Le Grand Conseil du canton de Berne

Der Grosse Rat des Kantons Bern

Commission des finances

Finanzkommission

Rapport de la Commission des finances

sur les ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif pour maîtriser la crise du coronavirus

Version du 14.05.2020
Etat : version définitive

2014.PARL.1224-391

Table des matières

1 Contexte 4
1.1 Confédération 4
1.2 Canton de Berne 4

2 Aspects juridiques 4
2.1 Ordonnances de nécessité 4
2.2 Moyens d'action et tâches de la commission qui préavise les affaires et du Grand Conseil 5
2.3 Tâche du Grand Conseil 6
2.4 Déclaration du Grand Conseil 7
2.5 Décisions du Bureau du Grand Conseil 7

3 Examen préliminaire des ordonnances de nécessité par la Commission des finances 8
3.1 Ordonnance du Conseil-exécutif du 20 mars 2020 sur les mesures urgentes pour maîtriser la crise du coronavirus, y compris les modifications des 1er, 8 et 15 avril 2020 (OCCV ; RSB 101.2) 8
3.1.1 Commentaire relatif au point 4 « Soutiens financiers », articles 9 à 11 8
3.1.2 Commentaire relatif au point 5 « Freins à l'endettement », article 12 8
3.2 Ordonnance du Conseil-exécutif du 26 mars 2020 sur les mesures urgentes pour maîtriser la crise du coronavirus dans le secteur sanitaire, y compris la modification du 22 avril 2020 (OCCVS ; RSB 101.3) 10
3.3 Ordonnance du Conseil-exécutif du 1er avril 2020 sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires et aux demandes de vote populaire au plan cantonal et communal en raison de la crise du coronavirus (RSB 101.4) 10
3.4 Ordonnance du 8 avril 2020 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) 10
3.5 Ordonnance du Conseil-exécutif du 22 avril 2020 sur les mesures destinées à maîtriser la crise du coronavirus dans le domaine de l'accueil extrafamilial (OCCVAcc ; RSB 101.6) 11
3.6 Ordonnance du Conseil-exécutif du 22 avril 2020 sur les mesures destinées à maîtriser la crise du coronavirus dans le domaine des loteries (OCCVL ; RSB 101.7) 11

4 Arrêtés de dépenses urgents du Conseil-exécutif pour maîtriser la crise du coronavirus 11

5 Remarques finales de la Commission des finances 12

6 Propositions de la Commission des finances au Grand Conseil 12

6.1 OCCV 12
6.2 OCCVS 13
6.3 Ordonnance sur la suspension des délais 13
6.4 OCCVC 13
6.5 OCCVAcc 13
6.6 OCCVL 13

1 Contexte

1.1 Confédération

Durant les premiers mois de l'année 2020, le nouveau coronavirus (Covid-19) s'est propagé dans le monde entier. Le 16 mars, le Conseil fédéral a qualifié la situation d'extraordinaire au sens de la loi sur les épidémies. Dans le même temps, il a pris des mesures drastiques pour limiter le risque de transmission et lutter contre le coronavirus (fermeture de la plupart des commerces et des restaurants, fermeture des écoles pour privilégier l'enseignement à distance, confinement). Ces mesures ont eu des répercussions majeures sur tous les domaines de la vie en Suisse, en particulier pour l'économie.

1.2 Canton de Berne

Immédiatement après que le Conseil fédéral a qualifié la situation d'extraordinaire pour l'ensemble de la Suisse, le Conseil-exécutif du canton de Berne a pris des mesures complémentaires pour maîtriser la crise du coronavirus. En situation extraordinaire, l'article 91 de la Constitution bernoise habilite le Conseil-exécutif à prendre sans base légale, en se fondant directement sur le droit constitutionnel, 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. Ces ordonnances sont *immédiatement soumises à l'approbation du Grand Conseil* ; elles deviennent caduques au plus tard un an après leur entrée en vigueur.

2 Aspects juridiques

2.1 Ordonnances de nécessité

Voici l'énoncé de l'article 91 de la Constitution du canton de Berne :

Art. 91 ConstC

Situations extraordinaires

[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. Les ordonnances édictées dans ces circonstances sont immédiatement soumises à l'approbation du Grand Conseil ; elles sont caduques au plus tard un an après leur entrée en vigueur.

