



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-129

Interface protection des biens culturels et aménagement du territoire : Des solutions pragmatiques sont nécessaires

Auteur-e-s :	Senti Julia / Mesot Roland
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	24.05.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	24.05.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	20.08.2024

I. Question

Malgré son importance fondamentale, la protection des biens culturels est malheureusement souvent perçue aujourd'hui, en rapport avec l'aménagement du territoire, de manière controversée, voire négative.

Cette attitude n'est pas due à une aversion pour la protection de témoins historiques importants, mais à une mise en œuvre dépendante des personnes et peu transparente de la part du Service des biens culturels fribourgeois, compétent en la matière. Nous constatons ainsi que les décisions et les procédures des collaborateurs du SBC diffèrent d'un district à l'autre et qu'il n'existe pas de pratique uniforme. Il arrive souvent que l'on accorde trop peu d'attention à des questions fondamentales et que des demandes de permis de construire parfois critiques passent à la trappe, alors que les discussions sur des sujets moins pertinents comme les pare-vue et les éléments invisibles des installations solaires font partie des affaires courantes, bien que les grandes communes notamment, dotées de services de l'urbanisme compétents, pourraient traiter elles-mêmes de telles questions de manière responsable.

Il serait à notre avis urgent d'harmoniser la pratique et de concentrer l'activité du SBC sur sa tâche principale afin que les décisions ne soient plus perçues comme arbitraires et non pragmatiques. En ce qui concerne précisément les plans d'aménagement locaux, le Service des biens culturels joue le rôle d'un office spécialisé qui navigue sous le pavillon de la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) et qui fournit un avis technique à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME). La compétence de décision et d'évaluation en matière de plan d'aménagement local ou de plan directeur régional revient toutefois à la DIME, qui s'appuie sur le rapport du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), lequel tient compte de tous les avis techniques des services. La question se pose donc de savoir si les capacités de la DIME permettent une pesée des intérêts et une évaluation suffisante des expertises spécialisées ou si celles-ci doivent être effectuées par les services spécialisés lors de l'établissement des expertises ou par un organe de coordination.

L'aménagement du territoire est un système complexe dans lequel aucune thématique ne peut être considérée indépendamment des autres. Une mise en œuvre extrême des conditions d'un seul service spécialisé empêcherait le développement global, la valorisation des territoires et l'application du droit fédéral et ne ferait pas avancer le canton de Fribourg !

Il ne faut pas non plus oublier le droit de recours de la DFAC contre les décisions des communes et des préfectures en matière de protection des biens culturels, conformément à la loi sur la protection des biens culturels (LPBC). Celui-ci ne devrait être utilisé qu'avec la retenue nécessaire et dans des cas flagrants, sur la base des pondérations susmentionnées qui doivent être effectuées au cours des procédures de planification et d'autorisation. Les préoccupations au moins aussi importantes des services spécialisés dépendant de la DIME ou de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) (p. ex. la protection des forêts, de la nature et des eaux) sont prises en compte dans le cadre d'avis techniques, par le biais de l'intégration dans les plans d'aménagement locaux, de prescriptions dans les règlements communaux d'urbanisme et de législations spéciales, qui servent de base aux communes et aux préfectures en tant qu'autorités d'autorisation lors des décisions sur les demandes de permis de construire.

