



Rapport

Date de la séance du CE : 20 mars 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)

Table des matières

1.	Contexte	1
2.	Forme de l'acte législatif	2
3.	Commentaire des articles	2
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	6
5.	Répercussions financières	6
6.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	6
7.	Répercussions sur les communes	6
8.	Répercussions sur l'économie	7
9.	Résultat de la consultation	7

1. Contexte

Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a pris des mesures à large échelle pour ralentir la propagation du coronavirus en procédant à une modification¹ de l'ordonnance 2 COVID-19². Outre les incidences de la pandémie sur le front sanitaire, il faut s'attendre à ce que l'économie soit frappée de plein fouet, vu la fermeture d'une grande partie des (petites) entreprises et l'interruption des chaînes d'approvisionnement en Suisse et à l'étranger, qui vont provoquer des turbulences encore plus fortes dans les jours et semaines à venir. Quant aux hôpitaux et autres établissements de santé, ils s'exposent non seulement à une importante surcharge, mais aussi à un déficit de financement, situation dont les conséquences à moyen terme ne sont pas encore évaluables.

Le 19 mars 2020, le Conseil-exécutif a établi un plan de mesures visant à soutenir sans tarder les établissements de santé et l'industrie (petites et moyennes entreprises) du canton de Berne, tout en chargeant l'administration d'examiner d'autres formes d'aides, notamment en faveur des professions indépendantes. En adoptant l'ordonnance de nécessité du 20 mars 2020 sur les mesures urgentes pour maîtriser la crise du coronavirus (OCCV)³, il a créé les bases légales permettant au canton de déployer diffé-

¹ RO 2020 783

² Ordonnance fédérale 2 du 13 mars 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) ; RS 818.101.24

³ RSB 101.2

rentes mesures de soutien, instruments à combiner étroitement avec les mesures prises ou annoncées par la Confédération.

2. **Forme de l'acte législatif**

Conformément à l'article 91 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC)⁴, 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 le train de mesures radicales adopté par la Confédération en application de l'article 185, alinéa 3 de la Constitution fédérale⁵ et de la loi sur les épidémies⁶ (ordonnance 2 COVID-19, en particulier), les conditions d'édiction d'une ordonnance de nécessité en vertu de l'article 91 ConstC sont réunies.

Caducue au plus tard un an après son entrée en vigueur (cf. art. 91 ConstC), une telle ordonnance doit être immédiatement soumise à l'approbation du Grand Conseil, lequel peut ainsi s'assurer sans tarder de la légalité du droit d'urgence adopté par le gouvernement. L'acte législatif reste toutefois une ordonnance du Conseil-exécutif que le Grand Conseil approuve telle quelle dans son intégralité (situation similaire à l'approbation des traités internationaux et intercantonaux visée à l'art. 74, al. 2 ConstC).

La présidence du Grand Conseil et le président de la Commission des finances ont été informés de la présente affaire avant son traitement par le Conseil-exécutif. La date et la forme de la soumission au Grand Conseil pour approbation ne sont pas encore arrêtées.

3. **Commentaire des articles**

Article 1 Objet

C'est à dessein que le domaine d'application de l'ordonnance est vaste, puisque la crise du coronavirus étend ses effets aux personnes physiques et morales dans les domaines les plus divers.

Article 2 Rapport aux mesures fédérales

Au fil des derniers jours et semaines, la Confédération a adapté ses mesures de lutte contre les effets du coronavirus à une situation en constante évolution. La présente ordonnance se fonde sur les faits connus au moment de son adoption. Même les mesures de soutien déjà arrêtées doivent toujours être réalignées sur celles que prend la Confédération. Dès lors, la présente ordonnance sera révisée ou complétée lorsque les circonstances l'exigeront.

Article 3 Hôpitaux répertoriés du canton de Berne

Les mesures prévues à l'article 3 permettent de garantir les liquidités des hôpitaux répertoriés, qui devront faire face à des problèmes de trésorerie en raison d'une baisse des recettes (par suite de l'interdiction des interventions électives prévue aux art. 10a, al. 2 et 3 de l'ordonnance 2 COVID-19, modifiée le 20 mars 2020) et à une augmentation des coûts due aux mesures de sécurité. Font partie des hôpitaux répertoriés les institutions des soins aigus somatiques, de la psychiatrie et de la réadaptation qui figurent sur la liste bernoise des hôpitaux et dont le siège se trouve dans le canton de Berne.

