Les associations d'amateurs actifs dans le domaine culturel reçoivent sur demande des aides financières pour les pertes résultant de l'annulation ou du report de manifestations. L'indemnité varie en fonction du nombre d'actifs représentés et se monte au maximum à 10 000 francs par association culturelle (cf. art. 10, al. 1 et 3 de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture).

1.2 Ordonnance fédérale du 20 mars 2020 sur les mesures d'accompagnement dans le domaine du sport visant à atténuer les conséquences des mesures prises par la Confédération pour lutter contre le coronavirus (ordonnance COVID-19 sport; RS 415.021)

Dans le domaine du sport, l'Office fédéral du sport peut, dans le cadre des crédits alloués, octroyer des aides financières sous la forme de contributions à fonds perdu à des organisations prenant la forme d'associations et dont le but est d'organiser et de réaliser des manifestations et des compétitions dans le domaine du sport populaire (art. 4 de l'ordonnance COVID-19 sport). L'aide financière unique couvre les manques de liquidités pouvant aller jusqu'à deux mois (art. 6 de l'ordonnance COVID-19 sport). Elle est cependant subordonnée à la condition stricte que l'organisation soit menacée d'insolvabilité (art. 5, lit. a de l'ordonnance COVID-19 sport).

1.3 Mesures cantonales

Le Conseil-exécutif a d'ores et déjà annoncé des prestations de soutien de grande envergure, parmi lesquelles des mesures dans les domaines de la culture et du sport¹. Il a ainsi décidé, à titre exceptionnel et en complément des aides fédérales, d'alimenter le Fonds cantonal d'encouragement des activités culturelles à hauteur de 15 millions de francs. Cette somme pourra être utilisée pour des subventions en faveur d'institutions culturelles d'utilité publique, en complément des indemnités fédérales pour pertes financières prévues à l'article 8 de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture. L'exécution de cette ordonnance est régie dans l'ordonnance du 8 avril 2020 sur les mesures

¹ ACE 335/2020, 377/2020 et 379/2020

de soutien visant l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus (COVID-19) dans le secteur de la culture (OCCVC; RSB 101.5). Le Conseil-exécutif a en outre prévu une somme de dix millions de francs pour d'autres mesures extraordinaires d'utilité publique, notamment dans le domaine du sport. Les deux montants en question proviennent de moyens de loterie.

2. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La présente ordonnance fixe les principes applicables à un soutien extraordinaire, par le Fonds de loterie et le Fonds du sport, d'institutions d'utilité publique qui doivent faire face à une baisse sensible de leurs rentrées financières en raison des mesures prises pour lutter contre la pandémie. Elle permet au Conseil-exécutif de concrétiser les chiffres 2 et 3 de son arrêté 335/2020 du 26 mars 2020.

Comme cela a été expliqué plus haut, la Confédération et le canton ont déjà pris des mesures spécifiques pour soutenir le domaine de la culture, qui de ce fait n'est généralement pas visé par la présente ordonnance. Dans la culture amateur, il peut toutefois arriver, dans des cas isolés, que des organisations ne puissent bénéficier d'aucune aide fédérale ou cantonale aux conditions décrites au chiffre 1.1 (notamment sur la base de l'ordonnance COVID dans le domaine de la culture et de l'OCCVC). Dans de tels cas, le Fonds de loterie pourra examiner des demandes de subvention.