En ce qui concerne l'interface brûlante entre la protection des biens culturels, l'organisation du Service des biens culturels et l'aménagement du territoire, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Comment le Conseil d'Etat considère-t-il le travail du Service cantonal des biens culturels ? Le Service a-t-il dû faire face à un nombre plus élevé de dossiers au cours des cinq dernières années et l'engagement de personnel supplémentaire a-t-il été nécessaire ? Y a-t-il d'autres particularités notables concernant les travaux effectués par le Service, si oui lesquelles ?
2. En quoi le Conseil d'Etat estime-t-il que les procédures de travail au sein du Service des biens culturels pourraient être améliorées ? Dans quel délai les prestations et la qualité du Service sont-elles respectivement évaluées ? Si ce n'est pas le cas, une telle évaluation est-elle prévue ? Si oui, quand la DFAC disposera-t-elle d'un rapport final ?
3. Quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il prendre afin d'uniformiser l'application de la pratique du Service des biens culturels sur l'ensemble du territoire cantonal et d'éviter les inégalités de traitement ? Quand les mesures seront-elles mises en œuvre ? A quelle fréquence et sur la base de quels critères celles-ci sont-elles évaluées ?
4. Combien de préavis le SBC réalise-t-il chaque année ? Combien d'entre eux concernent des bâtiments protégés dans les catégories A, B et C (veuillez donner des indications individuelles par catégorie) ?
5. Combien de fois la DFAC a-t-elle fait usage de sa possibilité de recours conformément à l'art. 59, al. 3 LPBC au cours des dix dernières années ?
6. Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il les procédures d'évaluation concernant les biens culturels par rapport à celles de cantons comparables ? Y a-t-il des idées qui pourraient être reprises pour uniformiser la pratique et améliorer l'efficacité (mots-clé : nombre maximal d'immeubles protégés, transfert de la compétence d'évaluation des immeubles protégés de la catégorie C aux grandes communes, rotation du personnel et des compétences dans les districts) ?

Réponse du Conseil d'Etat

Chargé d'assurer la conservation du patrimoine, le Service des biens culturels remplit en premier lieu une mission culturelle dans un environnement étroitement lié aux activités de construction dans notre canton. Dès lors, il s'occupe en effet d'une thématique qui bénéficie à la fois d'une grande visibilité et d'un grand intérêt économique et sociétal. Par la force des choses, cela mène régulièrement à des débats parfois passionnés, parfois controversés, entre l'intérêt de la conservation lié aux questions d'identité de notre canton et de notre société, et l'intérêt de développement lié à la dynamique économique et à la propriété privée.

1. Comment le Conseil d'Etat considère-t-il le travail du Service cantonal des biens culturels ? Le Service a-t-il dû faire face à un nombre plus élevé de dossiers au cours des cinq dernières années et l'engagement de personnel supplémentaire a-t-il été nécessaire ? Y a-t-il d'autres particularités notables concernant les travaux effectués par le Service, si oui lesquelles ?

La perception de la protection des biens culturels, et par déduction le travail du Service des biens culturels, dépend le plus souvent de la position des parties concernées : toujours trop contraignants pour les activités propres, jamais assez pour celles d'autrui, un adage bien connu pour toutes les thématiques qui défendent un intérêt public évident et déploient des contraintes dans la vie quotidienne. Malgré cette position exposée, le patrimoine est perçu comme facteur de qualité et la valeur ajoutée qui découle de sa conservation fait généralement l'unanimité. Que ce soit dans la promotion touristique, économique, culturelle ou de la promotion de la qualité de vie tout court, les richesses patrimoniales de notre canton sont toujours mises en avant et figurent très souvent sur la première page des dépliants publicitaires. La mission du Service des biens culturels s'inscrit certes dans un contexte tendu, mais ses activités ne soulèvent ni plus ni moins de contestations que celles d'autres services. Sans précisions claires de cas concrets, le Conseil d'Etat ne peut prendre position sur la pertinence d'accusations trop globales quant aux prétendues absences de transparence et d'égalité de traitement soulevées par les auteurs. Aussi faut-il rappeler qu'à l'image des autres services de l'Etat, le Service des biens culturels n'émet que des préavis et que la pesée des intérêts se fait au niveau des autorités décisionnelles, soit au niveau des communes et des préfectures pour les permis de construire en zone à bâtir et au niveau de la DIME pour les plans d'aménagement locaux ou les permis pour des constructions hors zone.

Mesurée au nombre de dossiers traités, la charge de travail du Service des biens culturels est en effet en augmentation constante. De 2016 à 2023, le nombre de dossiers traités, toutes procédures confondues, est passé de 2076 à 2451 ce qui représente une augmentation de 18 %. Cette augmentation est essentiellement liée aux facteurs conjoncturels et à la croissance démographique avec leurs effets sur l'activité du secteur de la construction, renforcés encore par la politique de densification avec en toute logique aussi un impact direct sur le nombre de projets impliquant des bâtiments ou des sites protégés.