Depuis le 20 mars 2020, le Conseil-exécutif a édicté les ordonnances de nécessité suivantes en lien avec la crise du coronavirus :

- Ordonnance du Conseil-exécutif du 20 mars 2020 sur les mesures urgentes pour maîtriser la crise du coronavirus (**OCCV**), y compris les modifications des 1er, 8 et 15 avril 2020.
- Ordonnance du Conseil-exécutif du 26 mars 2020 sur les mesures urgentes pour maîtriser la crise du coronavirus dans le secteur sanitaire (**OCCVS**), y compris la modification du 22 avril 2020.
- Ordonnance du Conseil-exécutif du 1er avril 2020 sur la **suspension des délais** applicables aux initiatives populaires et aux demandes de vote populaire au plan cantonal et communal en raison de la crise du coronavirus.
- Ordonnance du Conseil-exécutif du 8 avril 2020 sur les mesures de soutien visant l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus (COVID-19) dans le secteur de la culture (**OCCVC**).
- Ordonnance du Conseil-exécutif du 22 avril 2020 sur les mesures destinées à maîtriser la crise du coronavirus dans le domaine de l'accueil extrafamilial (**OCCVAcc**).
- Ordonnance du Conseil-exécutif du 22 avril 2020 sur les mesures destinées à maîtriser la crise du coronavirus dans le domaine des loteries (**OCCVL**).

Sur la base des ordonnances de nécessité, le Conseil-exécutif a édicté les arrêtés complémentaires suivants :

- Arrêté du Conseil-exécutif 336/2020 du 26 mars 2020 Crise du coronavirus : entrée en vigueur des articles 9 à 11 OCCV, approbation du crédit-cadre pour la promotion économique et déblocage de la première tranche.
- Regierungsratsbeschluss 377/2020 vom 08. April 2020 – Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor. Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Bern sowie Rahmenkredit 2020 (n'existe qu'en allemand).
- Arrêté du Conseil-exécutif 380/2020 du 8 avril 2020. Crise du coronavirus : autorisation pour l'octroi de contributions aux destinations et à BE! Tourisme pour compenser partiellement les pertes de revenus issus de la taxe d'hébergement ; arrêté d'exécution relatif au crédit-cadre pour la promotion économique.

Les ordonnance de nécessité relèvent d'un droit limité dans le temps. En vertu de l'art. 91 ConstC, elles deviennent caduques au plus tard un an après leur entrée en vigueur. Si une ordonnance de nécessité ou certaines dispositions doivent rester en vigueur plus d'un an, le Conseil-exécutif doit veiller en temps utile, avant l'expiration du droit d'urgence, à ce que les dispositions puissent être examinées et adoptées dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Pour promulguer une loi, il faudrait en particulier mener une procédure de consultation et soumettre le projet d'acte législatif à un examen ordinaire au Parlement, étant précisé que celui-ci peut influencer pleinement le processus (p. ex. en formulant des propositions de modification). Il serait également possible de tenir un référendum.

Le Conseil-exécutif a limité la plupart des ordonnances de nécessité à moins d'un an.

• OCCV	Limitée au 31 juillet 2020
• OCCVS santé	Limitée au 31 mars 2021
• Ordonnance suspension des délais	Limitée au 31 mai 2020
• OCCVC culture	Limitée au 31 octobre 2020
• OCCVAcc accueil extrafamilial	Limitée au 22 avril 2021
• OCCVL loteries	Limitée au 31 octobre 2020

La majorité des ordonnances de nécessité ne seront applicables que quelques mois. Cela étant, le Conseil-exécutif peut prolonger la durée de validité de chaque ordonnance jusqu'à un an au plus si la situation extraordinaire devait perdurer.