Les liquidités sont assurées au moyen de prêts sans intérêts dès qu'un hôpital atteste de difficultés financières (*al. 1*). Le canton (par l'entremise de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration, DSSI) conclut des contrats de prêt avec les institutions concernées, prévoyant notamment le montant, la durée du contrat ainsi que les délais et les tranches de remboursement.

⁴ RSB 101.1

⁵ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101)

⁶ Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies, LEp ; RS 818.101)

Par ailleurs, l'*alinéa 2* prévoit que les hôpitaux répertoriés se trouvant en difficultés financières bénéficient de flux de trésorerie accélérés, ce qui signifie que le canton verse sa part des factures établies pour des séjours résidentiels dans un délai plus bref, en règle générale dans les deux jours, sans tenir compte du délai de paiement pour les créances existantes et futures.

Article 4 Organisations d'aide et de soins à domicile et institutions accueillant des personnes handicapées

La mesure prévue à l'article 4 permet de garantir aux organisations d'aide et de soins à domicile et aux institutions accueillant des personnes en situation de handicap les liquidités nécessaires, au moyen de prêts sans intérêts accordés par le canton. Des problèmes de liquidité sont à prévoir parce des recettes disparaissent (domaine du handicap uniquement), d'une part, et que des coûts supplémentaires doivent être assumés du fait des mesures de protection, d'autre part. Comme pour les hôpitaux répertoriés visés à l'article 3, les institutions concernées doivent attester de problèmes de trésorerie et les dispositions concrètes sont prévues dans les contrats passés entre le canton (DSSI) et les organisations d'aide et de soins à domicile et les institutions accueillant des personnes en situation de handicap.

Article 5 Sursis au paiement des loyers, fermages et rentes du droit de superficie

Les créances découlant de contrats de bail à loyer et de bail à ferme et d'actes constitutifs d'un droit de superficie sont traitées de manière conciliante et les parties concernées peuvent demander un sursis au paiement pour trois mois en procédure simplifiée (requête par courriel). En cas de besoin, le Conseil exécutif prolongera ce délai. Il fixera ultérieurement par voie d'arrêté le délai de remboursement des montants au paiement desquels il a été sursis, en fonction de l'évolution de la crise du coronavirus.

Article 6 Délais de paiement

Conformément aux objectifs visés par l'ordonnance (cf. art. 1), la renonciation à la perception des intérêts moratoires doit profiter en premier lieu aux particuliers et aux entreprises que les mesures visant à endiguer la propagation du coronavirus mettent en difficulté. Trier les créances que le canton détient à l'égard de tiers en matière d'impôts, d'émoluments et de taxes selon que les débiteurs et débitrices sont ou non touchés économiquement serait disproportionné au vu du travail administratif causé.

Cela étant, les personnes peu ou pas touchées par les mesures prises pour maîtriser la crise du coronavirus sont appelées à payer leurs impôts dans les meilleurs délais. Dans certains domaines, le canton est en effet fortement sollicité et son action dépend des recettes fiscales.

De son côté, le canton acquittera dans les meilleurs délais les créances d'entreprises, d'institutions, d'établissements ainsi que d'indépendantes et d'indépendants concernés par les mesures visant à maîtriser la crise du coronavirus, sans égard aux délais usuels de paiement.

Article 7 Exemption d'émoluments

Le canton renonce à prélever des émoluments dus pour des prestations cantonales directement en lien avec les mesures prises pour maîtriser la crise du coronavirus. A titre d'exemple, des entreprises où les heures de travail ordinaires ne suffisent plus au bon déroulement des activités pourront obtenir des autorisations de travail de nuit sans payer d'émoluments.

Remarques générales relatives aux instruments de la Promotion économique

Les instruments de la Promotion économique constituent d'ores et déjà d'importantes mesures de soutien aux projets d'innovation et de développement lancés par des entreprises, des petites entreprises et des start-up tournées vers la technologie. Par ailleurs, dans le cadre de la Nouvelle politique régionale, un soutien est octroyé à des projets dans des zones rurales au moyen de prêts remboursables. La mise en œuvre des instruments est du ressort de la Promotion économique, les compétences en matière d'autorisation de dépenses du peuple et du Grand Conseil étant déjà déléguées au Conseil-exécutif (art. 4, al. 2 de la loi du 12 mars 1997 sur le développement de l'économie, LDE ; RSB 901.1).

