

JAAC 54.28

Décision du Conseil fédéral du 4 décembre 1989

Encouragement de la conservation des monuments historiques.

- Les subventions fédérales allouées à ce titre n'ont pas le caractère d'indemnités; elles ne visent pas à atténuer ou compenser des charges financières imposées par l'exécution de tâches prescrites en vertu du droit fédéral ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération, vu l'absence de compétence législative de celle-ci en cette matière.

- Une servitude de non-bâtir librement consentie par le propriétaire ne fonde pas une obligation légale de la Confédération de fournir une aide subsidiaire.

- Notion de commune financièrement forte selon l'ordre d'urgence. En l'absence de données harmonisées permettant d'appréhender, à l'échelle de l'ensemble de la Suisse, la situation financière réelle de toutes les communes politiques, l'application du critère de la cote fiscale de l'impôt fédéral direct satisfait au principe d'égalité, à moins qu'il n'existe des éléments manifestement susceptibles d'infirmar sa représentativité.

Förderung der Denkmalpflege.

- Die Ausrichtung eines Bundesbeitrags ist keine finanzielle Abgeltung; sie dient nicht zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich aus der Erfüllung vorgeschriebener Aufgaben oder durch den Bund übertragener öffentlichrechtlicher Aufgaben ergeben, da dieser keine Gesetzesbefugnis dazu hat.

- Eine durch den Eigentümer freiwillig eingegangene Bauverbotsdienstbarkeit stellt kein Legalservitut dar, mit dem eine Finanzhilfe des Bundes verknüpft ist.

- Begriff der Finanzstärke einer Gemeinde nach der Dringlichkeitsordnung. Mangels einheitlicher und miteinander vergleichbarer Unterlagen betreffend die Finanzstärke der politischen Gemeinden auf gesamtschweizerischer Ebene wird die Rechtsgleichheit durch die Anwendung der Steuer-Kopfquote der direkten Bundessteuer gewahrt, soweit keine eindeutigen Elemente ihren repräsentativen Charakter widerlegen.

Promovimento della conservazione dei monumenti storici.

- I sussidi federali concessi a questo scopo non sono indennizzati: infatti servono ad alleviare o a compensare gli oneri finanziari imposti dall'esecuzione di compiti prescritti giusta il diritto federale o di compiti di diritto pubblico delegati dalla Confederazione vista la mancanza di competenza legale in materia.

- Il fatto che il proprietario si obblighi liberamente a non costruire non costituisce una servitù che dia diritto all'assegnazione di un aiuto finanziario da parte della Confederazione.

- Nozione di Comune finanziariamente forte secondo l'ordine d'urgenza. In mancanza di dati uniformi e comparabili circa la forza finanziaria dei Comuni politici a livello svizzero, il principio dell'uguaglianza è garantito applicando l'aliquota pro capite dell'imposta federale diretta, a meno che vi siano elementi evidentemente suscettibili di invalidare il suo carattere rappresentativo.

I

A. Propriété de la commune de Romont, les remparts et les tours de la ville de Romont sont placés, depuis 1911, sous la protection de la Confédération et classés parmi les monuments historiques d'importance nationale. La commune de Romont y a entrepris des travaux de restauration, réalisés par étapes pour lesquelles elle a présenté diverses demandes de subventions au DFI, qui les a en partie agréées.

B. Le 12 octobre 1987, la commune de Romont a, par l'intermédiaire de la Commission cantonale fribourgeoise des monuments historiques et des édifices publics, sollicité l'octroi d'une subvention pour une nouvelle étape des travaux de restauration des remparts de la ville, à savoir l'étape n° 9 relative à la réfection du mur du rempart ouest supérieur. Par décision du 27 novembre 1987, le DFI a déclaré ne pas pouvoir entrer en matière sur ladite demande, au motif que la commune de Romont, avec une cote fiscale de 715.71 par habitant, était entrée dans la catégorie des communes financièrement fortes et qu'elle dépassait ainsi nettement la moyenne nationale fixée à 656.33. Elle tombait de ce fait sous le coup de l'art. 6 al. 3 des instructions concernant l'encouragement de la conservation des monuments historiques, arrêtées par le DFI le 1er mai

1978 (ci-après ordre d'urgence, publié dans JAAC 49.60), qui exclut, sans égard au degré d'urgence, le subventionnement d'édifices appartenant à des communes politiques financièrement fortes, ainsi que de projets dont le financement par les moyens propres du requérant (éventuellement aidé de tiers) peut être raisonnablement exigé. Le DFI estimait par conséquent que «le financement de la réfection du mur avec l'aide du canton est supportable».