2.2 Moyens d'action et tâches de la commission qui préavise les affaires et du Grand Conseil

Les ordonnances de nécessité sont entrées en vigueur immédiatement après avoir été adoptées par le Conseil-exécutif. Cela étant, elles doivent être immédiatement soumises à l'approbation du Grand Conseil. Il est toutefois exclu d'en modifier, d'en compléter ou d'en supprimer des dispositions à ce stade[1]. Il est également impossible de soumettre des déclarations de planification, car les ordonnances de nécessité sont des actes législatifs et non des rapports ou des projets. Par

[1] Cf. indication dans le rapport du Conseil-exécutif du 20 mars 2020 relatif à l'ordonnance sur les mesures urgentes pour maîtriser la crise du coronavirus (OCCV), selon laquelle « *l'acte législatif reste toutefois une ordonnance du Conseil-exécutif*… » (ch. 2, p. 2).

ailleurs, le Grand Conseil – à l'inverse de l'Assemblée fédérale – n'a pas la compétence d'édicter lui-même de telles ordonnances.[2]

Comme évoqué précédemment, il doit cependant les approuver pour qu'elles puissent rester en vigueur[3], ce qui signifie, par voie de conséquence, qu'en cas de non-approbation, elles deviennent caduques. Le Grand Conseil doit fondamentalement approuver les ordonnances de nécessité dans leur intégralité et non disposition par disposition. Il est toutefois possible de formuler des propositions de rejet ou de renvoi pour un « ensemble de dispositions thématiquement apparentées (dans un même domaine de réglementation) »[4]. Si le Grand Conseil approuve une telle proposition, les parties concernées de l'ordonnance deviennent caduques. S'agissant des propositions de renvoi, le Conseil-exécutif pourrait proposer d'adapter la disposition dans le sens de la condition ayant motivé le renvoi ; cette proposition devrait à son tour être soumise au Grand Conseil pour approbation.

Le Conseil-exécutif et la Commission des finances qui préavise les affaires conviennent dès lors d'admettre que le Grand Conseil peut rejeter (ne pas approuver) ou renvoyer des parties (connexes) des ordonnances de nécessité qui ne lui conviennent pas, étant précisé que les décisions de non-approbation n'auraient qu'une valeur de directive si les mesures adoptées relèvent du droit d'ordonnance. Cette approche différenciée s'applique en particulier à l'OCCV, qui contient des réglementations dans différents domaines thématiques.

- Le Grand Conseil doit traiter les ordonnances de nécessité (entrée en matière obligatoire).
- Le Grand Conseil peut refuser ou renvoyer des dispositions individuelles (sur des sujets thématiquement apparentés).

2.3 Tâche du Grand Conseil

Dans le cadre de l'approbation, il incombe à la commission qui préavise les affaires ou au Grand Conseil de vérifier,

- d'une part, si les *conditions d'édiction de l'ordonnance de nécessité sont remplies* (p. ex. urgence matérielle et temporelle [existence d'une situation extraordinaire, trouble actuel ou imminent menaçant la sécurité et l'ordre public, etc.], subsidiarité [nécessité de réglementer via une ordonnance de nécessité], limitation dans le temps),
- d'autre part, si les mesures ordonnées *sont conformes à la Constitution* (en particulier si elles répondent à un intérêt public et sont proportionnées au but visé [appropriées, impératives et exigibles], cf. art. 5 Cst.]).[5]

[2] Pour l'Assemblée fédérale, en vertu de l'art. 173, al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.) : compétence de prendre des mesures de l'Assemblée fédérale pour préserver la sécurité extérieure et intérieure, etc. ; cf. aussi le droit d'édicter des ordonnances d'urgence du Conseil fédéral, art. 185, al. 3 Cst.

[3] Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne 1995, commentaire ad art. 91 ConstC, ch. 3a, p. 496 s.

[4] Rapport relatif à l'ordonnance sur les mesures urgentes destinées à maîtriser la crise du coronavirus dans le domaine des loteries (OCCVL), ch. 3, par. 3, p. 4.

[5] D'après le constituant, le Conseil-exécutif peut *si nécessaire déroger à l'ordre constitutionnel des compétences* (cf. Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne 1995, commentaire ad art. 91 ConstC, ch. 3b et 5 ainsi que d'autres renvois aux documents préparatoires [cf. p. ex. « C'est au niveau de la loi […] que la compétence du gouvernement d'édicter des ordonnances urgentes qui peuvent au besoin *déroger à la constitution et à la loi* en cas d'état de nécessité doit être réglée. » ; rapport intermédiaire de la Commission de la révision constitutionnelle du 19 avril 1990, p. 99]) ; le cas échéant, il faudrait impérativement examiner de plus près si c'est effectivement admissible.

