

Rapport

Date de la séance du CE: 31 août 2016
Direction: Direction de l'instruction publique
N° d'affaire: 749590
Classification: Non classifié

Indemnité en faveur de la commune municipale de Berne pour la prise en charge de tâches en matière de protection des monuments historiques ; subvention annuelle 2017-2019.

Autorisation de dépenses, nouvelle dépense périodique, crédit d'engagement (crédit d'objet)

Table des matières

1	Synthèse	1
2	Bases légales	2
3	Description de l'affaire	2
3.1	Généralités	2
3.2	Service des monuments historiques de la Ville de Berne	3
3.3	Délégation de tâches cantonales à la Ville par le canton	3
3.4	Collaboration entre le service des monuments historiques de la Ville de Berne et celui du canton	4
4	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.....	4
5	Répercussions sur les communes	5
6	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....	5
7	Proposition.....	5

1 Synthèse

En vertu de la législation sur la protection du patrimoine, les communes disposant de leur propre service de protection des monuments historiques sont indemnisées des frais que cette activité implique, pour autant que ceux-ci découlent de la prise en charge de tâches déléguées par le canton. Cela suppose que la Direction de l'instruction publique ait préalablement



délégué les tâches et attributions correspondantes à la commune concernée. Depuis la décision de la Direction de l'instruction publique en date du 10 juin 2002, c'est chose faite pour la Ville de Berne, dont la vieille ville est inscrite sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO et qui dispose depuis de nombreuses années de son propre service des monuments historiques. Le 31 mai 2013, cette décision a été complétée d'un avenant en vue de la période de subventionnement 2014-2016, lequel règle notamment les modalités de la collaboration entre le service des monuments historiques de la Ville de Berne et celui du canton, de sorte que les deux entités adoptent une position commune sur les sujets de fond et les questions techniques. Le principe du transfert de tâches en lui-même n'a jamais été contesté.

L'indemnisation des frais découlant des activités déléguées doit être fixée forfaitairement à 250 000 francs par an, à l'instar de ce qui avait été décidé pour les années 2014 à 2016. Ce montant est inscrit au budget 2017 et au plan intégré mission-financement pour les années 2018 et 2019.

2 Bases légales

- Articles 28 et 36 de la loi du 8 septembre 1999 sur la protection du patrimoine (LPat ; RSB 426.41)
- Article 26, alinéa 3 de l'ordonnance du 25 octobre 2000 sur la protection du patrimoine (OPat ; RSB 426.411)
- Articles 43, 47, 48, alinéa 1, lettre a, 50 et 52 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0)
- Articles 148 et 152 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1)
- Article 3, alinéa 3 et article 6, alinéa 1, lettre c de la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1)

3 Description de l'affaire

3.1 Généralités

La législation prévoit une répartition des tâches entre le canton et les communes en matière de protection des monuments historiques. Le canton est ainsi compétent pour les « objets C » visés à l'article 13, alinéa 3 de l'ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC ; RSB 721.1), c'est-à-dire pour les monuments historiques classés par contrat ou par arrêté du Conseil-exécutif (art. 14 à 19 LPat), déclarés dignes de protection dans le recensement architectural ou déclarés dignes de conservation dans le recensement architectural s'ils font partie d'un ensemble bâti inventorié dans le recensement architectural¹ (art. 10c de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions [LC ; RSB 721.0]). Il est également compétent pour les objets figurant dans le recensement archéologique. Les communes sont quant à elles compétentes pour tous les autres bâtiments historiques.

Conformément à l'article 36, alinéa 2 LPat, la Direction de l'instruction publique peut, sur demande, déléguer aux communes possédant leur propre service de protection du patrimoine des tâches et des attributions relevant normalement de la compétence du canton. Seuls les classements par arrêté du Conseil-exécutif au sens de l'article 15 LPat font exception à cette règle. Les modalités de délégation des tâches et attributions sont régies par l'article 38 OPat.

¹ Jusqu'à l'entrée en vigueur des modifications de la LC du 9 juin 2016, les monuments historiques dignes de conservation qui se trouvent dans le périmètre de protection d'un site font aussi partie des objets C.