C. Par mémoire du 22 décembre 1987, la commune de Romont recourt au Conseil fédéral contre cette décision et conclut à ce que sa requête soit reconsidérée. Elle relève en particulier que la convention de 1911, reconnaissant Romont comme site d'intérêt national et par conséquent digne de protection, lui impose un certain nombre d'obligations financières et de restrictions sur le plan de l'aménagement local. Il en va ainsi de la servitude de non-bâtir, imposée sur le flanc de la colline, qui implique la non-utilisation de ces zones pour l'habitat. L'importance des monuments (1500 m de remparts et 9 tours), au reste totalement improductifs, demande un entretien permanent et des restaurations périodiques qui chargent le ménage communal sur le plan financier, sans compter les exigences tant de la Commission fédérale que de la Commission cantonale des monuments historiques qui alourdissent de manière importante les travaux de restauration.

La commune de Romont conteste par ailleurs se trouver dans une situation financièrement forte, laquelle n'est étayée que par des considérations purement fiscales ignorant totalement les charges d'investissement et le poids de la dette qui en découle. Ainsi, le Conseil communal a dû, depuis plusieurs années, adopter une politique d'austérité budgétaire en vue de réduire la dette communale ascendant, au 31 décembre 1986, à 26 972 257 fr. 45 pour un budget de 9 910 000 fr., situation due aux efforts consentis en faveur du développement économique, plus particulièrement industriel, de la commune. Toujours selon la recourante, les infrastructures que nécessitent de tels équipements constituent une charge extrêmement lourde qui limite son potentiel financier dans d'autres domaines, notamment celui de l'entretien et de la restauration de ses monuments d'importance nationale.

D. Dans ses observations responsives du 16 février 1988, le DFI conclut au rejet du recours. L'ordre d'urgence excluant explicitement les collectivités financièrement fortes, c'est-à-dire celles qui ont une cote fiscale supérieure à 656.33, l'endettement invoqué par la recourante ne saurait, selon lui, être retenu. Il précise par ailleurs que Romont était au fait de cette situation, une précédente demande de subvention ayant déjà dû lui être refusée le 17 août 1984 pour les mêmes motifs que celle dont est litige.

E. Dans son écriture du 6 avril 1988, la Commission cantonale des monuments historiques et des édifices publics relève, d'une part, que Romont est classée dans la catégorie «petite ville d'importance nationale» par l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS; cf. l'O du 9 septembre 1981 concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse [OISOS] RS 451.12) et, d'autre part, que le règlement de la ville, du 18 février 1913, concernant la protection de ses tours et de ses remparts donne à la Confédération un droit de regard sur la politique d'aménagement de ce secteur. C'est ainsi que, pour répondre aux souhaits des experts fédéraux et cantonaux, la commune de Romont a frappé toute la zone de protection des remparts d'une servitude de non-construire, renonçant de ce fait à une plus-value

considérable sur des terrains normalement urbanisables. De l'avis de l'autorité cantonale, le principe d'une subvention à l'entretien des remparts ne peut pas être apprécié uniquement en fonction du revenu fiscal, mais doit l'être aussi en fonction de l'impact psychologique d'un refus face aux charges effectives liées à la protection du monument. Compte tenu d'une servitude équivalant à une expropriation formelle sur l'ensemble des pentes nord et sud de la colline, l'aide subsidiaire de la Confédération apparaît comme une obligation légale.

F. A la demande de l'autorité d'instruction, le DFI a, en date du 27 juin 1988, déposé des observations complémentaires notamment quant aux arguments invoqués par l'autorité cantonale précitée. Invitée également à se prononcer sur la notion de communes «financièrement fortes» et sur son appréciation en fonction de la cote fiscale, l'Administration fédérale des contributions a fait part de ses remarques par écriture du 19 juillet 1988.