Dans le cas présent, le Parlement joue non seulement un rôle politique mais doit avant tout examiner les ordonnances de nécessité à l'aune de critères juridiques. Il lui incombe de vérifier si la situation d'urgence est donnée et si les mesures prises sont appropriées et nécessaires pour maîtriser la crise.

La Commission des finances (CFin) constate que le Conseil fédéral a qualifié la situation d'extraordinaire pour l'ensemble de la Suisse et qu'elle perdure au moment de l'examen préliminaire des ordonnances de nécessité édictées par le Conseil-exécutif. Les mesures décidées par le gouvernement suisse ont des répercussions considérables et à large échelle dans tous les domaines ou presque de l'économie et de la société. Il s'agit de contrer ces effets négatifs au moyen de mesures rapides et ciblées. De nombreux habitants et habitantes ainsi que des entreprises individuelles et des sociétés font face à des difficultés économiques suite à la crise du coronavirus. Dans certaines branches, à l'instar de la culture, les conséquences sont graves et mettent même en péril la survie de certaines entreprises.

Les ordonnances de nécessité édictées par le Conseil-exécutif se fondent toutes sur le principe de subsidiarité, ce qui signifie qu'en vertu de la responsabilité individuelle, les bénéficiaires potentiels des mesures adoptées doivent toujours d'abord faire tout ce qui est en leur pouvoir pour réduire les dommages économiques autant que possible par leurs propres moyens (obligation de limiter les dommages). Par ailleurs, les ressources cantonales viennent compléter les mesures de la Confédération de manière subsidiaire. Le canton limite ainsi les mesures qu'il prend aux domaines dans lesquels la Confédération ne propose aucune aide ou une aide que le Conseil-exécutif juge insuffisante pour éviter des dommages disproportionnés.

La CFin constate que la conformité à la Constitution est donnée, que les mesures ordonnées dans les ordonnances de nécessité répondent à un intérêt public et qu'elles sont fondamentalement proportionnées au but visé.

2.4 Déclaration du Grand Conseil

Outre l'approbation des ordonnances de nécessité, le Grand Conseil pourrait également faire valoir son droit de présenter une déclaration, ce qu'il peut faire au sujet d'événements ou de problèmes importants concernant le canton (art. 59 LGC). La CFin a examiné cette possibilité mais renonce toutefois à prendre l'initiative de préparer une déclaration du Grand Conseil. Une déclaration aurait par exemple été envisageable pour attirer l'attention du Conseil-exécutif sur un domaine de réglementation pour lequel aucune mesure n'aurait été prévue jusqu'à présent alors qu'elle serait pourtant impérative aux yeux de la commission.

2.5 Décisions du Bureau du Grand Conseil

Lors de sa séance extraordinaire du 31 mars 2020, le Bureau du Grand Conseil a décidé que toutes les ordonnances de nécessité seraient préavisées jusqu'à nouvel avis par la CFin.

Le Bureau a également examiné la question de savoir comment mettre en œuvre la disposition relative à l'approbation *immédiate*. A son avis, l'approbation immédiate par le Grand Conseil ne signifie pas qu'il faut convoquer immédiatement l'organe législatif pour une session complémentaire. La convocation à court terme d'une session a été jugée inappropriée au vu des restrictions de rassemblement et de mouvement en cours et a été rejetée à ce titre. De plus, la portée des ordonnances de nécessité n'a pas été jugée disproportionnée, ce qui a motivé le Bureau à décider que le Grand Conseil les traiterait lors de la prochaine session possible.

Le 30 avril 2020, le Bureau a décidé que la session d'été se tiendrait selon le calendrier prévu. Les ordonnances de nécessité seront inscrites à l'ordre du jour de cette session, en complément des affaires ordinaires.

3 Examen préliminaire des ordonnances de nécessité par la Commission des finances

Le Conseil-exécutif a transmis les ordonnances de nécessité et les arrêtés cités précédemment à la CFin immédiatement après les avoir adoptés. Avant leur examen préliminaire, la CFin a adressé par écrit des questions au Conseil-exécutif, auxquelles ce dernier a répondu à son tour par écrit. Pour les préaviser, la CFin s'est réunie dans la salle du Grand Conseil pour deux séances en présentiel les 30 avril et 7 mai 2020, dans le respect des directives sanitaires. Y a assisté une délégation du Conseil-exécutif, emmenée par le président du gouvernement.