Les subventions versées par le Fonds de loterie et le Fonds du sport dans le cadre de cette réglementation spéciale suivront les mêmes principes que sous le droit ordinaire: elles devront servir des buts d'utilité publique et ne seront donc allouées qu'à des organisations d'utilité publique. Conformément à leur pratique, les Fonds n'octroieront pas de prêts: les subventions versées le seront uniquement à fonds perdus. Les prestations de soutien visées par la présente ordonnance ne seront allouées que sur demande. Concrètement, il s'agira d'indemnités pour pertes financières liées à l'annulation ou au report de manifestations; le domaine du sport pourra en outre bénéficier de mesures particulières. Les subventions auront un caractère subsidiaire; avant de pouvoir en bénéficier, les personnes qui les demandent devront démontrer qu'elles ont fait tous les efforts personnels qu'on pouvait attendre d'elles et fait appel aux prestations de tiers qui s'offraient à elles. En d'autres termes, des moyens de loteries ne seront alloués qu'à défaut de subventions fédérales (ou si ces dernières ne suffisent pas à compenser les pertes). Il faudra en outre que le lien de cause à effet soit parfaitement avéré entre la pandémie et la perte subie. Les subventions allouées ont pour vocation de couvrir une partie des coûts engendrés. Le délai pour les demander est fixé dans un premier temps au 31 mai 2020.

Les restrictions induites par les mesures prises par l'État afin d'endiguer la pandémie nécessitent de lever ou d'adapter certaines prescriptions formelles du droit ordinaire, notamment en ce qui concerne les délais. Par conséquent, le Secrétariat général de la Direction de la sécurité (DSE) doit pouvoir prolonger, autant que nécessaire, des délais fixés par voie d'ordonnance.

Enfin, une réglementation spéciale est nécessaire pour les petites loteries qui ont déjà été autorisées. Ces loteries s'inscrivent dans le cadre d'une manifestation au cours de laquelle un tirage et une distribution de lots sont prévus et qui, pour les raisons que l'on connaît, ne peut avoir lieu pour le moment.

Les subventions pour le secours en cas de catastrophe sont régies par les bases légales existantes. Les moyens alloués dans ce cadre seront prélevés sur les dix millions de francs que le Conseil-exécutif met à disposition pour atténuer les effets de la pandémie.

3. Forme de l'acte législatif

L'article 91, alinéa 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1) permet au Conseil-exécutif, sans base légale, de 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. Dans le contexte actuel de la crise du coronavirus et des mesures drastiques prises dans ce cadre par la Confédération sur la base de l'article 185, alinéa 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et de la LEp – à savoir l'ordonnance 2 du 13 mars 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (ordonnance 2 COVID-19; RS 818.101.24) et plusieurs autres ordonnances –, les conditions sont réunies pour invoquer l'article 91 ConstC et édicter une ordonnance d'urgence.

L'ordonnance dont il est question ici contient un petit nombre de dispositions qui, en temps normal, devraient suivre la procédure législative ordinaire. Il s'agit en l'occurrence du délai de forclusion pour le dépôt des demandes, du traitement électronique des demandes, de la réglementation applicable au traitement des données et de l'attribution des compétences en matière d'autorisation de dépenses (et des compétences financières y associées).

Les ordonnances édictées en urgence doivent être approuvées immédiatement par le Grand Conseil. Leur validité est limitée et ne peut pas dépasser un an à compter de l'entrée en vigueur (art. 91, al. 1 ConstC). Le Grand Conseil examinera donc sans délai la légalité du droit d'urgence édicté par le Conseil-exécutif. D'une manière générale, le Grand Conseil approuve ou rejette les ordonnances d'urgence dans leur intégralité (et non disposition par disposition). Il peut cependant limiter sa décision à un ensemble de dispositions thématiquement apparentées (dans un même domaine de réglementation), pour autant qu'elles aient rang de loi. Il ne peut pas aller au-delà d'une approbation ou d'un refus, notamment en modifiant directement certaines dispositions de l'ordonnance. Il ne peut pas refuser son approbation lorsque les mesures législatives prises par le Conseil-exécutif constituent effectivement du droit à inscrire au niveau d'une ordonnance. S'il décide de ne pas approuver des dispositions, sa décision revêt uniquement un caractère de directive (cf. art. 80, al. 1, phr. 2 ConstC). La forme de la décision du Grand Conseil concernant la présente ordonnance et le moment où il la rendra ne sont pas encore connus.

