

JAAC 53.24

Décision du Conseil fédéral du 28 novembre 1988

Conservation des monuments historiques.

Constitutionnalité et légalité d'une ordonnance administrative qui exclut toute subvention pour la restauration d'édifices appartenant aux cantons.

Denkmalpflege.

Verfassungsmässigkeit und Gesetzmässigkeit einer Verwaltungsverordnung, welche jegliche Subvention für Restaurierungen von Bauten im Besitze der Kantone ausschliesst.

Conservazione dei monumenti storici.

Costituzionalità e legalità di un'ordinanza amministrativa che esclude qualsiasi sovvenzione per il restauro di edifici che appartengono ai Cantoni.

I

A. Propriété du canton de Fribourg, le château de Romont est, depuis 1916, placé sous la protection de la Confédération et classé parmi les monuments historiques d'importance régionale/nationale. Dès 1976, le canton de Fribourg y a entrepris des travaux de réfection, exécutés par étapes. Les deux premières

étapes (restauration de l'aile savoyarde et du donjon) ont fait l'objet des demandes de subvention des 18 novembre 1976 et 21 octobre 1977, toutes deux agréées par le Département fédéral de l'intérieur (ci-après DFI).

B. Le 23 décembre 1986, le canton de Fribourg, agissant par son Département des bâtiments, a sollicité l'octroi d'une subvention pour une nouvelle étape des travaux entrepris au château de Romont, soit la restauration de la salle savoyarde. Par décision du 12 février 1987, le DFI a déclaré ne pas pouvoir donner suite à cette demande, au motif que l'art. 6 al. 3 des instructions concernant l'encouragement de la conservation des monuments historiques, arrêtées par le DFI le 1^{er} mai 1978 (ci-après ordre d'urgence, publié dans JAAC 49.60), excluait le subventionnement d'édifices appartenant aux cantons. Le DFI ajoutait que, s'il avait pu allouer une aide aux deux étapes précédentes, c'est parce que les requêtes relatives à ces travaux lui avaient été adressées avant l'entrée en vigueur de l'ordre d'urgence.

C. Par mémoire du 27 février 1987, le Département des bâtiments du canton de Fribourg recourt au Conseil fédéral contre cette décision. Il conclut à ce que sa requête soit réexaminée. Rappelant que le DFI a donné son accord au subventionnement des premières étapes, dont les travaux ont été suivis de très près par des experts de la Commission fédérale des monuments historiques, il souligne que la réfection de la salle savoyarde constitue la dernière étape de la restauration entreprise, le devis y relatif représentant un maximum de Fr. 235000.- à la charge de l'Etat. Il relève également que l'Etat de Fribourg a, par convention passée avec la Fondation du musée suisse du vitrail, mis une aile du château préfectoral de Romont à la disposition de celle-ci pour la création de son musée. Il a été convenu que l'Etat procéderait à ses frais aux restaurations de la substance historique du bâtiment, la Fondation prenant à sa charge les aménagements muséographiques.

D. Par mémoire complémentaire du 24 mars 1987, le Département cantonal des bâtiments a en outre précisé qu'il n'entendait pas contester la décision prise par le DFI, mais qu'il sollicitait une mesure d'exception, compte tenu de la subvention déjà accordée pour l'ensemble des travaux de restauration, dont la réfection de la salle savoyarde constituait la seule et dernière étape, d'un coût relativement peu important.

II

1. (Questions formelles)

2. En ce qui concerne la convention passée par l'Etat de Fribourg avec la Fondation du musée suisse du vitrail, il convient d'emblée de préciser qu'elle n'affecte en rien la qualité de propriétaire du canton de Fribourg, qualité qui, comme le relève le DFI dans ses observations du 14 mai 1987, est constatée dans le registre foncier de la commune de Romont. Par conséquent, en tant qu'il s'agit d'un édifice lui appartenant, le canton de Fribourg tombe bien dans le champ d'application de l'ordre d'urgence arrêté par le DFI le 1^{er} mai 1978.

3. Comme le relève le recourant, le canton de Fribourg a effectivement bénéficié de subventions pour les premières étapes de la restauration du château de Romont, à savoir pour la restauration de l'aile savoyarde et du donjon. Ces subventions faisaient suite aux requêtes déposées par le

canton en date des 18 novembre 1976 et 21 octobre 1977. Les travaux pour lesquels elles étaient sollicitées ont fait l'objet d'une autorisation de mise en chantier anticipée délivrée par le DFI avant l'entrée en vigueur de l'ordre d'urgence du 1^{er} mai 1978. Les instructions statuées par celui-ci ne leur étaient donc pas applicables (cf. art. 8 de l'ordre d'urgence) et c'est à bon droit que ces subventions ont été octroyées. Le recourant ne saurait en déduire une quelconque prétention au subventionnement des étapes ultérieures, fussent-elles dans leur phase ultime, ou une position justifiant une mesure d'exception comme il le requiert. La requête de subvention qui fait l'objet du présent litige date du 23 décembre 1986. Elle tombe à l'évidence sous le coup de l'ordre d'urgence du 1^{er} mai 1978 qui, à son art. 6 al. 3, prévoit que les demandes concernant des restaurations d'édifices appartenant aux cantons seront rejetées sans égard au degré d'urgence des travaux y relatifs. La décision dont est recours est en ce sens bien conforme à la teneur de cette instruction.