...

II

1. L'acte attaqué est une décision au sens de l'art. 5 PA. Comme tel, il est donc sujet à recours (art. 44 PA). Aux termes de l'art. 99 let. h OJ, en liaison avec les art. 72 ss PA, le Conseil fédéral est compétent pour connaître des recours portant sur l'allocation de subventions au sens de l'AF du 14 mars 1958 concernant l'encouragement de la conservation des monuments historiques (ci-après l'arrêté, RS 445.1) et de l'O y afférente (ci-après l'ordonnance, RS 445.11; JAAC 45.84).

...

2.1. Ainsi que le relève l'autorité intimée, le caractère particulier et la valeur des constructions historiques et du site de Romont sont expressément reconnus. Il n'est pas contesté non plus que leur entretien et leur restauration occasionnent à la commune de Romont des charges et des dépenses supplémentaires. L'intérêt de la Confédération à la sauvegarde de ce monument d'importance nationale que sont les tours et les remparts est tout aussi indéniable. Il s'est traduit, depuis 1911, par la participation gratuite d'experts fédéraux aux travaux de restauration et par l'allocation de plusieurs subventions. Il est vrai aussi que la ville de Romont s'est non seulement efforcée de conserver les constructions, mais qu'elle a en outre créé, par règlement du 24 avril 1913, des zones de protection en vue de préserver l'aspect caractéristique de la localité dans le futur. Toutefois, ceci ne saurait en aucune manière fonder un droit au soutien financier de la Confédération ou, comme le prétend la Commission cantonale des monuments historiques, une obligation légale des autorités fédérales de fournir une aide subsidiaire. Les subventions allouées au titre d'encouragement de la conservation des monuments historiques n'ont pas le caractère d'indemnités en ce sens qu'elles viseraient à atténuer ou compenser des charges financières imposées par l'exécution de tâches prescrites en vertu du droit fédéral ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération (sur ces notions, cf. le message du Conseil fédéral à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières et les indemnités, FF 1987 I 369 ss; René A. Rhinow, *Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung*, thèse, Bâle/Stuttgart 1971,

notamment p. 238 ss et 282 ss). Il est patent en effet que la Confédération n'a pas légiféré sur les conditions et les modalités de la protection et de la conservation des monuments historiques et que l'arrêté du 14 mars 1958 - tout comme les réglementations qui l'ont précédé - ne fait que consacrer le principe d'un «encouragement» de la conservation desdits monuments (cf. FF 1949 II 949 ss, FF 1957 II 659 ss). L'aide financière par laquelle s'est traduit cet encouragement ne saurait, partant, pas non plus être considérée comme la condition ou la conséquence d'une expropriation. C'est en toute liberté, juridiquement parlant, et dans le cadre de son autonomie que la ville de Romont a accepté d'adopter un règlement frappant la zone de protection des remparts d'une servitude de non-bâti. Que cet héritage se soit, au fil des années et des nécessités du développement économique, révélé plus lourd à porter est certes aisément concevable, mais il y a tout de même lieu de relever qu'en évitant ainsi une dégradation de l'aspect général du site - ainsi qu'elle le reconnaît elle-même, Romont a aussi conservé, voire acquis un intérêt supplémentaire sur le plan touristique.

2.2. Aux termes de l'art. 1^{er} al. 1^{er} de l'arrêté, respectivement de l'ordonnance, les subventions allouées par la Confédération au titre d'encouragement de la conservation des monuments historiques sont destinées à leur restauration, leur exploration archéologique, leurs relevés ou les fouilles qui y sont effectuées. Selon l'art. 10 al. 1^{er} de l'ordonnance, il faut entendre par frais entrant en ligne de compte pour le calcul de la subvention «l'estimation du coût des travaux qui doivent être exécutés au monument en raison de la valeur qu'il revêt du point de vue de l'archéologie, de l'histoire de l'art ou de l'histoire». «En règle générale» ajoute l'al. 3 de cette disposition, «les frais afférents à des travaux exécutés uniquement en vue d'une meilleure utilisation pratique du monument n'entrent pas en ligne de compte pour la subvention. Ces travaux aussi doivent cependant s'harmoniser avec le caractère du monument.» L'art. 5 de l'ordre d'urgence, enfin, distingue expressément les travaux absolument indispensables à l'utilisation du monument et à la conservation de sa substance (restauration partielle) et les travaux souhaitables (restauration complète) des travaux d'entretien ordinaire «pour lesquels la Confédération n'alloue pas de subvention».

