

**MESSAGE N° 38** 8 octobre 2007  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**accompagnant le projet de loi 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).

Die Kompetenz, Programmvereinbarungen abzuschliessen, ist in der allgemeinen Gesetzgebung festgelegt (SVOG, SGF 122.0.1, Art. 6a und FHG, SGF 610.1, Art. 44 Abs. 2 Bst. n und Abs. 4, alle am 12. Juni 2007 verabschiedet).

Diese Programmvereinbarungen sind auf eine Dauer von mehreren Jahren angelegt (in der Regel vier Jahre). Sie umfassen eine finanzielle Verpflichtung des Staates über mehrere Jahre. So braucht es auch für die Verwendung mehrjähriger Verpflichtungskredite eine Gesetzesgrundlage im Bereich der Kulturgüter. Diese letzte Massnahme war im Übrigen auch im Rahmen der periodischen Beitragsprüfungen beschlossen worden.

Die Bundesbeiträge auf Basis der Programmvereinbarungen sind in der Regel in Form von Global- und Pauschalbeiträgen an die Kantone vorgesehen. So wird die Beitragsbeziehung künftig nicht mehr die Leistungserbringer betreffen, sondern einzig die Kantone. Wenn im Rahmen der Umsetzung der Programmvereinbarung ein Kanton den Vollzug Dritten überlassen und damit die Bundesbeiträge übertragen will, so handelt es sich um eine kantonale Beitragsbeziehung, die ausschliesslich dem kantonalen Beitragsrecht unterstellt ist. Die dazu erforderliche Gesetzesgrundlage muss dann im kantonalen Recht geschaffen werden.

In Anwendung der Bundesverfassung und des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz liegt der Kulturgüterschutz im Aufgabenbereich der Kantone. Der Bund interveniert lediglich subsidiär. Das Gesetz über den Kulturgüterschutz bezieht sich mehrfach auf den Bund und einige seiner Inventare. Einige dieser Bestimmungen müssen im Sinne einer strikten Übereinstimmung mit dem Subsidiärcharakter der Bundeshilfe in diesem Bereich angepasst werden.

Die nötigen Änderungen des Ausführungsreglements vom 17. August 1993 zum Gesetz über den Schutz der Kulturgüter werden anschliessend in Vernehmlassung geschickt. Darin werden auf Ebene des Reglements die oben erwähnten Grundsätze ausgeführt, nützliche Verweise auf die passenden Inventare angegeben und das eine oder andere obsolet gewordene Element aufgehoben.

## **2. KOMMENTAR ZU DEN GEÄNDERTEN ARTIKELN**

### **2.1 Art. 14 KGSG**

Artikel 14 des Gesetzes über den Kulturgüterschutz legt die Form fest, die eine Finanzhilfe des Staates haben kann. Um einen neuen Artikel zu vermeiden, wird ein neuer Absatz hinzugefügt (neuer Abs. 3), der die Möglichkeit einführt, die Beitragsgewährung aufgrund von mehrjährigen Verpflichtungskrediten zu gewähren. Mit dem Verweis auf die Rahmengesetzgebung über die Subventionen (SubG) ist grundsätzlich die Verwaltung der Beitragsgesuche gemeint. Diese Gesuche könnten die verfügbaren Kredite übersteigen. Die Bestimmungen im Zusammenhang mit der Ausarbeitung und Verwendung eines Verpflichtungskredits sind in der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Staates (insbesondere Art. 29 ff. FHG) enthalten. Nun sollen in Anwendung des neuen Artikels 14 Abs. 3 KGSG auch im Bereich des Kulturgüterschutzes Verpflichtungskredite eingesetzt werden.

### **2.2 Art. 15 KGSG**

Artikel 15 des Gesetzes über den Kulturgüterschutz legt die Bedingungen fest, die mit der Gewährung einer finanziellen Unterstützung verbunden sein können, insbesondere die Voraussetzung eines Bundesbeitrags für die Gewährung einer kantonalen Finanzhilfe.

Weil es gemäss Subsidiarität der Interventionen des Bundes gegenüber denjenigen des Kantons nicht sinnvoll ist, die Finanzhilfe des Kantons von einem Bundesbeitrag abhängig zu machen, muss Absatz 2 des entsprechenden Artikels geändert werden und die Erwähnung des Bundes aufgehoben werden.