La délégation de tâches suppose que la commune dispose d'un « service spécialisé doté des compétences et de l'infrastructure nécessaires ». Seules les grandes communes entrent par conséquent en ligne de compte. Pour elles, la délégation des tâches présente des avantages car elle permet de confier la protection du patrimoine à un seul organe.

Conformément à l'article 28 LPat, les communes qui se voient déléguer des tâches et des attributions par le canton ont droit à une indemnité compensant les charges financières résultant de l'exécution de ces tâches. Il s'agit donc d'une indemnité au sens de l'article 3, alinéa 3 LCSu. Autrement dit, les communes ont droit à une subvention, laquelle est toutefois limitée dans le temps (art. 6, al.1, lit c LCSu).

La dépense doit être qualifiée de nouvelle et périodique, dans la mesure où il existe une certaine marge d'appréciation concernant le montant de la subvention et que la dépense visée sert à l'exécution d'une tâche permanente (art. 47 et 48, al. 1, lit. a LFP). Compte tenu du montant annuel versé, c'est le Grand Conseil qui est compétent pour autoriser la dépense.

3.2 Service des monuments historiques de la Ville de Berne

La Ville de Berne gère depuis de nombreuses années son propre service des monuments historiques. Son travail a particulièrement contribué à l'inscription de la vieille ville de Berne sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. De plus, l'existence de services propres habilités à prendre en charge des biens culturels faisant partie du patrimoine mondial de l'UNESCO est une condition obligatoire au classement de ceux-ci.

Le canton et la Ville se partageaient déjà les tâches liées à la protection du patrimoine avant l'entrée en vigueur de la loi sur la protection du patrimoine : le service municipal accomplissait en effet toutes les tâches concernant la ville qui incombaient normalement au canton. Avant 2001, le canton versait déjà à la Ville, en vertu de l'ancien droit, une subvention volontaire s'élevant à 150 000 francs par an.

3.3 Délégation de tâches cantonales à la Ville par le canton

L'expérience a montré que le service des monuments historiques de la Ville de Berne doit être étroitement lié à l'administration municipale et qu'il doit entretenir un réseau relationnel à cette échelle. Il est donc évident que le service des monuments historiques de la Ville de Berne doit faire partie de l'administration municipale et non de l'administration cantonale. Le service cantonal ne pourrait, de l'extérieur, établir et maintenir la relation avec les autorités municipales qu'au prix d'efforts supplémentaires considérables.

Par conséquent, sur la base du nouveau droit et en particulier de l'article 38 OPat, la Direction de l'instruction publique a délégué, pour une durée indéterminée, les tâches du canton à la Ville de Berne par décision du 10 juin 2002. Ces tâches et les attributions associées sont définies dans la décision, document imposé par l'article 38 OPat. Il n'est pas possible d'établir un contrat de prestations pour la délégation de tâches, même en complément de la décision.

Le 31 mai 2013, la Direction de l'instruction publique a révisé cette décision d'entente avec la Ville de Berne pour la période de subventionnement 2014-2016 au moyen d'un avenant. Elle considérait qu'il restait judicieux et opportun de déléguer ces tâches à la Ville de Berne, mais qu'il fallait notamment redéfinir et fixer les conditions de la collaboration entre les services municipal et cantonal des monuments historiques et entre leurs responsables respectifs.

3.4 Collaboration entre le service des monuments historiques de la Ville de Berne et celui du canton

La collaboration entre le service des monuments historiques de la Ville de Berne et celui du canton s'est bien développée au cours de la dernière période d'indemnisation. Cette collaboration existe actuellement au niveau stratégique, dans les discussions et le traitement de questions techniques spécifiques et, par là même, dans l'élaboration de positions communes sur les thèmes de fond, ainsi que dans le domaine de la formation continue. La procédure relative à l'octroi des subventions fédérales et cantonales en faveur de mesures de protection du patrimoine est coordonnée par les deux services, le controlling relevant de la compétence du service cantonal. Les deux services aspirent encore à développer leur coopération en matière de relations publiques et de communication.