Les questions posées par la CFin témoignaient en particulier de sa préoccupation quant aux répercussions de la crise du coronavirus sur les finances du canton. D'une part, les mesures prises pour maîtriser la crise ont un impact sur les dépenses et, d'autre part, les revenus seront aussi fortement affectés, puisqu'il faut s'attendre à ce que les recettes fiscales soient très largement inférieures aux prévisions dans les années à venir en raison de la crise économique mondiale. Il est toutefois trop tôt pour chiffrer les répercussions concrètes, en particulier du côté des revenus. Le Conseil-exécutif a indiqué à la CFin qu'il l'informerait sur l'évolution de la situation dans les plus brefs délais, ce dont la commission lui sait gré et le remercie. Le gouvernement pense communiquer les premières informations encore avant la session d'été.

3.1 Ordonnance du Conseil-exécutif du 20 mars 2020 sur les mesures urgentes pour maîtriser la crise du coronavirus, y compris les modifications des 1er, 8 et 15 avril 2020 (OCCV ; RSB 101.2)

3.1.1 Commentaire relatif au point 4 « Soutiens financiers », articles 9 à 11

Les articles 9 à 11 OCCV ont suscité une discussion au sein de la CFin sur la pertinence d'accorder des aides à des « entreprises technologiques » qui vont au-delà de la fourniture de moyens visant à garantir la survie, au vu des difficultés et préoccupations existentielles auxquelles de nombreuses entreprises et personnes sont confrontées. En particulier, le fait de ne pas conditionner les aides à une interdiction de verser des dividendes a suscité des critiques. Le gouvernement argumente que les entreprises visées par ces aides sont des sociétés de petite à moyenne taille gérées par leur propriétaire et non des multinationales cotées en Bourse. Elles versent généralement très peu de dividende voire aucun. Au contraire, le Conseil-exécutif estime décisif pour le développement de ces entreprises à moyen et long terme que leurs activités de recherche et développement ne soient pas compromises par des problèmes de liquidités. Elles peuvent ainsi se créer un avantage concurrentiel qui profite au final aussi au canton sous la forme de recettes fiscales et d'emplois sûrs et hautement qualifiés. L'aide accordée se fonde sur les instruments éprouvés de la loi sur la promotion économique. Aucun nouveau critère n'a été appliqué et l'utilisation de l'aide conforme au but visé fera l'objet de contrôles.

3.1.2 Commentaire relatif au point 5 « Freins à l'endettement », article 12

L'article 12 demande que les dépenses du canton découlant des mesures prises pour maîtriser la crise du coronavirus ne soient pas prises en compte dans le cadre de la mise en œuvre des freins à l'endettement.

Art. 12 OCCV
[1] Les dépenses du canton découlant des mesures prises pour maîtriser la crise du 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.
[2] Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail par voie d'arrêté.
[3] Il rend des rapports réguliers à la Commission des finances du Grand Conseil.

Le Conseil-exécutif est d'avis qu'en situation extraordinaire, les ordonnances de nécessité qu'il édicte peuvent expressément déroger à des dispositions de la Constitution. Il argumente par ailleurs que les freins à l'endettement prévus aux articles 101a et 101b relèvent certes formellement du droit constitutionnel mais qu'au plan matériel, ces dispositions ont rang de loi et que, par voie de conséquence, le droit de nécessité s'y applique. Il justifie l'urgence en ce sens qu'une fois la situation de crise passée, il ne sera plus possible de recourir au droit de nécessité. Or, on voit selon lui déjà clairement aujourd'hui que les répercussions financières de la crise du coronavirus auront pour conséquence une violation des freins à l'endettement et que des mesures d'économies massives s'imposeront. Toujours d'après le gouvernement, les mécanismes liés aux freins à l'endettement ne seraient pas destinés à gérer une situation de crise qui perdure et toute adaptation des dispositions de la Constitution dans les délais ordinaires interviendrait trop tard.