Les articles 8 à 11 permettent à la Promotion économique d'étendre les instruments (aide individuelle aux entreprises) à des projets déjà initiés d'entreprises bernoises : jusqu'à maintenant, celle-ci n'avait soutenu que des projets à proprement parler. Parallèlement, la Promotion économique reçoit la compétence de créer des instruments supplémentaires, notamment par analogie à ceux actuellement mis en œuvre (accent mis sur les activités d'innovation). En outre, elle peut compenser l'arrêt des versements de contributions par des tiers pour des organisations partenaires, si de telles subventions ne peuvent être payées pour l'instant, et octroyer un sursis aux paiements d'amortissements de prêts accordés en vertu de la Nouvelle politique régionale qui sont exigibles en 2020.

La Promotion économique demandera au Conseil-exécutif d'adopter un crédit-cadre pour financer ces activités, qui sera accordé par tranches. Le règlement du sursis aux paiements d'amortissements interviendra par l'entremise du fonds spécial existant.

Article 8 Suspension de l'amortissement de prêts

Les prêts accordés dans le cadre de la Nouvelle politique régionale aux organisations sises en zone rurale sont amortis en continu. Le présent article permet de surseoir, en 2020, au paiement de tranches d'amortissement échues. En soi, un sursis exceptionnel est aujourd'hui déjà possible dans le cas particulier. L'article 8 en prévoit la possibilité générale et limitée dans le temps, à titre de mesure visant à maîtriser la crise du coronavirus. Cet instrument donne aux organisations et organismes concernés (notamment dans le domaine du tourisme) une marge de manœuvre financière immédiate. Il faut conserver par ailleurs la possibilité d'accorder un sursis au cas par cas et sur demande, afin de garantir l'égalité de traitement.

Article 9 Aides accordées à des entreprises technologiques

Cette disposition permet à la Promotion économique d'accorder une aide individuelle aux entreprises – démarche dont l'intérêt n'est plus à démontrer – non seulement à des projets futurs d'innovation et d'extension, mais aussi à des projets déjà lancés. Concrètement, cela permet à des entreprises de continuer à travailler à des projets de recherche et de développement et de maintenir des projets d'innovation en cours, ce qui réduit considérablement les risques de pertes d'emplois. Les petites entreprises (employant jusqu'à dix personnes) sont explicitement mentionnées dans la disposition, notamment pour que les start-up technologiques existantes puissent profiter de cette mesure.

Article 10 Instruments de promotion économique

Cette disposition donne à la Promotion économique la possibilité de développer et de mettre en œuvre des activités de soutien pour une période limitée, notamment pour éviter aux entreprises de devoir interrompre des activités innovantes. Cette disposition sera mise en œuvre dans un esprit très proche de l'actuelle pratique, en faveur des mêmes parties prenantes qu'à ce jour (entreprises technologiques). L'enjeu est de tenter de conserver les places de travail concernées. L'*alinéa 2* prévoit qu'en principe, la Promotion économique ne développe pas de mesures de soutien dans des domaines couverts par d'autres organisations, notamment la Confédération (principe de subsidiarité). L'*alinéa 3* autorise la compensation directe, par la Promotion économique, de contributions de tiers à certaines de ses organisations partenaires. Une telle règle est indiquée, car il y a tout lieu de croire qu'en l'absence de touristes,

BE !Tourisme SA et les destinations touristiques ne recevront pas les montants des taxes d'hébergement, d'où d'importants manques à gagner.

Article 11 Crédit-cadre pour la promotion économique

Il n'est pour l'heure pas possible de chiffrer avec précision les moyens financiers nécessaires à l'extension des instruments existants. Il est toutefois prévisible que plusieurs centaines de demandes susceptibles d'être admises soient remises à la Promotion économique. Si un montant moyen de 100 000 francs est accordé dans chaque cas, plusieurs dizaines de millions seront très vite nécessaires. Pour l'instant, on estime que la compensation de la perte des taxes d'hébergement revenant à BE !Tourisme SA et aux destinations touristiques sera inférieure à dix millions.

La Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (compétente en la matière) préparera un crédit-cadre à cet effet à l'intention du Conseil-exécutif. Ce dernier fixera par voie d'arrêté la compétence d'en verser les tranches et le montant de ces dernières.

Article 12 Freins à l'endettement

Il est actuellement impossible d'estimer quels seront les effets de la crise du coronavirus sur l'économie et sur la société. Le canton est fortement sollicité sur plusieurs fronts pour maîtriser la crise et devra mettre à disposition des moyens financiers (supplémentaires). Dès lors, il est légitime d'ignorer, dans la mise en œuvre du frein à l'endettement visé aux articles 101a et 101b ConstC, des dépenses consenties par le canton en 2020 et découlant des mesures en lien avec le coronavirus.

