

Porrentruy, le 20 mars 2014

MISE EN CONSULTATION DU PROJET DE LOI SUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHEOLOGIQUE ET PALEONTOLOGIQUE

Rapport relatif au projet de loi

Madame,
Monsieur,

Vous trouverez ci-joint un projet de loi concernant la protection du patrimoine archéologique et paléontologique. Vous êtes invité(e) à en prendre connaissance et à vous prononcer à son sujet.

I. Contexte

L'article 78 de la Constitution fédérale stipule que "*La protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons*". Les articles 42 et 45 de la Constitution cantonale suivent cette ligne, en précisant : "*L'Etat et les communes veillent et contribuent à la conservation, à l'enrichissement et à la mise en valeur du patrimoine jurassien [...] Ils sauvegardent la beauté et l'originalité des paysages, de même que le patrimoine naturel et architectural*".

La législation jurassienne actuelle régissant la protection du patrimoine archéologique et paléontologique est à la fois vétuste, lacunaire et peu transparente. Elle est fractionnée en plusieurs textes partiels :

- la Loi sur la conservation des objets d'art et monuments historiques du 9 novembre 1978 (RSJU 445.1), dont le texte, repris du droit bernois, date de 1902;
- l'Ordonnance sur la protection et la conservation des curiosités naturelles et des antiquités dans le canton du Jura du 6 décembre 1978 (RSJU 445.2), qui reprend le texte d'une ordonnance bernoise de 1929;
- le Décret sur la protection et la conservation des monuments et des objets archéologiques du 6 décembre 1978 (RSJU 445.4), basé sur un décret bernois de 1969;
- le Règlement concernant la conservation des objets d'art et monuments historiques du 6 décembre 1978 (RSJU 445.11), repris d'un règlement bernois de 1902;
- l'Ordonnance concernant les fouilles archéologiques et paléontologiques du 21 octobre 2006 (RSJU 445.42). Ce texte récent fixe uniquement les conditions à remplir par des tiers souhaitant obtenir une autorisation pour effectuer des fouilles ou des prospections archéologiques ou paléontologiques sur le territoire cantonal;
- en outre, les périmètres de protection archéologique, non mentionnés dans la législation dédiée au patrimoine, figurent dans la Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 25 juin 1987 (RSJU 701.1) et dans son Ordonnance (RSJU 701.11);
- la Loi sur la protection de la nature et du paysage du 16 juin 2010 (RSJU 451) prévoit, dans ses Art. 7 et 8, de considérer les géotopes et, parmi eux, les "sites fossilifères", donc paléontologiques, parmi les objets pouvant bénéficier d'une mesure de protection.

Un nombre important de textes légaux font donc mention du patrimoine archéologique et/ou paléontologique, sans toutefois donner une image cohérente du sujet. Le patrimoine archéologique et le patrimoine paléontologique ne figurent que partiellement dans les mêmes textes légaux, alors que leur protection et leur gestion requièrent des dispositions identiques. Les tâches de l'Etat et des communes ne sont pas clairement mentionnées et le financement des interventions nécessaires n'est pas réglé. Enfin, les contraventions prévues dans les anciennes bases légales en cas d'infraction ne sont plus suffisamment dissuasives.

Les impressionnantes découvertes archéologiques et paléontologiques réalisées sur le tracé de l'A16 Transjurane ont attiré l'attention des médias et de la population. Elles ont confirmé la richesse du patrimoine archéologique et paléontologique que recèle le sous-sol jurassien et sont à l'origine de nombreuses réflexions, notamment en matière de développement touristique, particulièrement en Ajoie. Ces recherches, financées pour l'essentiel par la Confédération en application de la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, touchent à leur fin et la question de la protection et de la gestion de ce patrimoine par le Canton est plus que jamais un sujet d'actualité.