Il résulte de ce qui précède que le principe n'est donc pas de subventionner tous les travaux - comme l'argumentation soutenue par la recourante pourrait le donner à entendre - mais uniquement ceux qui ont de l'importance du point de vue de la conservation du monument (cf. FF 1957 II 696). Par ailleurs, le champ d'application des dispositions pré rappelées montre clairement qu'elles ne sauraient fonder une prétention compensatoire à la renonciation à rentabiliser des terrains communaux, comme invoqué en l'occurrence. Une telle prétention, tout comme celle fondée sur le classement de Romont dans l'ISOS, exorbité au droit applicable en l'espèce.

3. Reste à examiner si, comme l'invoque la recourante, c'est à tort que le DFI a considéré Romont comme une commune financièrement forte et, partant, fait application de l'art. 6 al. 3 de l'ordre d'urgence. Cette disposition exclut en effet, sans égard au degré d'urgence, tout subventionnement pour des restaurations d'édifices appartenant aux cantons, à des communes ou à des paroisses financièrement fortes, ainsi qu'à d'autres collectivités de droit public

ou privé ayant de solides bases économiques, de même que pour des projets dont le financement par les moyens propres du requérant (éventuellement aidé par des tiers) peut être raisonnablement exigé.

3.1. Le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la raison d'être de l'ordre d'urgence et sa conformité à l'arrêté et à l'ordonnance. Il a de manière générale estimé que, dans ce domaine où les requêtes présentées ou attendues dépassent les ressources disponibles, l'ordre d'urgence permettait de traiter celles-ci de manière égale selon un ordre de priorité valable à l'égard de tous les requérants (cf. JAAC 45.84). Eu égard à ces contingences financières, il a en particulier précisé ce qui suit: «Die Dringlichkeitsordnung lässt sich nicht beanstanden. So ist es sinnvoll und zweckmässig, eine Bundeshilfe nur für solche Fälle vorzusehen, in denen andere Finanzierungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen und eine Finanzierungslücke zu schliessen ist...». Ce caractère subsidiaire de l'aide fédérale ressort déjà de l'art. 9 al. 2 de l'ordonnance qui réserve expressément les «autres possibilités de financement». Cette disposition, qui par ailleurs ne fixe pas de montant minimum de la subvention, ménage ce faisant la possibilité de n'accorder que des subventions modestes ou de n'en point accorder du tout lorsque le financement ne présente pas de difficultés (cf. JAAC 49.60).

3.2. Pour apprécier si Romont entrait dans la catégorie des communes financièrement fortes selon l'art. 6 al. 3 précité de l'ordre d'urgence, le DFI s'est fondé sur la cote fiscale de celle-ci, telle qu'elle résulte de la statistique élaborée par l'Administration fédérale des contributions sur la base de l'impôt fédéral direct réparti par tête de population en francs et en centimes (cotes par tête IFD). Selon cette dernière, la cote de Romont ascende à 715 fr. 71 par habitant pour une moyenne nationale de 656 fr. 33 que l'autorité intimée considère ainsi comme nettement dépassée. Pour la recourante, il s'agit là de considérations purement fiscales ignorant totalement la charge des investissements et le poids de la dette qui en découle, dette qui, au 31 décembre 1986, se montait à 26 972 257 fr. 45 pour un budget de 9 910 000 fr.