La majorité de la CFin estime qu'il n'est ni proportionné ni urgent de désactiver en partie la validité des dispositions de la Constitution relatives aux freins à l'endettement par voie d'ordonnance de nécessité. Une telle mesure n'est pas proportionnée parce qu'il est envisageable, tout du moins en théorie, d'assurer le respect des freins à l'endettement par d'autres moyens (hausses d'impôts, moratoire sur les dépenses, programmes d'économies). Elle n'est pas urgente non plus parce qu'il reste possible à maintes occasions futures, en particulier dans le cadre des débats annuels sur le budget/plan intégré mission-financement lors de la session d'hiver et sur le rapport de gestion et les comptes annuels lors de la session d'été, d'arrêter des mesures visant à maintenir l'équilibre des finances cantonales bernoises. Ainsi, il semble toujours possible de boucler les comptes annuels 2020 dans les chiffres noirs, compte tenu du budget 2020 positif (excédent de CHF 217 mio budgété) et du dividende complémentaire élevé distribué par la Banque nationale (recettes supplémentaires de CHF 240 mio non budgétées). A ces recettes supplémentaires s'opposent des dépenses supplémentaires pour maîtriser la crise du coronavirus estimées actuellement à 390 millions de francs. Le rapport de gestion et les comptes annuels 2020 seront traités au Grand Conseil en juin 2021. Il sera toujours temps de dresser le bilan et de discuter d'éventuelles mesures à ce moment-là. Pour résumer, la majorité de la CFin juge disproportionnée la dérogation aux dispositions de la Constitution en application du droit de nécessité.

En outre, la majorité de la CFin constate que toutes les mesures d'urgence par voie d'ordonnance de nécessité et leur financement restent possibles même sans désactiver les freins à l'endettement (art. 12 OCCV) et que le Conseil-exécutif ne doit dès lors pas les retirer. D'un point de vue légal, les arrêtés de dépenses édictés par le gouvernement restent possibles même sans l'article 12 OCCV. Cela montre également qu'une levée des freins à l'endettement en recourant au droit de nécessité n'est ni nécessaire ni urgente.

La minorité de la CFin adhère à la position du Conseil-exécutif, arguant que sans désactivation des freins à l'endettement, le financement des dépenses supplémentaires n'est pas garanti. Elle invoque les perspectives financières à long terme, estimant que si les recettes fiscales reculent fortement ces prochaines années, ce à quoi il faut s'attendre, on risque d'assister à des déficits au-delà de 2020 (également). En n'imputant pas l'intégralité du déficit aux comptes 2020, on allège quelque peu la pression qui pèse sur les finances cantonales. S'il fallait appliquer les dispositions très restrictives du frein à l'endettement dans ce contexte, le canton pourrait devoir prendre des mesures financières drastiques. Fondamentalement, en supprimant l'article relatif aux freins à l'endettement de l'ordonnance de nécessité, le Grand Conseil enverrait un signal

négatif déprimant, à savoir qu'il entend répondre à la situation financière difficile qui se profile à l'horizon avant tout par des mesures d'économie drastiques, ce qui pourrait encore aggraver la situation déjà tendue de nombreux citoyens et citoyennes.

3.2 Ordonnance du Conseil-exécutif du 26 mars 2020 sur les mesures urgentes pour maîtriser la crise du coronavirus dans le secteur sanitaire, y compris la modification du 22 avril 2020 (OCCVS ; RSB 101.3)

En adoptant l'ordonnance sur les mesures destinées à maîtriser la crise du coronavirus dans le secteur sanitaire (OCCVS), le Conseil-exécutif a garanti aux hôpitaux de soins aigus une compensation pour les pertes de revenus subies en raison de l'interdiction des interventions électives. Avec la modification du 22 avril, le canton étend cette compensation aux cliniques psychiatriques et de réadaptation ainsi qu'aux maisons de naissance, pour autant qu'elles figurent sur la liste des hôpitaux du canton de Berne et qu'elles se situent sur le territoire cantonal.

Le Conseil-exécutif a informé la CFin que le taux d'occupation des hôpitaux est passé de plus de 90 pour cent à près de 40 pour cent durant la crise du coronavirus. En contrepartie, les hôpitaux avaient l'obligation de fournir des prestations de base fixes à large échelle dans l'éventualité d'une augmentation forte et rapide du nombre d'infections au coronavirus : même si la propagation de ce dernier a pu être largement évitée jusqu'à présent, la situation n'en a pas moins induit des coûts élevés. Dans l'ensemble, la Direction de la santé estimait fin avril que la maîtrise de la crise du coronavirus avait engendré des surcoûts à hauteur de 270 millions de francs nets pour les hôpitaux bernois.

