



Rapport

Date de la séance du CE : 17 juin 2020
Direction : Direction de l'instruction publique et de la culture
N° d'affaire : 2020.BKD.2234
Classification : Non classifié

Ordonnance sur les mesures de soutien visant l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus (COVID-19) dans le secteur de la culture (OCCVC) (Modification)

Table des matières

1.	Contexte	1
2.	Forme de l'acte législatif	2
3.	Commentaires des articles	2
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	4
5.	Répercussions financières	4
6.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	5
7.	Répercussions sur les communes	5
8.	Répercussions sur l'économie	5
9.	Résultats de la consultation orale du Conseil du Jura bernois (CJB) et du Conseil des affaires francophones de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (CAF)	5

1. Contexte

Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a pris des mesures à large échelle pour ralentir la propagation de l'épidémie de coronavirus en procédant à une modification de 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) (RO 2020 783). Etaient notamment concernés par ces mesures les musées, les cinémas, les salles de concert et les théâtres. Le 21 mars 2020, l'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) est entrée en vigueur dans le but de limiter les conséquences économiques de la lutte contre l'épidémie de coronavirus (COVID-19) dans le secteur de la culture, d'empêcher une atteinte durable au paysage culturel suisse et de contribuer à la préservation de la diversité culturelle.

La Direction de l'instruction publique et de la culture est responsable de la mise en œuvre dans le canton de Berne d'une partie de ces mesures en vertu de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture. Ces mesures comprennent une aide d'urgence pour les entreprises culturelles sous la forme de prêts remboursables sans intérêts (l'aide d'urgence pour les acteurs et actrices culturels est mise sur pied par

l'association Suisse culture Sociale) ainsi que d'indemnités pour pertes financières à l'intention des entreprises culturelles et des acteurs et actrices culturels indépendants. Le Conseil-exécutif a édicté le 8 avril 2020 l'ordonnance sur les mesures de soutien visant l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus (COVID-19) dans le secteur de la culture (OCCVC ; RSB 101.5) afin de mettre en œuvre ces mesures dans le canton de Berne.

Dans sa décision du 29 avril 2020 (modification de l'ordonnance 2 COVID-19 ; étape transitoire 2 : écoles, magasins et sport ; RO 2020 1401) et celle du 27 mai 2020 (modification de l'ordonnance 2 COVID-19 ; étape transitoire 3 : assouplissements supplémentaires ; RO 2020 1815), le Conseil fédéral a progressivement assoupli l'interdiction de manifestations, en échelonnant, entre le 11 mai 2020 et le 6 juin 2020. Les établissements de divertissement et de loisirs tels que les cinémas, les salles de concert et les théâtres ne peuvent toutefois toujours pas organiser des événements de plus de 300 personnes. En conséquence, dans sa décision du 13 mai 2020, entrée en vigueur le 21 mai 2020, le Conseil fédéral a procédé à l'adaptation des mesures de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture (RO 2020 1583). Désormais, il n'est plus versé d'aides d'urgence destinées aux entreprises culturelles, mais les autres mesures restent en vigueur et doivent donc être prolongées. Pour cette raison, il convient d'adapter l'OCCVC : les dispositions relatives aux aides d'urgence doivent être supprimées et le délai de dépôt des demandes relatives aux indemnités pour pertes financières ainsi que la durée de validité de l'ordonnance elle-même doivent être prolongés.

2. Forme de l'acte législatif

Conformément à l'article 91 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), le Conseil-exécutif peut, sans base légale, prendre des mesures afin de parer à des troubles actuels ou imminents menaçant la sécurité et l'ordre public ainsi qu'à des situations de crise sociale, par voie d'arrêté ou d'ordonnance. Vu la crise du coronavirus et les mesures radicales adoptées 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 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) (ordonnance 2 COVID-19, en particulier), les conditions d'édiction d'une ordonnance de nécessité en vertu de l'article 91 ConstC sont réunies. En l'espèce, l'ordonnance de nécessité est adaptée.

Une ordonnance de nécessité doit être immédiatement soumise à l'approbation du Grand Conseil. Elle doit être limitée dans le temps et, selon l'article 91 ConstC, elle est caduque au plus tard un an après son entrée en vigueur. Le Grand Conseil peut ainsi s'assurer sans tarder de la légalité du droit d'urgence adopté par le gouvernement. L'OCCVC du 8 avril 2020 a été approuvée par le Grand Conseil lors de la session d'été 2020. L'approbation des modifications sera inscrite à l'ordre du jour de la session d'automne.