4. Droit comparé

Outre les mesures fédérales, de nombreux cantons ont déjà prévu (ont sont en train de prévoir) des moyens supplémentaires pour combattre les conséquences négatives de la pandémie dans les domaines de la culture, du sport et de la société. Les mesures de soutien varient en fonction des particularités de chaque canton et de sa pratique en matière de subvention. Il peut s'agir aussi bien de subventions à fonds perdu que de prêts. En l'état actuel des connaissances, on retiendra que les mesures prévues par le canton de Berne apporteront aussi un soutien complet au sport populaire.

5. Mise en œuvre, évaluation

L'ordonnance sera mise en œuvre conformément aux structures ordinaires du Service des fonds et autorisations du Secrétariat général de la DSE. L'évaluation continue sera assurée par les services compétents.

6. Commentaire des articles

Article 1

Comme indiqué au chiffre 2, le domaine de la culture n'est a priori pas l'objet de la présente ordonnance (excepté la culture amateur), laquelle vise principalement les autres domaines de soutien prévus aux articles 46 et 46a de la loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot; RSB 935.52), avec un accent particulier sur le sport.

Les subventions versées par le Fonds de loterie en vertu de l'OCCVL seront décomptées dans le domaine d'affectation visé à l'article 46, alinéa 1, lettre *m* LLot: projets, institutions et associations d'utilité publique ou de bienfaisance. Celles versées par le Fonds du sport le seront au titre de mesures particulières. En vertu de l'article 10d, alinéa 3 de l'ordonnance du 24 mars 2010 sur le Fonds du sport (OFSp; RSB 437.63), ces mesures sont en principe plafonnées à 300 000 francs annuels, mais ce plafond ne s'applique pas en l'espèce.

Pour ce qui est des délais et des petites loteries, il est nécessaire de prévoir des réglementations particulières pour atténuer les répercussions de la crise du coronavirus.

Article 2

Les prestations de soutien possibles en vertu de la présente ordonnance sont nombreuses. Mais avant qu'elles ne puissent être envisagées, les bénéficiaires doivent explorer les autres voies possibles, par exemple les indemnités de l'assurance-chômage, le chômage partiel ou d'autres prestations fédérales ordinaires ou extraordinaires.

Article 3

Vu la disposition constitutionnelle selon laquelle les moyens de loteries doivent être affectés à des buts d'utilité publique (cf. art. 106, al. 6 Cst.), le sport populaire est au centre des subventions accordées par le Fonds du sport. Ce dernier ne pourra pas subventionner le sport d'élite ou de haut niveau ni les installations sportives à but lucratif. L'absence d'utilité publique empêche aussi la subvention du sport individuel. Le sport populaire, qui d'après le Fonds du sport doit pouvoir bénéficier de subventions, est généralement organisé en fédérations et en clubs.

Les subventions prévues à l'article 3 pour atténuer les conséquences négatives du coronavirus seront allouées à des manifestations ou compétitions de sport populaire (organisé) qui ont été annulées ou reportées alors qu'elles constituent généralement une source de revenus importante pour les clubs. Étant donné que les demandes de subvention doivent être soumises au Fonds du sport au plus tard 30 jours avant l'événement, il est possible que des demandes n'aient pas encore été déposées alors que l'événement prévu avait déjà dû être annulé et que les préparatifs étaient déjà bien entamés. Les moyens doivent être mis à disposition de toutes les manifestations pouvant être subventionnées, indépendamment du fait qu'une demande de subvention ait été soumise au Fonds du sport préalablement. À partir du moment où une manifestation a été annulée ou reportée pour une raison directement liée à la pandémie, le Fonds du sport peut allouer une subvention pour les coûts imputables qui ont été occasionnés.

Article 4

Les clubs sportifs ou les organisations d'utilité publique dans le domaine sportif peuvent, à titre exceptionnel, déposer une demande de subvention supplémentaire, pour autant qu'ils aient subi,

justifications à l'appui, de lourdes pertes financières en lien avec les mesures prises par l'État pour lutter contre le coronavirus.

