

MESSAGE N° 38 8 octobre 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet adaptant la loi sur la
protection des biens culturels à la réforme de la
péréquation financière et de la répartition des
tâches entre la Confédération et les cantons

Nous avons l'honneur de vous soumettre certaines adaptations de la loi sur la protection des biens culturels rendues nécessaires par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) et faisant suite à la loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la même réforme, loi que vous avez adoptée le 12 juin 2007.

Ce message est structuré de la manière suivante:

1. Contexte et objet du présent message
2. Commentaires des articles
3. Conséquences et incidences diverses
4. Conclusion

1. CONTEXTE ET OBJET DU MESSAGE

Le message N° 18 du 7 mai 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, accompagnant le projet de loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, donnait toutes les informations nécessaires sur le contexte et les incidences financières de la RPT pour le canton. Il n'est en conséquence pas nécessaire de rappeler tous ces éléments. Seules les composantes de la RPT justifiant les modifications proposées méritent d'être rappelées ici.

La convention-programme est un nouvel instrument de collaboration entre la Confédération et les cantons institué par la RPT pour certaines des tâches dites «communes», dont la protection des biens culturels. Il s'agit d'un contrat de droit administratif passé entre la Confédération et un ou plusieurs canton(s) pour régler la répartition des responsabilités liées à certaines des tâches dites «communes» dans le cadre de la RPT et fixer leurs modalités de financement. La convention-programme concrétise l'idée selon laquelle la Confédération doit en principe limiter son intervention dans ces domaines aux questions inhérentes à la fixation des objectifs et à l'évaluation des résultats, c'est-à-dire aux aspects stratégiques, et laisser la plus grande marge de manœuvre possible aux cantons sur le plan opérationnel. Elle traduit également la volonté d'abandonner les financements fédéraux actuels, décidés par objets et en fonction des coûts engendrés, au profit de subventions globales et forfaitaires attribuées pour un programme pluriannuel (en principe 4 ans).

Il est à souligner que la convention-programme, dans le domaine de la protection des biens culturels concerne la collaboration verticale entre la Confédération et un canton.

Seules les modifications de la législation spéciale sont proposées dans le cadre de ce message. Elles concernent la loi du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels (LPBC, RSF 482.1).

La compétence de conclure lesdites conventions programmes est fixée dans la législation générale (LOCEA, RSF 122.0.1, art. 6a et LFE, RSF 610.1, art. 44 al. 2 let. n et al. 4, tous votés le 12 juin 2007).

Les conventions-programmes seront pluriannuelles (en principe 4 ans). Elles impliqueront en conséquence un engagement financier de l'Etat sur plusieurs années. La mise en œuvre de crédits d'engagement pluriannuels doit dès lors également trouver une base légale dans le domaine des biens culturels. Cette dernière mesure avait par ailleurs également été décidée dans le cadre des examens périodiques des subventions.

Sur la base des conventions-programmes, les contributions fédérales seront en principe octroyées sous la forme de contributions globales et forfaitaires aux cantons. Ainsi, le rapport de subventionnement ne concernera à l'avenir plus les fournisseurs de prestations, mais uniquement les cantons. Lorsque, dans le cadre de la mise en œuvre de la convention-programme, un canton veut confier l'exécution à des tiers et, ainsi, transférer les subventions fédérales, il s'agit d'un rapport de subventionnement cantonal, exclusivement soumis au droit cantonal des subventions. La base légale nécessaire à cet effet doit alors être créée dans le droit cantonal.

En application de la Constitution fédérale et de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, la protection des biens culturels est une tâche des cantons. La Confédération n'intervient qu'à titre subsidiaire. La loi sur la protection des biens culturels fait à plusieurs reprises référence à la Confédération et à certains de ses inventaires. Certaines des dispositions en cause méritent d'être adaptées dans le sens d'une stricte conformité au caractère subsidiaire de l'aide fédérale dans le domaine.

Les modifications nécessaires du règlement du 17 août 1993 d'exécution de la loi sur la protection des biens culturels seront mises en consultation ultérieurement. Elles préciseront au niveau du règlement les principes mentionnés ci-dessus, donneront les références opportunes aux inventaires appropriés et abrogeront l'un ou l'autre élément devenu obsolète.

2. COMMENTAIRES SUR LES ARTICLES MODIFIÉS

2.1 Art 14 LPBC

L'art 14 de la loi sur la protection des biens culturels fixe la forme que peut prendre l'aide financière de l'Etat. Afin d'éviter l'adjonction d'un nouvel article, l'introduction d'un alinéa supplémentaire (nouvel alinéa 3) introduit la possibilité de décider de l'octroi de subventions sur la base de crédits d'engagement pluriannuels. Le renvoi à la législation cadre sur les subventions (à la LSub) vise la gestion des demandes de subventions; demandes qui pourraient excéder les crédits à disposition. Les dispositions ayant trait à l'élaboration et la mise en œuvre d'un crédit d'engagement se trouvent quant à elles dans la législation relative aux finances de l'Etat (notamment les art. 29 et ss de la LFE). Il est prévu de recourir désormais à des crédits d'engagement dans le domaine de la protection des biens culturels également, en application du nouvel article 14 al. 3 LPBC.