Durant cette même période, les EPT affectés au traitement des dossiers sont passés de 7,7 à 8,8, ce qui représente une augmentation de 14 %. En même temps, la proportion des dossiers traités dans le délai légal de 30 jours s'est améliorée de 68 % à 78 % et la proportion de dossiers souffrant d'un délai de plus de 45 jours a diminué de 15 % à 8 %. En résumé, le Service a su faire face à l'évolution de la charge de travail par une adaptation partielle des ressources et par une amélioration de l'efficacité dans le traitement des dossiers.

2. *En quoi le Conseil d'Etat estime-t-il que les procédures de travail au sein du Service des biens culturels pourraient être améliorées ? Dans quel délai les prestations et la qualité du Service sont-elles respectivement évaluées ? Si ce n'est pas le cas, une telle évaluation est-elle prévue ? Si oui, quand la DFAC disposera-t-il d'un rapport final ?*

Les chiffres cités ci-dessus démontrent que le Service sait adapter ses processus à l'évolution quantitative de la charge de travail dans les limites des moyens à sa disposition et qu'il répond dans la grande majorité des cas dans les délais légaux. Le Service travaille constamment à l'amélioration de ses prestations. Il a participé au programme d'amélioration continue FRINOV de l'Etat de Fribourg. Il a introduit une direction plus transversale et a mis en œuvre les processus ODE pour l'évaluation annuelle des collaborateurs et collaboratrices. Au besoin, des mesures RH sont et ont été prises. En outre, le service a amélioré les processus de subvention, réorganisé la distribution des secteurs et récemment remis à jour en profondeur sa présence sur le site internet de l'Etat. etc.

L'évaluation des prestations et de leur qualité se fait à plusieurs échelles : lors des entretiens ODE annuels avec les collaborateurs et collaboratrices, lors des séances internes hebdomadaires sur le suivi des dossiers et lors des entretiens mensuels avec la direction DFAC. Concernant les subventions cantonales, un examen périodique (EPS) piloté par la Direction des finances évalue l'efficacité et l'efficience des mesures de fait tous les 6-7 ans ; le dernier en date a été réalisé en 2023 sur la période 2017-2022. En ces circonstances, le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité ni le besoin d'une évaluation plus spécifique.

3. *Quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il prendre afin d'uniformiser l'application de la pratique du Service des biens culturels sur l'ensemble du territoire cantonal et d'éviter les inégalités de traitement ? Quand les mesures seront-elles mises en œuvre ? A quelle fréquence et sur la base de quels critères celles-ci sont-elles évaluées ?*

Dans le cadre de ses activités, le Service des biens culturels applique la législation cantonale et fédérale et dans autant de PAL et de règlements communaux de construction qu'il y a de communes dans le canton. En même temps, il tient compte d'une multitude de directives normatives et techniques. De plus, les objets à restaurer, les constructions à réaliser, les sites à protéger sont tous différents et nécessitent chacun une approche spécifique. Il n'y a pas pour chaque problème posé une règle qui peut s'appliquer de manière arithmétique et qui serait la même de Charmey à Morat ou de Flamatt à Châtel-St-Denis. Le propre du patrimoine est sa spécificité et sa rareté. Par conséquent, les parts d'analyse spécifique et d'appréciation restent importantes. Pour éviter l'arbitraire ou des inégalités de traitement, le service pratique systématiquement le principe du double regard entre les collaboratrices et collaborateurs et leurs responsables directs. Les dossiers les plus importants sont discutés chaque semaine en séance de groupe. Les dossiers qui posent des questions de fond remontent au chef de service, à la Commission des biens culturels et à la Direction. Sur des thématiques transversales, des pratiques ou directives communes sont développées avec les autres services concernés de l'Etat, comme le Service des constructions et de l'aménagement SeCA pour les constructions hors zone ou le Service de l'énergie SdE pour les installations photovoltaïques par exemple. Dans ce sens, le Conseil d'Etat estime qu'un processus d'harmonisation continue est en place et fonctionne.