La CFin n'a formulé aucune proposition au sujet de cette ordonnance.

3.3 Ordonnance du Conseil-exécutif du 1er avril 2020 sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires et aux demandes de vote populaire au plan cantonal et communal en raison de la crise du coronavirus (RSB 101.4)

La suspension des délais vise à préserver les droits populaires, car les restrictions de mouvement et de rassemblement ordonnées dans le cadre de la lutte contre le coronavirus entravent fortement la collecte de signatures pour les initiatives populaires et les demandes de vote populaire. Cette mesure s'applique uniquement aux délais applicables au dépôt des demandes de vote populaire, des projets populaires et des initiatives en vertu de la loi sur les droits politiques.

Le Conseil-exécutif a informé la CFin qu'aucune collecte de signatures pour un référendum contre une affaire traitée lors de la session de printemps 2020 n'avait été annoncée dans le délai imparti.

La CFin n'a formulé aucune proposition au sujet de cette ordonnance.

3.4 Ordonnance du 8 avril 2020 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)

Au moyen des aides d'urgence et des indemnités pour pertes financières en faveur des entreprises culturelles et des acteurs et actrices culturels, la Confédération veut atténuer les conséquences économiques de la pandémie du coronavirus dans le secteur de la culture, afin de pré-

server la diversité culturelle. La Confédération a délégué au canton de Berne la mise en œuvre des mesures suivantes : les entreprises culturelles à but non lucratif peuvent demander au canton un prêt remboursable sans intérêts pour assurer leurs liquidités. Les entreprises culturelles et les acteurs et actrices culturels indépendants peuvent, quant à eux, demander des indemnités pour pertes financières, afin d'atténuer les coûts engendrés par les mesures liées à la lutte contre le coronavirus.

La CFin n'a formulé aucune proposition au sujet de cette ordonnance.

3.5 Ordonnance du Conseil-exécutif du 22 avril 2020 sur les mesures destinées à maîtriser la crise du coronavirus dans le domaine de l'accueil extrafamilial (OCCVAcc ; RSB 101.6)

Le Conseil-exécutif atténue les conséquences économiques de la lutte contre le coronavirus dans le domaine de l'accueil extrafamilial à l'aide de deux mesures : d'une part, le canton prend en charge les frais de garde pour les places d'accueil non utilisées en raison de la crise du coronavirus. D'autre part, il verse une contribution pour les coûts des places qui n'étaient plus mises à disposition durant la pandémie. Ces mesures s'appliquent du 17 mars au 16 mai 2020 et engendreront des coûts estimés à plus de 13 millions de francs. Comme le financement relève de la compensation cantonale des charges de l'aide sociale, il est assumé à parts égales par le canton et par l'ensemble des communes. Les prestations du canton prévues par cette ordonnance sont subsidiaires. Il faudra en particulier tenir compte du montant provenant des fonds fédéraux et de la manière dont il sera distribué aux cantons et, le cas échéant, des conditions assorties.

La CFin n'a formulé aucune proposition au sujet de cette ordonnance.

3.6 Ordonnance du Conseil-exécutif du 22 avril 2020 sur les mesures destinées à maîtriser la crise du coronavirus dans le domaine des loteries (OCCVL ; RSB 101.7)

Cette ordonnance définit les principes du soutien extraordinaire accordé aux institutions d'utilité publique au moyen du Fonds de loterie et du Fonds du sport. Concrètement, il s'agit d'indemnités pour pertes financières destinées à compenser les dommages financiers subis par suite de l'annulation ou du report d'une manifestation, ainsi que de mesures particulières dans le domaine du sport. Ces contributions ont un caractère subsidiaire, raison pour laquelle les demandeurs doivent attester qu'ils ont pris toutes les mesures exigibles pour préserver leur activité et qu'ils ont touché les éventuelles prestations versées par des tiers, notamment les aides fédérales.

La CFin n'a formulé aucune proposition au sujet de cette ordonnance.