A cet effet, et suite à de nombreuses requêtes ou sollicitations externes, des postes d'archéologues ont été progressivement mis en place à partir de 2009 ; à ce jour, la Section d'archéologie et paléontologie de l'Office de la culture compte 2,4 EPT fixes dédiés à l'archéologie cantonale. Puis l'année 2013 a vu la création de la Fondation Jules Thurmann, dont une des tâches primordiales consistera, à terme, en la protection et la gestion du patrimoine paléontologique; une autre de ses tâches, tout aussi importante et offrant plus de visibilité, vise à la mise en valeur et à l'archivage des collections, notamment archéologiques et paléontologiques. Au niveau organisationnel et des ressources humaines, le Canton est progressivement en bonne voie de disposer des moyens nécessaires pour garantir la gestion durable et la protection adéquate du patrimoine archéologique et paléontologique. Pour préciser et coordonner le déploiement de ces activités, l'Etat a besoin d'une base légale solide constituant un instrument de travail efficace.

Les expériences menées sur le terrain, les collaborations avec les communes ou d'autres institutions, les projets de viabilisation ou d'extension de zones, tout comme des requêtes visant à l'implantation d'entreprises ou d'autres constructions, nécessitent des bases légales qui définissent clairement les moyens d'action.

Le projet mis en consultation est par ailleurs en parfaite concordance avec les engagements déjà pris par le Gouvernement et le Parlement. Ainsi, le Plan directeur cantonal prévoit de "réviser et compléter la législation en la matière afin de protéger et de valoriser ce patrimoine selon les critères actuels, et dans le respect de la Convention de Malte" (Fiche 1.14 "Patrimoine archéologique et paléontologique", principe d'aménagement 3). La promotion de la mise en valeur des découvertes paléontologiques et archéologiques figure explicitement dans le Programme de la législature 2011-2015.

II. Présentation du projet de loi

Le Gouvernement propose de réunir en une seule loi les principes régissant la protection du patrimoine archéologique et paléontologique ; les dispositions d'exécution seront réglées par voie d'ordonnance. La loi clarifiera simultanément les responsabilités de l'Etat, des communes et les devoirs et droits des citoyens dans ce domaine. Elle mettra le Jura sur un pied d'égalité avec les autres cantons romands, qui possèdent tous des législations plus abouties permettant de réglementer la protection du patrimoine archéologique.

En Suisse alémanique, mis à part les deux cantons d'Appenzell et celui de Schwyz, tous disposent ou sont en train de se munir (Uri, Glaris, Ob- et Nidwalden) d'un service d'archéologie et/ou de paléontologie permettant de mettre en œuvre les prescriptions nationales et internationales en la matière. Enfin, les principes édictés dans la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée), conclue à La Valette le 16 janvier 1992 et entrée en vigueur en Suisse le 28 septembre 1996 (RS 0.440.5, dite Convention de Malte), seraient ainsi retranscrits dans la législation jurassienne.

Le projet porte principalement sur trois sujets:

1. La protection et la gestion du patrimoine archéologique et paléontologique;
2. Le financement des activités dans les domaines archéologique et paléontologique;
3. L'archivage et la mise en valeur des découvertes archéologiques et paléontologiques.

1. Protection

La notion de protection joue un rôle prépondérant et plusieurs mesures sont prises pour y parvenir.