Des fédérations et des clubs peuvent se retrouver dans une situation financière précaire lorsqu'ils doivent faire face à des dépenses alors que des recettes escomptées leur échappent en raison du COVID-19, et ce même si leur fonctionnement repose principalement sur une base bénévole. Dans de telles circonstances, ils peuvent bénéficier de subventions exceptionnelles leur permettant de maintenir leurs activités en faveur du sport populaire. Les bénéficiaires doivent d'abord faire tout ce qui est en leur pouvoir pour augmenter leurs recettes et réduire leurs dépenses; les exploitants de salles de sport, notamment, doivent motiver le bailleur à renoncer à percevoir le loyer, surtout si l'endroit appartient à la collectivité. Les communes, en particulier, pourraient et devraient renoncer intégralement ou partiellement à percevoir les loyers qui leur sont dus: il s'agit là d'une contribution à la société.

Les subventions extraordinaires du Fonds du sport sont calculées en fonction du dommage subi, de l'urgence du soutien pour assurer la survie de l'organisme bénéficiaire, des frais fixes de ce dernier et des comptes annuels des trois dernières années.

En raison des mesures prises par l'État pour lutter contre le coronavirus, certains exploitants non étatiques poursuivant des buts d'utilité publique doivent s'attendre à des pertes de recettes parfois si considérables qu'ils s'en retrouvent menacés dans leur existence. Afin de contribuer à assurer leur survie et de faire en sorte que les installations sportives restent à disposition des clubs pour les entraînements une fois que les mesures seront allégées, les exploitants susmentionnés peuvent demander un soutien. La subvention forfaitaire allouée sera calculée en fonction des pertes de recettes et des dépenses, compte tenu de la part de l'installation considérée qui est utilisée par des clubs sportifs. Les communes et les écoles ne peuvent pas recevoir de subvention.

Article 5

Pour bénéficier d'une subvention en vertu de la présente ordonnance, il faut, avant tout, attester de lourdes pertes financières causées par les mesures prises par l'État pour lutter contre le coronavirus. C'est le cas lorsqu'un organisme d'utilité publique est menacé dans son existence, qu'il ne peut plus poursuivre ses buts ou que ses comptes annuels indiquent une impasse financière durable. En tout état de cause, on ne peut pas parler de lourdes pertes financières si les pertes liées à la pandémie sont inférieures à 20 pour cent par rapport aux trois derniers décomptes annuels. En vertu du principe de subsidiarité, les bénéficiaires doivent d'abord avoir fait tous les efforts qu'on pouvait attendre d'eux et avoir fait appel aux prestations de tiers qui s'offraient à eux.

Article 6

Les demandes de subvention peuvent être déposées jusqu'au 31 mai 2020 par voie électronique (courriel) auprès de la Direction de la sécurité, Secrétariat général, Service des fonds et autorisations. Cela laisse un peu plus d'un mois aux éventuels bénéficiaires. En cas de retard dans le dépôt d'une demande, le droit à son examen est forclus: plus aucune subvention ne peut être allouée.

Article 7

Cet article contient les dispositions nécessaires concernant la protection des données. Le traitement des données doit être permis dans la mesure requise par l'accomplissement des tâches. Cela concerne aussi les données personnelles particulièrement dignes de protection relatives à des mesures d'aide sociale, étant donné que la preuve du dommage subi peut aussi contenir des informations concernant la perception de prestations d'aide sociale.

Article 8

Le Conseil-exécutif a déjà délimité le cadre financier par ACE 335/2020, mais il le répète dans la présente ordonnance à des fins de transparence. Ce cadre s'applique à l'ensemble des mesures en lien avec les répercussions du coronavirus prises dans les domaines visés aux articles 46 et 46a LLot. En conséquence, le montant de 150 000 francs alloué par ACE 378/2020 pour le secours en cas de catastrophe est imputé à cette somme.