3. Commentaires des articles

Article 1, alinéa 1

Le 13 mai 2020, le Conseil fédéral a décidé d'abroger au 21 mai 2020 le principe des aides d'urgence pour les entreprises culturelles (art. 3, al. 1 de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture dans sa teneur du 13 mai 2020 ; RO 2020 1583). C'est pourquoi cette mesure doit également être supprimée dans l'OCCVC. Les indemnités pour pertes financières en faveur des entreprises culturelles et des acteurs et actrices culturels sont quant à elles maintenues.

Article 3, alinéa 2

Jusqu'à présent, le délai de dépôt des demandes était le 20 mai 2020. Il s'agissait d'un délai de forclusion. En d'autres termes, les demandes déposées en retard n'étaient pas traitées. Désormais, la possibilité d'allouer des indemnités pour pertes financières aux entreprises culturelles et aux acteurs et actrices culturels a été prolongée jusqu'au 20 septembre 2020 (art. 12, al. 3 ordonnance COVID dans le secteur de la culture). Les indemnités pour pertes financières couvrent dès lors des dommages résultant de l'annulation, du report ou de la tenue sous une forme réduite, du fait de prescriptions des autorités, de manifestations durant la période allant du 28 février au 31 octobre 2020. La décision d'annuler ou de maintenir la manifestation sous une forme réduite doit en tous les cas intervenir avant le 21 septembre 2020 (ch. 4 des directives de l'Office fédéral de la culture [OFC] dans leur teneur du 21 mai 2020 [ci-après directives de l'OFC]). Selon le chiffre 4.8 des directives de l'OFC, les demandes peuvent être présentées jusqu'au 20 septembre 2020 au canton compétent. C'est pourquoi le délai de dépôt des demandes d'indemnités pour pertes financières doit également être prolongé jusqu'au 20 septembre 2020, afin que les demandes ne soient pas considérées hors délai.

Article 6

Etant donné que les bases légales fédérales concernant les aides d'urgence ont été supprimées au 21 mai 2020, la disposition d'exécution relative à la durée des prêts pour les aides d'urgence doit également être abrogée.

Article 7, alinéa 1

La disposition d'exécution de l'alinéa 1 concernant le financement des aides d'urgence doit être abrogée étant donné que les bases légales fédérales réglant les aides d'urgences ont été supprimées au 21 mai 2020.

L'alinéa 2 concernant le financement des indemnités pour pertes financières reste en vigueur étant donné que les mesures y relatives sont prolongées.

Article 8, alinéa 2

Les versements seront effectués jusqu'au 28 février 2021 au plus tard (voir ch. 5 du complément à la convention de prestations entre le canton de Berne et la Confédération). La validité de l'ordonnance est ainsi prolongée et limitée à la fin de la période de versement.

Dispositions transitoires

L'alinéa 1 précise quel droit s'applique si des demandes d'aides d'urgence sont encore pendantes au 20 mai 2020. Les entreprises culturelles à but non lucratif doivent faire parvenir leur demande d'aide d'urgence (prêt) au canton compétent au plus tard le 20 mai 2020 pour que celle-ci soit traitée (commentaire des articles 4 et 5 sur la modification de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture). Sur le fond et du point de vue de la procédure (en particulier le délai applicable de dépôt de la demande), les anciennes dispositions de la présente ordonnance (OCCVC dans sa teneur du 8 avril 2020) s'appliquent. Selon le chiffre 2.1 des directives de l'OFC, les décisions d'attribution des prêts doivent intervenir d'ici au 15 juin 2020. Le versement d'un prêt est possible jusqu'au 30 juin 2020.

L'alinéa 2 indique que le nouveau droit procédural s'applique dans tous les cas pour les demandes d'indemnités pour pertes financières encore en cours au 20 mai 2020. Cela correspond aux règles usuelles en matière de droit transitoire.

Entrée en vigueur

Les modifications des ordonnances de nécessité existantes doivent être arrêtées avant la fin officielle de la situation extraordinaire, prévue le 19 juin 2020.

La présente modification ne peut toutefois entrer en vigueur que si les moyens nécessaires sont garantis par contrat. Les ressources nécessaires pour le complément au contrat de prestations conclu entre le canton de Berne et la Confédération ne devraient être approuvées par les Chambres fédérales que le 19 juin 2020. La modification de l'OCCVC sera ainsi associée au complément du contrat de prestations. Si ce complément est approuvé par la Confédération et par le canton de Berne, la modification de l'OCCVC entrera en vigueur avec effet rétroactif au 21 mai 2020.

En vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, les conditions suivantes doivent être remplies pour permettre l'entrée en vigueur avec effet rétroactif d'un acte législatif : la rétroactivité est expressément prévue par l'acte lui-même ou est clairement voulue par le sens de ce dernier ; elle est raisonnablement limitée dans le temps ; elle n'est admise que si elle se justifie par des motifs pertinents ; elle n'entraîne pas d'inégalités choquantes et ne porte pas atteinte à des droits acquis (*Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^e édition, Zurich/St-Gall 2016, n. 270).

La présente modification prévoit expressément l'entrée en vigueur de l'acte avec effet rétroactif. L'effet rétroactif porte sur environ quatre semaines et est donc raisonnablement limité dans le temps. La modification de l'ordonnance fédérale COVID dans le secteur de la culture a été adoptée le 13 mai 2020 et est entrée en vigueur le 21 mai 2020. Afin de pouvoir continuer à traiter sans interruption les demandes d'indemnités pour pertes financières, la présente modification doit également entrer en vigueur le 21 mai 2020. Cela vaut en particulier pour le délai de dépôt des demandes fixé à l'article 3, alinéa 2. En outre, il est judicieux d'abroger les dispositions d'exécution cantonales concernant les aides d'urgence en même temps que les bases légales fédérales, soit au 21 mai 2020, afin d'éviter des contradictions. Une entrée en vigueur dans les temps n'était pas possible en raison de la courte période entre la décision du Conseil fédéral et l'entrée en vigueur des changements. La modification rétroactive est donc justifiée. Elle n'entraîne pas d'inégalités de droit et ne porte pas atteinte à des droits acquis. En effet, il n'existe depuis le début aucun droit aux mesures de soutien. En l'espèce, une entrée en vigueur avec effet rétroactif est donc admise.

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

Pas de remarque.

5. Répercussions financières

Par les ACE 335/2020 du 26 mars 2020 et 379/2020 du 8 avril 2020 intitulés « Lutte contre les répercussions de la pandémie de COVID-19 : mesures en lien avec le Fonds de loterie », le Conseil-exécutif a affecté 15 millions de francs au Fonds d'encouragement des activités culturelles. En tenant compte de ces moyens financiers, il a ensuite autorisé le 8 avril 2020 un crédit-cadre d'un montant de 15 619 000 francs pour le financement des indemnités pour pertes financières (ACE 377/2020). Un crédit supplémentaire de 5 385 900 francs est soumis au Conseil-exécutif parallèlement à la présente modification de l'ordonnance (ACE sur la prolongation des mesures visant l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus [COVID-19] dans le secteur de la culture). Il est renvoyé au commentaire des répercussions financières dans le rapport accompagnant cet ACE.

6. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Les mesures sont mises en œuvre par l'Office de la culture. La prolongation des mesures entraîne le maintien des charges supplémentaires déjà induites. L'Office de la culture a cherché de l'aide via la plateforme cantonale en ligne d'offres de mission en lien avec la crise du coronavirus, via l'ORP, à l'interne au sein de la Direction et par d'autres canaux. Il est déjà établi que la Confédération contribuera aux charges de personnel supplémentaires liées à la mise en œuvre de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture qui sont dues à la prolongation des mesures. La clé de répartition n'est cependant pas encore définie. Les charges de personnel supplémentaires restantes seront imputées aux frais administratifs du Fonds d'encouragement des activités culturelles.

7. Répercussions sur les communes

Les communes sont priées, mais non tenues, de verser une contribution aux entreprises culturelles dont les pertes financières ne peuvent pas ou pas suffisamment être atténuées par les mesures prévues par l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture.

8. Répercussions sur l'économie

Les mesures de soutien ont pour objectif de soutenir de manière ciblée les entreprises culturelles et les acteurs et actrices culturels touchés par les mesures visant à maîtriser la crise du coronavirus, en accord avec les autres mesures d'aide arrêtées par la Confédération.

9. Résultats de la consultation orale du Conseil du Jura bernois (CJB) et du Conseil des affaires francophones de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (CAF)

S'agissant essentiellement d'une prolongation de validité d'une ordonnance bien connue des deux conseils et vu la brièveté des délais, il a été renoncé à procéder à une consultation formelle au sens de la participation politique telle que prévue dans la loi sur le statut particulier. Néanmoins, le président de la commission culturelle ainsi que de la déléguée à la culture du Conseil du Jura bernois (CJB), la présidente de la Commission culture du Conseil des affaires francophones de l'arrondissement bilingue de Biel/Bienne (CAF) et les secrétariats des deux conseils ont été informés précisément au sujet des modifications apportées. Ils ont fait preuve de compréhension quant à cette manière de procéder. Aucun problème qui aurait pu nécessiter une participation plus large n'a été relevé.