2.2 Art. 15 LPBC

L'art 15 de la loi sur la protection des biens culturels définit les conditions auxquelles peut être liée l'attribution d'une aide financière, notamment la subordination de

l'aide financière de l'Etat à l'octroi d'une subvention par la Confédération.

La subordination de l'aide financière du canton à l'octroi d'une subvention par la Confédération n'est pas pertinente au sens de la subsidiarité de l'action de la Confédération par rapport à celle du canton. L'alinéa 2 de l'article en question mérite d'être modifié en conséquence et la mention de la Confédération doit être supprimée.

2.3 Art. 16 LPBC

L'art 16 de la loi sur la protection des biens culturels définit les modalités de détermination du montant de l'aide financière du canton. Le cas particulier des conventions-programmes est indiqué par l'adjonction d'un troisième alinéa qui précise que le montant de l'aide financière pour les travaux de restauration répondant aux objectifs fixés par la Confédération est déterminé en fonction des moyens globaux obtenus dans le cadre d'une convention-programme.

3. CONSÉQUENCES ET INCIDENCES DIVERSES

3.1 Conséquences financières et en personnel

Ces changements dans les flux financiers entre la Confédération et le canton, d'une part, et entre les propriétaires de biens culturels et la Confédération et le canton, d'autre part, n'aggravent ni n'améliorent la situation financière nette de l'Etat, en dehors du bilan global RPT. Ils n'impliquent pas de conséquence en ce qui concerne l'effectif du personnel. Le passage au système du crédit d'engagement pluriannuel nécessitera des mesures de transition s'agissant des promesses de subventions déjà intervenues, mais non encore intégralement versées.

3.2 Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Ces modifications n'ont aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

3.3 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral, eurocompatibilité

La base de ces modifications réside en une adaptation de la législation cantonale au droit fédéral. La Constitution cantonale du 16 mai 2004 donne un rôle à l'Etat en matière de sites construits et de patrimoine culturel en son article 73.

3.4 Soumission au référendum législatif

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

4. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à accepter le projet de loi adaptant des dispositions de la loi sur la protection des biens culturels à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

BOTSCHAFT Nr. 38

8. Oktober 2007

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf betreffend die Anpassung des Gesetzes über den Schutz der Kulturgüter an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Wir legen Ihnen hiermit einige Anpassungen des Gesetzes über den Schutz der Kulturgüter vor, die mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) notwendig geworden sind. Dies erfolgt im Anschluss an die Anpassung einiger Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an diese Reform in Form des Gesetzes, dass Sie am 12. Juni 2007 angenommen haben.

Inhaltsübersicht:

1. Kontext und Gegenstand dieser Botschaft
2. Kommentar zu den geänderten Artikeln
3. verschiedene Folgen und Auswirkungen
4. Schlussbemerkung

1. KONTEXT UND GEGENSTAND DIESER BOTSCHAFT

Die Botschaft Nr. 18 vom 7. Mai 2007 des Staatsrates an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Anpassung einiger Bestimmungen des Gesetzes über den Schutz der Kulturgüter an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen lieferte alle erforderlichen Informationen über den Kontext und die finanziellen Auswirkungen der NFA für den Kanton. Es ist deshalb nicht nötig, alle diese Elemente erneut in Erinnerung zu rufen. Es sollen hier einzig diejenigen Elemente der NFA erwähnt werden, welche die vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigen.

Die Programmvereinbarung ist ein neues Instrument für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, das mit der NFA für einige «gemeinsame» Aufgaben geschaffen wurde, wozu auch der Kulturgüterschutz gehört. Es handelt sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag zwischen Bund und einem oder mehreren Kantonen. Dieser regelt die Verantwortlichkeiten für die «gemeinsamen» Aufgaben im Rahmen der NFA und legt die Modalitäten ihrer Finanzierung fest. Die Programmvereinbarung setzt die Idee um, dass der Bund sein Eingreifen in der Regel auf Bereiche beschränken soll, die mit Fragen der Festlegung von Zielen und der Evaluierung der Resultate verbunden sind, das heisst den strategischen Aspekten, sowie dass den Kantonen auf operationeller Ebene soviel Spielraum wie möglich gelassen wird. Sie ist ebenfalls Ausdruck des Willens, die gegenwärtige nach Objekt und den ausgelösten Kosten beschlossene Bundesfinanzierung aufzugeben zugunsten von Global- und Pauschalbeträgen an ein Mehrjahresprogramm (im Prinzip vier Jahre).

Hier sei darauf hingewiesen, dass die Programmvereinbarung im Bereich des Kulturgüterschutzes die vertikale Zusammenarbeit zwischen dem Bund und einem Kanton betrifft.

Im Rahmen dieser Botschaft werden einzig die Änderungen der Spezialgesetzgebung vorgeschlagen. Sie betreffen das Gesetz vom 7. November 1991 über den Schutz der Kulturgüter (KGSG, SGF 482.1).