4. *Combien de préavis le SBC réalise-t-il chaque année ? Combien d'entre elles concernent des bâtiments protégés dans les catégories A, B et C (veuillez donner des indications individuelles par catégorie) ?*

En 2023, le Service des biens culturels a préavisé au total 2451 demandes toutes procédures confondues. 916 dossiers concernaient des bâtiments recensés, 214 en valeur A, 370 en valeur B et 332 en valeur C. 539 dossiers concernaient des interventions dans des sites protégés, 138 des aménagements routiers, 559 des installations photovoltaïques, 52 des dossiers d'aménagement PAL ou PAD et 247 dossiers des consultations diverses.

5. *Combien de fois le SBC a-t-il fait usage de sa possibilité de recours conformément à l'art. 59, al. 3 LPBC au cours des dix dernières années ?*

Sur les dix dernières années, la DFAC a déposé recours sur 5 dossiers. Sur un nombre total de dossiers préavisés qui se situe entre 15 000 et 20 000 sur la même période, on ne peut, pour le moins, pas parler d'un usage abusif de ce droit de recours.

6. *Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il les procédures d'évaluation concernant les biens culturels par rapport à celles de cantons comparables ? Y a-t-il des idées qui pourraient être reprises pour uniformiser la pratique et améliorer l'efficacité (mot-clé : nombre maximal d'immeubles protégés, transfert de la compétence d'évaluation des immeubles protégés de la catégorie C aux grandes communes, rotation du personnel des compétences dans les arrondissements) ?*

En raison des bases et pratiques légales très différentes entre les différents cantons en matière de mise sous protection et de conservation des sites et des bâtiments protégés, mais encore des différences de compétences et de processus décisionnels, une comparaison avec les pratiques des autres cantons n'apporterait pas de conclusions probantes. Par ailleurs, une telle étude dépasse clairement le cadre de l'instrument parlementaire utilisé. A la question d'un nombre maximum de bâtiments protégés, le Conseil d'Etat a répondu dans sa réponse à la question 2023-GC-191 Bortoluzzi/Riedo du 07.11.2023.

Comme indiqué plus haut, le Service des biens culturels travaille constamment à l'amélioration de son efficacité et de son efficience (voir réponse au point 1) et à l'harmonisation de sa pratique (voir réponse au point 3). La priorisation et l'harmonisation sont constamment présentes dans la gestion quotidienne du Service à tous les niveaux des échanges.

La délégation de compétence pour les sites et bâtiments d'importance locale fait partie des solutions préconisées et mises en place par le Service. Une convention de délégation de compétences est en vigueur entre l'Etat et la Ville de Fribourg depuis 2023 et des propositions sont sur la table pour les villes d'Estavayer-le-Lac et de Morat. Le principe visé consiste à déléguer les enjeux patrimoniaux locaux aux autorités locales, sous condition que les communes bénéficiaires disposent d'un service technique permanent et professionnel, ainsi que d'une commission avec une mission et des compétences patrimoniales. Il va de soi que pour bénéficier d'une délégation de compétences, les plans d'aménagements locaux des communes concernées doivent être à jour et répondre aux objectifs de protection des sites et des bâtiments en application du plan directeur cantonal.

Quant à la question d'un tournus périodique des secteurs traités par les collaborateurs et collaboratrices, les fluctuations naturelles et départs à la retraite font que les changements ont lieu très régulièrement. Ainsi, tous les secteurs du canton ont fait l'objet d'au moins une nouvelle

répartition ces deux dernières années. Dans certains secteurs, les changements ont été appréciés certes, mais dans d'autres, regrettés. Force est de constater qu'en raison des spécificités locales du patrimoine et de la part importante de l'appréciation dans les processus, la bonne connaissance d'un secteur garantira davantage la constance dans le traitement des dossiers que le changement périodique et régulier des responsables nécessitant à chaque fois une période de familiarisation qui peut facilement prendre plusieurs années.