3.5 Répercussions de la modification de la loi sur les constructions du 9 juin 2016 sur les tâches déléguées en matière de protection des monuments historiques et sur leur indemnisation

Dans le cadre de la révision de la loi sur les constructions, le Grand Conseil a décidé le 9 juin 2016 que le nombre d'objets inscrits au recensement architectural devait être réduit dans les cinq ans à 7 pour cent de l'ensemble des bâtiments du canton au maximum. La Direction de l'instruction publique a examiné si ce mandat aurait des répercussions sur les tâches déléguées à la Ville de Berne en matière de protection des monuments historiques ainsi que sur leur indemnisation. Elle est parvenue à la conclusion suivante :

Indépendamment des prescriptions du Grand Conseil, la Ville de Berne a lancé une révision de son inventaire en 2012 déjà. Son objectif est de réduire le nombre d'objets inscrits d'environ 25 pour cent, ce qui respecte les dispositions figurant dans la nouvelle version de la loi sur les constructions. Cette révision devrait prendre fin l'année prochaine. Les travaux menés actuellement dans ce cadre par le service des monuments historiques de la Ville de Berne correspondent au mandat légal ordinaire de révision périodique des inventaires. Ils sont également prévus dans la décision du 10 juin 2002 et dans l'avenant du 31 mai 2013, qui fixent les modalités de la délégation de tâches. Il n'est donc pas nécessaire de modifier cette décision. En revanche, les répercussions qu'aura la réduction du nombre d'objets inscrits à l'inventaire municipal sur les finances et l'organisation du service des monuments historiques de la Ville de Berne ne pourront être estimées que dans les années à venir. Les répercussions possibles sur les indemnités versées par le canton à la Ville de Berne seront discutées avec cette dernière lors des travaux préparatoires relatifs à la période d'indemnisation 2020 à 2022.

4 Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Les dépenses brutes pour le service municipal des monuments historiques inscrites au compte 2015 de la Ville de Berne se chiffraient à quelque 1 146 000 francs. La somme inscrite au budget 2016 s'élève à 1 213 000 francs, ce qui est du même ordre de grandeur. En 2016, le service municipal compte quatre postes et demi à plein temps, pourvus pour un peu plus des trois quarts d'entre eux par du personnel spécialisé et pour un peu moins d'un quart par du personnel administratif. Les charges de personnel supportées par la Ville de Berne pour son service des monuments historiques s'élevaient à environ 726 000 francs en 2015. Les autres charges (charges de biens et services et autres charges d'exploitation, amortisse-

ments, imputations internes) se montaient quant à elles à près de 420 000 francs. Le service municipal gère environ 2000 objets C qui ressortissent normalement au canton.

Pour assurer les tâches qui lui ont été déléguées par le canton, le service des monuments historiques de la Ville de Berne a besoin d'un poste et demi de personnel spécialisé et d'un demi-poste de personnel administratif. La Ville de Berne demande donc au canton une subvention annuelle de 250 000 francs, ce montant ne devant pas être versé pour des dépenses spécifiques mais de façon forfaitaire.

Outre la Confédération et le canton, la Ville de Berne octroie également des subventions en faveur de mesures de protection du patrimoine, mais elle dispose de moyens restreints pour le soutien de projets de conservation du patrimoine (118 000 francs en 2015). Si les besoins dépassent ses moyens, la Ville ou les propriétaires de biens ont la possibilité, dans le cadre de projets de restauration concrets, de demander des subventions à la Confédération ou de faire appel au Fonds de loterie. Dans tous les cas, c'est au Service cantonal des monuments historiques qu'il incombe de coordonner les subventions octroyées et d'assurer le controlling (voir art. 27 OPat).

5 Répercussions sur les communes

Aucune.

6 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Aucune.

7 Proposition

Subvention cantonale de 250 000 francs par an pour les années 2017 à 2019. Ces dépenses sont inscrites au budget 2017 et au plan intégré mission-financement pour les années 2018 et 2019.

Au vu de ce qui précède, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté soumis.