3.2.1. Ainsi que le relève l'Administration fédérale des finances dans ses observations du 19 juillet 1988, il n'existe actuellement aucun moyen de procéder à un examen de la situation financière réelle de toutes les communes politiques. L'absence de données uniformes, due notamment au fait que les méthodes comptables applicables aux finances communales varient de canton à canton, ne permet pas de procéder à une comparaison de cette situation à l'échelle de l'ensemble de la Suisse. Les dispositions légales régissant l'octroi de subventions à la conservation des monuments historiques ne donnent par ailleurs aucune indication quant à la façon de la déterminer. Il y a donc lieu de recourir à des indices aussi sûrs que possible. Comme le souligne l'autorité susmentionnée, la cote par tête IFD se révèle à cet égard et pour le moment le seul critère de comparaison utilisable si l'on veut se baser sur des données harmonisées et existantes pour toutes les communes. En ce sens, elle permet à l'autorité de faire usage du pouvoir d'appréciation qui lui compète de manière conforme au principe de l'égalité de traitement, but que doit précisément servir l'ordre d'urgence (consid. 3.1 ci-avant. Cf. aussi *André Grisel*, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, vol. I. p. 359). Eu égard aux contingences financières qui ont rendu nécessaire l'adoption d'une procédure sélective dans ce domaine, son application en tant que critère d'appréciation de la

force financière des communes politiques requérantes ne saurait dès lors être considérée comme arbitraire, sauf à admettre l'existence d'éléments ou de circonstances manifestement susceptibles d'infirmier sa représentativité. Il est intéressant de constater que, dans un autre contexte, à savoir celui de l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LF du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne [LIM], RS 901.1), l'indicateur que constitue la capacité économique y est également défini comme étant fonction du facteur exprimant le revenu, facteur qui s'obtient en divisant deux quotients (art. 7 de l'O du 9 juin 1975 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne [OIM], RS 901.11): le premier issu du résultat de la division du nombre des contribuables d'une commune assujettis à l'impôt pour la défense nationale par l'effectif total des contribuables de cette commune, le second issu du résultat de la même division à l'échelle de l'ensemble de la Suisse.

3.2.2. En l'occurrence, avec une cote de 715.71, Romont se situe nettement en dessus de la moyenne nationale qui est de 656.33 et présente une différence plus sensible encore d'avec la cote fiscale moyenne du canton de Fribourg qui se monte, elle, à 579.52. A cet égard, Romont entre indubitablement dans la catégorie des communes financièrement fortes. Si l'on se réfère de surcroît à sa situation au niveau cantonal, on constate qu'elle figure aussi parmi les communes à l'aise financièrement selon la classification cantonale valable pour 1985-1987, telle qu'elle résulte de l'annuaire statistique du canton de Fribourg. Romont y trouve place en classe 2, alors qu'elle se situait encore en classe 3 dans la classification valable pour les années 1979-1981.

Aucun élément ne vient par ailleurs infirmer cette appréciation. Il appert en effet des comptes annuels de la commune de Romont durant les périodes considérées ci-dessus que le compte de fonctionnement est en général équilibré sinon en surplus de recettes. Si l'on se réfère aux chiffres du Département fribourgeois des communes, tels qu'ils figurent dans les pièces produites par la recourante, ce compte s'est, durant les années 1984-1986, présenté avec un excédent de produits qui, épuré des écritures purement comptables telles les imputations internes, prélèvements et versements aux réserves, amortissements comptables autres que le minimum légal, se montait à 192 214 fr. pour 1986. Comparativement, le compte des investissements s'est révélé déficitaire, situation due, comme le relève la recourante, à la réalisation d'infrastructures collectives. Il n'en reste pas moins que seuls les amortissements annuels des investissements qui sont portés en charge du compte de fonctionnement sont déterminants pour l'appréciation de la situation financière de la commune. Or les éléments de celui-ci ne sont pas, on l'a vu, manifestement susceptibles d'infirmier l'appréciation portée par l'autorité intimée.

Enfin, même en prenant en considération l'effet de la dépense afférente à la réfection du mur du rempart ouest supérieur - dépense devisée à 87 000 fr. - sur le budget communal, on constate que la charge qu'elle représente se monte à moins de 9 pour mille du total des dépenses budgétées aux exercices 1987 et 1988. Partant, on peut admettre qu'il ne s'agit là que d'une dépense marginale, dont le financement, qui plus est avec l'aide du canton, peut raisonnablement être exigé.

...

4. Il appert 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 la recourante l'obligation de supporter les frais de la procédure (art. 63 al. 2 2^{ème} phrase PA).

JAAC 54.28 - Décision du Conseil fédéral du 4 décembre 1989

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	54
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 178

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.