4. Toutefois, s'il n'est pas question ici de remettre en cause la raison d'être de l'ordre d'urgence instauré le 1^{er} mai 1978, question dont le Conseil fédéral a débattu dans des décisions antérieures (cf. JAAC 45.84 et JAAC 49.60), on peut se demander si, en excluant ainsi de manière générale l'allocation de subventions aux cantons lorsqu'ils en font la demande en qualité de propriétaires des monuments concernés, l'art. 6 al. 3 précité est compatible avec l'ordonnance. En effet, pour déterminer s'il y a lieu d'allouer une subvention et quel sera son taux dans un cas concret, celle-ci se fonde - entre autres critères - sur la capacité financière, notamment du propriétaire du monument et du canton sur le territoire duquel ce monument est situé (art. 9 al. 2 et 4, art. 11 et 15).

4.1. Dans ses observations du 24 mars 1988, le DFI expose en substance que les motifs de cette exclusion tiennent à la compétence prioritaire dont disposent les cantons en matière de conservation des monuments historiques, dans le cadre de la répartition des tâches avec la Confédération: «Il a d'emblée paru évident que les cantons devaient en tout cas être en mesure de faire d'eux-mêmes le nécessaire pour conserver leur patrimoine sans l'appui de la Confédération, d'autant plus que la Constitution fédérale garantit leur souveraineté en matière culturelle».

4.2. De fait, la Constitution fédérale ne place ni expressément ni implicitement la conservation des monuments historiques dans les domaines de compétence de la Confédération. Selon la présomption contenue à l'art. 3 Cst., cette compétence ressortit donc aux cantons. Il est patent que la Confédération n'a pas légiféré sur les conditions et les modalités de la protection et de la conservation des monuments historiques et n'a, à cet égard, fait naître aucune obligation à la charge des cantons. L'arrêté du 14 mars 1958 ne fait que consacrer le principe de l'encouragement de la conservation desdits monuments, encouragement qui se traduit par l'allocation de subventions jusqu'à un certain pourcentage des frais engagés et ce, dans les limites d'un crédit annuel fixe. Le message y relatif du Conseil fédéral (FF 1957 II 695) est explicite lorsqu'il rappelle et conclut que «la conservation des monuments historiques est en premier lieu une tâche des cantons ... Etant donné la structure fédérative de notre pays, l'intervention de la Confédération ne se justifie que sous forme d'une aide supplémentaire». Ce principe de subsidiarité, concrétisé par l'ordonnance à ses art. 9 et 11, est aussi l'un des

piliers d'une juste répartition des tâches et des charges entre Confédération et cantons, répartition qui implique que la compétence de financer les tâches aille en principe de pair avec celle de les réaliser sur les plans législatif et administratif.

4.3. Au vu de ce qui précède et eu égard aux contingences financières qui ont rendu nécessaire l'adoption d'une procédure sélective dans ce domaine où les requêtes présentées ou attendues dépassent les ressources disponibles (cf. la réponse du Conseil fédéral à la motion Zumbühl du 9 octobre 1986, BO 1986 CE 763), l'exclusion des cantons du cercle des bénéficiaires de subvention sans égard à leur capacité financière apparaît, pour ce qui est à tout le moins de leur patrimoine propre, fondée et raisonnable. Elle se justifie d'autant plus dans le cas d'espèce que le canton de Fribourg a, comme relevé précédemment, bénéficié de subventions pour des étapes antérieures de la restauration du château de Romont, ménageant ainsi ses deniers. Une mesure d'exception ne saurait, sous cet angle également, entrer en ligne de compte.

5. Il ressort de ce qui précède que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral, qu'elle ne constate pas les faits pertinents de façon inexacte ou incomplète et qu'elle n'est pas inopportune (art. 49 PA). Aussi le recours doit-il être rejeté, ce qui comporte pour le recourant l'obligation de supporter les frais de la procédure (art. 63 al. 2 PA).

JAAC 53.24 - Décision du Conseil fédéral du 28 novembre 1988

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	53
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 950

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.