4 Arrêtés de dépenses urgents du Conseil-exécutif pour maîtriser la crise du coronavirus

En vertu de l'article 80 de la loi cantonale sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi), les compétences en matière d'autorisations de dépenses du peuple et du Grand Conseil peuvent être déléguées au Conseil-exécutif lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des mesures urgentes en situation d'urgence. Le Conseil-exécutif doit informer la CFin sans délai des décisions prises.

Art. 80 Loi cantonale sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi)
Délégation de compétences en matière d'autorisation de dépenses

1. Cas d'urgence

[1] Les compétences en matière d'autorisation de dépenses du peuple et du Grand Conseil sont déléguées au Conseil-exécutif lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des mesures urgentes en cas de catastrophe, en situation d'urgence ou lors d'un événement majeur.

[2] Sont considérées comme urgentes les mesures qui doivent être prises rapidement pour assurer la protection de la population et de ses bases d'existence, pour parer à un danger imminent ou pour assurer les premiers travaux de réparation en cas de dommage, et qui ne peuvent attendre une décision de l'organe ordinairement compétent en matière d'autorisation des dépenses.

[3] La Commission des finances du Grand Conseil doit être informée sans délai de la décision de dépense.

[4] Le Conseil-exécutif peut déléguer ses compétences en matière d'autorisation de dépenses.

[5] Les alinéas 1 et 2 s'appliquent par analogie aux communes si elles n'ont pas arrêté leurs propres réglementations.

Sur la base de cet article, la CFin reçoit sans délai les arrêtés de dépenses concernés. Tous les quinze jours, la Direction des finances lui adresse par ailleurs un rapport sur l'ensemble des dépenses du canton (*COVID-19. Gesamtstaatliches Ausgaben-Reporting)*, qui récapitule toutes les dépenses liées à la maîtrise de la crise du coronavirus. Il contient également les dépenses qui, du fait de leur montant, ont été approuvées par des unités administratives situées à un niveau inférieur au Conseil-exécutif ou à l'organe de conduite cantonal.

Selon le rapport du 1er mai 2020, jusqu'à cette date, le canton avait contracté des engagements à hauteur de 120,6 millions de francs, dont 15 millions de francs de moyens de loterie.

Jusqu'au 1er mai, 68,2 millions de francs avaient été effectivement dépensés, en particulier par l'organe de conduite cantonal (OCCant) dans le domaine des moyens auxiliaires médicaux et par la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) dans le domaine de l'aide économique.

5 Remarques finales de la Commission des finances

La Commission des finances remercie le Conseil-exécutif pour la qualité et la circonspection du travail fourni pour faire face à la crise du coronavirus. Dans l'ensemble, les mesures arrêtées lui paraissent adéquates et proportionnées. En outre, la collaboration entre le gouvernement et la commission fonctionne bien dans cette situation extraordinaire.

Au moment de rédiger le présent rapport, d'après les renseignements obtenus, le Conseil-exécutif n'envisage pas d'édicter d'autres ordonnances de nécessité. En revanche, des adaptations restent possibles, en particulier en ce qui concerne les délais et la durée de validité des différentes dispositions des ordonnances. C'est le Conseil-exécutif qui déciderait de ces modifications, qu'il faudrait à nouveau soumettre au Grand Conseil pour approbation.

Par ailleurs, la question de savoir si certaines dispositions seront reprises dans le droit ordinaire reste ouverte à ce stade.

6 Propositions de la Commission des finances au Grand Conseil

6.1 OCCV

La CFin propose (par la voix prépondérante de son président) de ne pas approuver l'article 12 (Freins à l'endettement). A l'exception de cet article, la CFin propose d'approuver l'OCCV.

6.2 OCCVS

La CFin propose d'approuver cette ordonnance dans son intégralité.

6.3 Ordonnance sur la suspension des délais

La CFin propose d'approuver cette ordonnance dans son intégralité.

6.4 OCCVC

La CFin propose d'approuver cette ordonnance dans son intégralité.

6.5 OCCVAcc

La CFin propose d'approuver cette ordonnance dans son intégralité.

6.6 OCCVL

La CFin propose d'approuver cette ordonnance dans son intégralité.

Au nom de la Commission des finances

Berne, le 14 mai 2020

Le président : Daniel Bichsel

Le secrétaire : Dominique Clémençon