

Rapport

Date de la séance du CE: 8 mai 2019
Direction: Direction de l'instruction publique
N° d'affaire: 856320
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 2020-2023.

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	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	3
4	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	4
5	Répercussions sur les communes	4
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 délè-



guées 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, qui a été complétée par la décision du 31 mai 2013, 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.

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 2017 à 2019. Ce montant est inscrit au budget 2020 et au plan intégré mission-financement pour les années 2021 à 2023.

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 architectural (art. 10c de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions [LC ; RSB 721.0]). 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. 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 résul-

tant 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 incombait 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.

Par décision du 31 mai 2013, la Direction de l'instruction publique a complété sa décision de 2002 d'entente avec la Ville de Berne pour la période de subventionnement 2014-2016 en ce qui concerne les questions de collaboration entre les services municipal et cantonal des monuments historiques.

3.4 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 met en œuvre ce mandat, qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 2017, dans le cadre du projet de Direction « Recensement architectural 2020 ». Le recensement architectural de la Ville de Berne ne fait pas partie de ce projet car les tâches déléguées à la ville par décision du 10 juin 2002 comprennent aussi l'établissement et la mise à jour de ce recensement (sous réserve de l'approbation de l'Office de la culture). Indépendamment des prescriptions du Grand Conseil, la Ville de Berne a lancé une révision totale de son inventaire en 2012 déjà, révision qui a pris fin en 2017. Dans ce cadre, elle a tenu compte des consignes en matière de réduction du nombre d'objets puisqu'elle a supprimé environ un quart des objets de son recensement. L'Office de la culture a approuvé la version révisée du recensement architectural par décision du 10 avril 2018.

La réduction du nombre d'objets inscrits au recensement architectural n'a pas d'incidence majeure sur les tâches cantonales déléguées à la Ville de Berne. Le nombre d'« objets C » gérés par le service municipal des monuments historiques en lieu et place du canton a certes diminué, mais il n'est passé que de 5500 à 4100.¹ En effet, ont principalement été supprimés les objets jugés dignes de conservation par le passé qui se trouvaient au bas de l'échelle de classement de par leur qualité. Suite à la rationalisation du recensement architectural, la part de monuments historiques prestigieux et nécessitant un suivi intensif a augmenté par rapport au nombre total d'objets inscrits. Dès lors, afin d'accomplir les tâches cantonales qui lui ont été déléguées, le service municipal des monuments historiques doit supporter les mêmes charges en matière de travail et de personnel que pour la période de subventionnement 2017-2019.

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

Les dépenses brutes pour le service municipal des monuments historiques inscrites au compte 2018 de la Ville de Berne se sont chiffrées à quelque 1 270 000 francs. La somme inscrite au budget 2019 se chiffre à 1 290 000 francs, ce qui est du même ordre de grandeur. En 2019, le service municipal compte près de cinq postes à plein temps, pourvus pour plus des quatre cinquièmes d'entre eux par du personnel spécialisé et pour moins d'un cinquième par du personnel administratif. Les charges de personnel supportées par la Ville de Berne pour son service des monuments historiques s'élevaient à environ 790 000 francs en 2018. Les autres charges (charges de biens et services et autres charges d'exploitation, amortissements, imputations internes) se montaient quant à elles à près de 480 000 francs.

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.

5 Répercussions sur les communes

Aucune

¹ Ces chiffres se fondent sur le mode de comptabilisation adopté par la Ville de Berne depuis la révision de son inventaire (comptabilisation par adresse). Le chiffre d'environ 2000 « objets C » mentionné dans le rapport relatif à l'ACE du 31 août 2016 concernant l'indemnité pour les années 2017 à 2019 se fondait en revanche sur une comptabilisation par bâtiment. Or, un bâtiment peut comporter plusieurs adresses (p. ex. villas jumelées, maisons mitoyennes ou immeubles).

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

Aucune

7 Proposition

Subvention cantonale de 250 000 francs par an pour les années 2020 à 2023. Ces dépenses sont inscrites au budget 2020 et au plan intégré mission-financement pour les années 2021 à 2023.

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

Pièces jointes

- Annexe 1 : décision de la Direction de l'instruction publique du 10 juin 2002
- Annexe 2 : avenant de la Direction de l'instruction publique du 31 mai 2013