- L'inventaire. Une première mesure consiste en l'établissement d'un inventaire complet ainsi qu'en sa mise à jour régulière. Le principe d'un inventaire figure déjà dans les lois existantes. Toutefois, il est nécessaire de spécifier les modalités de l'inscription dans cet inventaire et d'en fixer sa portée, afin que toutes les parties concernées soient clairement informées. Il est également indispensable de tenir ce nouveau registre à jour en y ajoutant les sites nouvellement découverts, et en enlevant ceux dont l'importance n'est pas confirmée. La mise en place d'une commission de la protection du patrimoine archéologique et paléontologique faciliterait cette tâche (Art. 5 du projet mis en consultation). Les bases légales proposées précisent que tout projet de construction ou de terrassement touchant un site inscrit à l'inventaire devra être signalé par avance à l'Etat, ceci afin qu'il puisse prendre les mesures nécessaires soit pour organiser une étude scientifique avant la nouvelle affectation des lieux, soit pour garantir la conservation sur place du site.
- Le devoir d'annonce. Certains sites ne sont pas connus; un projet de construction peut donc mener à une découverte inattendue. Le projet stipule clairement que quiconque découvre un site non encore recensé est tenu d'avertir les autorités. Dans la législation actuelle, ce devoir incombe principalement à la police.
- La nécessité de documenter. Souvent, un site ne peut être conservé car il doit laisser la place au développement industriel ou urbanistique. Il doit alors faire l'objet d'une étude scientifique (comprenant la fouille ou la prospection, l'évaluation des données, la conservation et la restauration des objets découverts, la documentation et la publication des résultats). Une fois la fouille terminée et le site libéré pour la construction, les études ultérieures peuvent être échelonnées dans le temps en fonction des moyens à disposition. C'est déjà le cas actuellement.

2. Financement

La réalisation d'une fouille archéologique ou paléontologique en amont d'un projet de construction requiert un certain investissement : rémunération des spécialistes, des fouilleurs et des entreprises de terrassement mandatées, coûts du matériel pour les travaux ainsi que pour la conservation, le conditionnement, l'entreposage, l'analyse, l'archivage et la gestion des objets retrouvés. Pour accomplir son devoir de protection du patrimoine menacé, l'Etat doit procéder à des investissements, mais la charge ne lui incombe pas exclusivement.

Si la découverte est fortuite et inattendue, c'est effectivement à l'Etat d'assumer cette charge au nom de la collectivité. Par contre, le projet mis en consultation propose que le propriétaire d'un terrain prévoyant en toute connaissance de cause un projet de construction ou de terrassement sur un site déjà identifié et inventorié, soit amené à financer 50% des frais de l'étude scientifique déclenchée par son projet. Actuellement, toutes les charges financières incombant au canton, les propriétaires privés ou publics qui souhaitent développer des projets sur des terrains d'intérêt archéologique ou paléontologique ne s'impliquent aucunement dans la sauvegarde de ce patrimoine.

Certains cantons ont déjà adopté des mesures semblables, ceci afin de dissuader la réalisation de projets de construction destructifs à l'emplacement de sites connus (Kulturgesetz du Canton d'Argovie, Art. 50; Loi sur la protection du patrimoine du Canton de Berne, Art. 24; Loi sur la protection de la nature, du paysage et des sites du Canton du Valais, Art. 24). La participation requise peut être réduite ou supprimée si elle est manifestement disproportionnée par rapport au projet, ou si elle ne peut être raisonnablement exigée, comme par exemple lors de la construction d'une villa individuelle ou de la réfection d'un bâtiment situé à l'intérieur d'un centre historique. Le propriétaire privé ayant acquis son immeuble avant l'inscription du site dans le nouvel inventaire ne sera pas soumis à cette mesure.

3. Archivage et mise en valeur

Une fois l'étude scientifique terminée, les découvertes doivent être archivées dans des conditions adéquates afin de les transmettre aux générations futures. Le projet mis en consultation en tient compte et stipule que l'Etat doit prendre les mesures nécessaires pour garantir l'archivage adéquat et durable des objets à conserver.

La mise en valeur des découvertes réalisées par l'archéologie et la paléontologie, destinée à les rendre accessibles à un public dépassant le cercle restreint des chercheurs spécialisés, est d'une grande importance. Le but de ces recherches est d'élargir notre connaissance du passé; toute société aspire à comprendre ses origines. A l'heure actuelle, l'Office de la culture et la Fondation Jules Thurmann (projet Jurassica, issu du projet Paléojura) sont en train d'étudier un projet de Centre de gestion commun pour les collections de la paléontologie, de l'archéologie et des sciences naturelles. Ce projet fédérateur prévoit au cœur de son système un nouveau musée, qui sera à même de valoriser l'ensemble du patrimoine naturel et archéologique cantonal.