### **2.3 Art. 16 KGSG**

Artikel 16 des Gesetzes über den Schutz der Kulturgüter legt die Modalitäten für die Festlegung des Betrags der finanziellen Unterstützung des Kantons fest. Der Spezialfall der Programmvereinbarungen wird durch die Hinzufügung eines dritten Absatzes angegeben, in dem ausgeführt wird, dass der Betrag der finanziellen Unterstützung für Renovierungsarbeiten, die den Zielen des Bundes entsprechen, aufgrund der Globalbeträge festgelegt wird, die im Rahmen einer Programmvereinbarung gewährt werden.

## **3. VERSCHIEDENE FOLGEN UND AUSWIRKUNGEN**

### **3.1 Finanzielle und personelle Folgen**

Diese Änderungen bei den Finanzflüssen zwischen Bund und Kanton sowie zwischen Eigentümern von Kulturgütern und Bund und Kanton werden die finanzielle Nettosituation des Staates ausserhalb der NFA-Globalbilanz weder verbessern noch verschlechtern. Sie haben keine personellen Auswirkungen. Mit dem Übergang zum System mit mehrjährigen Verpflichtungskrediten werden Übergangsmassnahmen erforderlich, weil es um bereits geleistete, aber noch nicht ganz bezahlte Beitragsverprechen geht.

### **3.2 Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden**

Diese Änderungen haben keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

### **3.3 Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, Eurokompatibilität**

Die Grundlage dieser Änderungen beruht auf einer Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an das Bundesrecht. Die Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 gibt dem Staat bezüglich der Ortsbilder und des kulturellen Erbes unter Artikel 73 eine Rolle.

### **3.4 Unterstellung unter das Gesetzesreferendum**

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

#### **4. SCHLUSSBEMERKUNG**

Abschliessend lädt der Staatsrat Sie ein, diesen Gesetzesentwurf betreffend die Anpassung einiger Bestimmungen des Gesetzes über den Schutz der Kulturgüter an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen anzunehmen.

---

**Loi**

*du*

**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**

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT);

Vu la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC);

Vu la loi fédérale du 6 octobre 2006 concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT);

Vu la loi du 12 juin 2007 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;

Vu le message du Conseil d'Etat du 8 octobre 2007;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**Art. 1**

La loi du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels (RSF 482.1) est modifiée comme il suit:

**Gesetz**

*vom*

**zur Anpassung des Gesetzes über den Schutz  
der Kulturgüter an die Neugestaltung des Finanzausgleichs  
und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen**

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf den Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA);

gestützt auf das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG);

gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Schaffung und Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA);

gestützt auf das Gesetz vom 12. Juni 2007 zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 8. Oktober 2007;

Auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**Art. 1**

Das Gesetz vom 7. November 1991 über den Schutz der Kulturgüter (SGF 482.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 14 al. 3 (nouveau)**

<sup>3</sup> La décision d'attribution de subventions peut être prise sur la base de crédits d'engagement pluriannuels, selon les modalités fixées par la législation sur les subventions.

**Art. 15 al. 2**

<sup>2</sup> L'aide financière de l'Etat peut être subordonnée à l'octroi d'une subvention par la commune ou par des tiers.

**Art. 16 al. 3 (nouveau)**

<sup>3</sup> Pour les travaux de conservation et de restauration répondant aux objectifs fixés par la Confédération, le montant de l'aide financière est déterminé en fonction des moyens globaux obtenus dans le cadre d'une convention-programme.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Elle sera identique à la date d'entrée en vigueur de la RPT.

<sup>2</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

**Art. 14 Abs. 3 (neu)**

<sup>3</sup> Der Entscheid über die Subventionsgewährung kann auf der Grundlage von mehrjährigen Verpflichtungskrediten gemäss der Gesetzgebung über die Subventionen getroffen werden.

**Art. 15 Abs. 2**

<sup>2</sup> Die finanzielle Unterstützung des Staates kann von der Gewährung einer Subvention durch die Gemeinde oder Dritte abhängig gemacht werden.

**Art. 16 Abs. 3 (neu)**

<sup>3</sup> Der Betrag der finanziellen Unterstützung für die Erhaltung und Restaurierung, die den vom Bund festgesetzten Zielen entsprechen, wird aufgrund der Globalbeträge festgelegt, die im Rahmen einer Programmvereinbarung gewährt werden.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz tritt gleichzeitig mit der NFA in Kraft. Der Staatsrat setzt das Datum fest.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.