Article 9

Le cadre financier retenu à l'alinéa 1 correspond aux compétences financières fixées par l'article 152, alinéa 1, lettre a de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1). Dans le domaine des loteries, des réglementations différentes s'appliquent généralement et prévoient des compétences financières inférieures pour la Direction. Pour réduire la charge administrative et permettre un traitement rapide et simple, des compétences financières spéciales sont inscrites dans l'ordonnance. Il en va de même pour l'alinéa 2: le Conseil-exécutif endosse les compétences financières du Grand Conseil, quand bien même il ne faut pas s'attendre à des demandes portant sur des montants concernés par cet alinéa. L'urgence de la situation et le développement particulier en dehors des structures ordinaires commande aussi de contourner exceptionnellement la compétence particulière qui revient au Conseil du Jura bernois en vertu de l'article 19, alinéa 1 de la loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et de la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP; RSB 102.1). En conséquence, aucuns moyens revenant à la part de la population du Jura bernois en vertu de l'article 20, alinéa 1 LStP ne sont utilisés.

Article 10

L'ordonnance du 20 octobre 2004 sur les loteries (OL; RSB 935.520) et l'OFSp fixent divers délais qui ne sauraient être tenus pendant la crise du coronavirus. De ce fait, le Secrétariat général de la DSE reçoit la compétence de les prolonger, sur demande, lorsqu'un projet ne peut pas être mis en œuvre à temps en raison des mesures prises par l'État pour endiguer la pandémie.

Article 11

Les gains issus des petites loteries profitent à des organismes d'utilité publique en application du mandat légal. Il est important de veiller à atteindre ce but surtout en ce moment, alors que les mesures prises par l'État entraînent d'importantes diminutions des recettes. Par conséquent, les titulaires d'une autorisation bénéficient de conditions préférentielles. Les autorisations déjà octroyées pour de petites loteries restent valables, que l'événement auquel elles sont associées soit reporté ou annulé. Dans les cas où l'exploitation de la loterie est confiée à la coopérative Swisslos, les montants sont versés sans changement. Dans ceux où les bénéficiaires vendent les billets eux-mêmes, les modalités de la loterie sont adaptées selon que l'événement est annulé ou reporté (cf. al. 2 et 3).

Article 12

Conformément à la ConstC, la validité de l'ordonnance est limitée: à l'instar de l'OCCVC, elle est fixée à fin octobre 2020. Au surplus, on se référera au chiffre 3 ci-avant.

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

Les mesures prévues s'inscrivent directement dans le cadre de l'objectif n° 3 des objectifs stratégiques 2022 du Conseil-exécutif.

8. Répercussions financières

Les moyens de loteries sont administrés séparément du compte d'État (cf. art. 126, al. 1 de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent, LJA; RS 935.51). Par conséquent, les mesures prévues n'auront pratiquement pas de répercussions sur les finances cantonales. On ne s'attend qu'à des répercussions minimales: les recettes pourraient légèrement diminuer en raison de la chute des redevances perçues pour les autorisations de petites loteries et de l'adaptation des plans de tirage.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La situation extraordinaire a déjà sollicité des capacités supplémentaires auprès du personnel, qui seront imputées sur les fonds dans la mesure du possible. La DSE estime qu'elle pourra mettre en œuvre les mesures prévues dans l'ordonnance au moyen des ressources humaines dont elle dispose.

10. Répercussions sur les communes

L'ordonnance n'a pas de répercussions directes sur les communes. Nombre d'entre elles louent leurs infrastructures sportives (p. ex. salles de gymnastique) à des clubs. Elles sont invitées à envisager de renoncer entièrement ou partiellement à percevoir les loyers afin de soulager les organismes locataires.

11. Répercussions sur l'économie

Les associations et institutions d'utilité publique constituent un pilier de la vie de la société suisse et fournissent une contribution essentielle à sa cohésion. Elles participent indirectement de la création de valeur dans l'économie.