En soi, l'article 91 ConstC permet seulement au Conseil-exécutif d'édicter des ordonnances et de prendre des mesures « sans base légale ». Cette disposition l'autorise à édicter, dans des circonstances exceptionnelles, des règles relevant en temps normal de la compétence du Grand Conseil – par exemple d'adopter ou de réviser une loi. Il n'est en revanche pas admissible d'édicter des règles de rang constitutionnel, dont l'adoption appartient exclusivement au peuple. Dans le cas présent, le Conseil-exécutif est toutefois fondé à modifier momentanément le frein à l'endettement, voire à le désactiver complètement, parce que les règles très détaillées de ce mécanisme, figurant certes dans la Constitution cantonale, ne sont que formellement du droit constitutionnel. Sous l'angle matériel, ces règles ressortissent à la loi (cf. p. ex. art. 126, al. 5 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst. ; RS 101, selon lequel les détails du frein à l'endettement sont, au niveau fédéral, réglés au niveau de la loi et non de la Constitution).

La Direction des finances avise les services des finances des Directions de saisir séparément toutes les dépenses du canton découlant des mesures prises pour maîtriser la crise du coronavirus.

Article 13 Délégation de compétences en matière d'autorisation de dépenses

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 (art. 80, al. 1 de la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile, LCPPCi ; RSB 521.1). Le Conseil-exécutif délègue ses compétences en matière de dépenses aux services compétents des Directions et de la Chancellerie d'Etat pour favoriser une mise en œuvre rapide des mesures d'urgence prévues par la présente ordonnance (art. 80, al. 4 LCPPCi).

Article 14 Organisation

La législation en vigueur prévoit que le Conseil-exécutif prend en collège les décisions fondamentales et les décisions de grande portée (art. 3, al. 1 de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration, loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01) et qu'il se réunit aussi souvent que les affaires l'exigent (art. 4, al. 1 LOCA). Elle prévoit en outre que le Conseil-exécutif délibère valablement si quatre au moins de ses membres sont présents et la manière dont le Conseil-exécutif prend ses décisions (art. 5 LOCA). Les dispositions applicables ne prévoient toutefois pas explicitement la présence

physique des membres du gouvernement, mais les formulations des articles 4 (« se réunit ») et 5 (« sont présents ») le laissent supposer. L'ordonnance d'exécution correspondante prévoit, pour les séances ordinaires du Conseil-exécutif, le lieu précis où ses membres se réunissent (art. 1, al. 1 de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif (ordonnance d'organisation CE, OO CE ; RSB 152.11).

La procédure extraordinaire applicable en cas de catastrophe et de nécessité offre au Conseil-exécutif la possibilité de prendre des décisions sans l'obliger à siéger physiquement en un lieu. Dans ce cadre, il a deux possibilités :

- Conférences téléphoniques ou visioconférences : ces dernières permettent aux membres du gouvernement de s'entretenir par l'entremise de moyens techniques et de prendre des décisions, dans une configuration proche d'une séance en présentiel.
- Procédure par voie de circulation : cela permet aux membres du Conseil-exécutif de prendre position l'un après l'autre sur une affaire donnée. Des décisions par voie de circulation peuvent être prises dans des situations où une participation simultanée à une séance – même avec les moyens susmentionnés – est trop compliquée, voire impossible.

Ainsi, les arrêtés du Conseil-exécutif adoptés en procédure ordinaire ou extraordinaire, qui sont des décisions collégiales, se distinguent des décisions présidentielles, qui doivent être soumises sans délai au Conseil-exécutif pour approbation (art. 15, al. 3 LOCA). Enfin, les dispositions du droit ordinaire relatives aux séances du Conseil-exécutif sont aussi applicables – ou le sont par analogie – en procédure extraordinaire (art. 3 à 11 LOCA et plus particulièrement art. 3 ss OO CE).

Article 15 Entrée en vigueur et durée de validité

L'ordonnance entre en vigueur de manière échelonnée. Ses dispositions entrent en vigueur le 21 mars 2020, à l'exception des articles 9 à 11 (dispositions relatives au soutien financier), dont le Conseil-exécutif arrêtera ultérieurement la date d'entrée en vigueur.

Dans un premier temps, la validité de la présente ordonnance est limitée au 31 juillet 2020.

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

Pas de commentaire.

5. 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.

6. 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.

7. Répercussions sur les communes

Aucune remarque.

8. 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.

9. Résultat de la consultation

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