III. Effets du projet de loi

Les effets du projet de loi portent sur trois sujets principaux :

1. L'organisation de l'administration cantonale
2. L'investissement financier du canton
3. L'investissement financier des communes

1. Organisation de l'administration cantonale

Le projet de loi se propose d'améliorer dans le même temps la protection légale accordée au patrimoine archéologique et paléontologique et de clarifier les responsabilités de l'Etat ainsi que les droits et les devoirs des citoyens par rapport à ce domaine particulier. Il ne prévoit aucun changement important dans l'organisation de l'administration et ne nécessite aucune demande de personnel supplémentaire.

2. Investissement financier du canton

A travers le budget annuel voté par le Parlement, l'Office de la culture (archéologie cantonale) et la Fondation Jules Thurmann sont dotés des moyens nécessaires pour réaliser les fouilles d'urgence, analyser les découvertes effectuées et archiver les objets conservés. Ce budget varie sensiblement en fonction des fouilles à mener en prévision des projets divers de construction. Dans les priorités à envisager pour les années à venir, l'accent sera porté sur la réalisation d'un inventaire des sites. Un registre existe déjà, mais il doit être complètement révisé. En outre, il s'agira de préparer les démarches administratives nécessaires pour la mise à l'inventaire de chaque site. Il est actuellement estimé que ces tâches nécessiteront l'engagement supplémentaire d'une personne à 50% pour une durée de 18 mois. Toutefois, les moyens nécessaires pour cet engagement seront trouvés dans les budgets ordinaires de l'Office de la culture (pour l'archéologie) et de la Fondation Jules Thurmann (pour la paléontologie), en ajustant les priorités des tâches à accomplir.

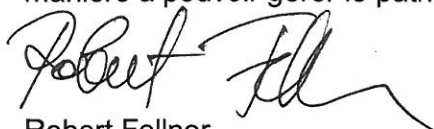
Le projet propose la création d'une nouvelle commission, la Commission de la protection du patrimoine archéologique et paléontologique. Elle aurait un rôle comparable à celle de la Commission du patrimoine historique. La question demeure ouverte quant à la pertinence de réunir les attributions des deux commissions en un seul organisme. Selon les problématiques abordées, la Commission du patrimoine archéologique et paléontologique pourrait cependant être amenée à se réunir plus de deux fois par année.

Le projet prévoit en outre de demander une participation financière de 50% à tout propriétaire prévoyant sciemment un projet de construction ou de terrassement qui pourrait péjorer un site identifié et inventorié. Cette mesure diminuera certainement la charge financière imputable à l'Etat, soit parce que le propriétaire concerné participera effectivement aux coûts induits par son projet, soit parce qu'il le réorganisera pour éviter ces derniers.

3. Investissement financier des communes

Les articles 42 et 45 de la Constitution cantonale mentionnent que "L'Etat et les communes veillent et contribuent à la conservation, à l'enrichissement et à la mise en valeur du patrimoine jurassien. Ils sauvegardent la beauté et l'originalité des paysages, de même que le patrimoine naturel et architectural". Il est légitime que les communes soient aussi appelées à apporter leur pierre à l'édifice. Comme tout propriétaire, les communes qui souhaitent construire à l'emplacement d'un site clairement identifié et inventorié sont tenues de participer à hauteur de 50% aux frais de l'étude scientifique induite par le projet de construction. Bien qu'il ne soit pas prévu qu'elles bénéficient de l'exception accordée aux propriétaires privés ayant acquis le bien immobilier avant son inscription à l'inventaire, les charges supplémentaires imputées par le projet de loi aux communes resteront globalement modestes.

Les éléments d'appréciation ci-dessus et la réalité du terrain démontrent l'opportunité de mettre à jour les dispositions légales relatives à l'archéologie et à la paléontologie au plan cantonal, de manière à pouvoir gérer le patrimoine en cause dans un sens à la fois efficace et rationnel.



Robert Fellner

Archéologue cantonal