

# Loi sur la protection du patrimoine archéologique et paléontologique (LPPAP)

## Rapport de consultation

Ce rapport présente les résultats de la procédure de consultation, ainsi que les propositions d'adaptation et de modification du projet de loi qui en découlent.

### 1. Mise en consultation et réponses

Le projet de *Loi sur la protection du patrimoine archéologique et paléontologique* a été mis en consultation par le Gouvernement le 20 mars 2014 avec un délai de réponse au 16 mai 2014. Le dossier comprenait, outre le projet de loi, un rapport explicatif, un tableau commentant les articles, ainsi qu'un questionnaire comportant 7 questions sur les principes généraux du projet (voir ci-dessous).

A la demande de l'Association jurassienne des communes, le délai de réponse a été prolongé jusqu'au 28 mai 2014.

L'Office de la culture (OCC) était chargé de collecter les éventuelles remarques et commentaires des participants à la consultation, dont la liste figure en annexe 1. Les prises de position qui sont parvenues à l'OCC sont au nombre de 45. Elles se répartissent comme suit :

Communes :	33 (sur 58 consultées, dont l'Association jurassienne des communes);
Bourgeoisies :	3 (sur 13 consultées, dont l'Association des Bourgeoisies de la RCJU);
Partis politiques :	4 (sur 9 consultés);
Associations :	5 (sur 19 consultées).

### 2. Prises de position

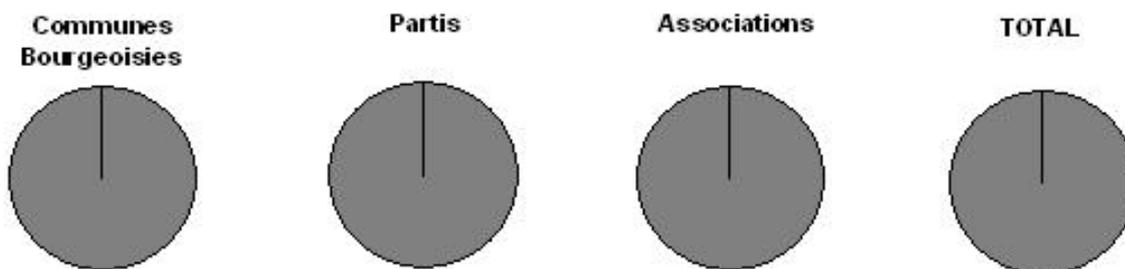
#### 2.1. Questionnaire

Un questionnaire, comportant 7 questions concernant plusieurs dispositions-clefs, était joint à la consultation. Pour les questions 1 à 6, les réponses sont présentées ci-dessous sous forme de 4 représentations graphiques pour chaque question, à savoir :

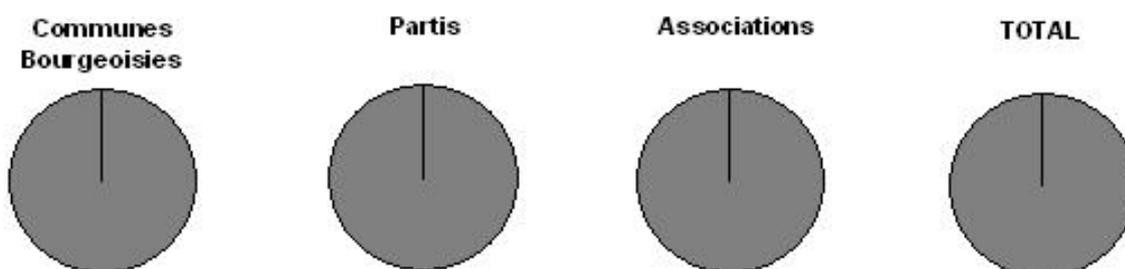
- pour les **communes et bourgeoisies**: non pondéré par rapport au nombre d'habitants, c'est-à-dire poids identique pour chaque commune;
- pour les **partis politiques** (ont répondu PDC, PSJ, les Verts et PCSI) : poids identique pour chaque parti;
- pour les **associations** (ont répondu Archéologie Suisse, Fondation Paléontologique Jurassienne, Fondation Jules Thurmann et Société Jurassienne d'Emulation) : poids identique pour chaque association.
- pour la **totalité** des réponses, sans pondération.

La question 7 donnait la possibilité aux organisations d'ajouter librement des commentaires ou propositions. 29 organisations (22 communes ou bourgeoisies, 2 partis politiques et 5 associations) ont profité de cette possibilité. Ces observations seront discutées dans le chapitre 2.2 du présent rapport.

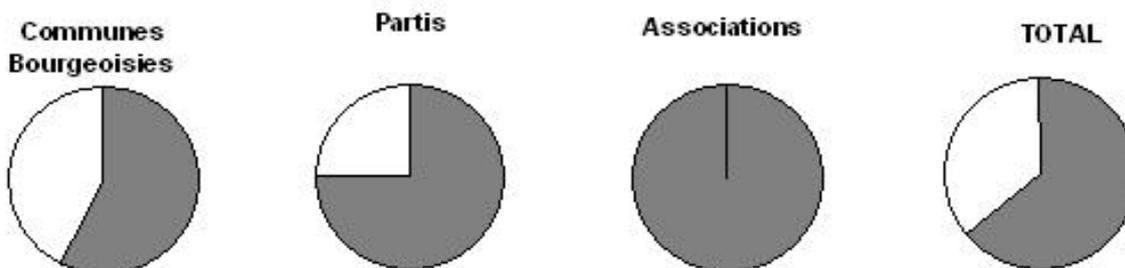
**Question 1 : Approuvez-vous les buts de la loi ? (OUI: gris / NON: blanc)**



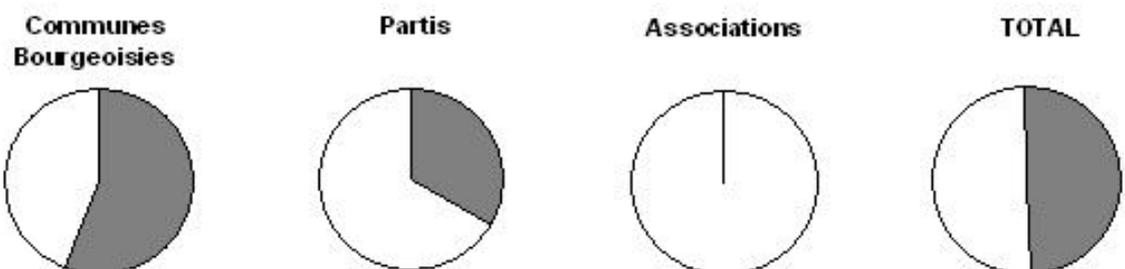
**Question 2 : Est-il judicieux de réunir les compétences en matière de protection du patrimoine archéologique et paléontologique au Département de la Formation, de la Culture et des Sports (art. 4)? (OUI: gris / NON: blanc)**



**Question 3: Êtes-vous favorable à la création d'une commission spécifique pour l'application de la nouvelle loi (art. 5)? (OUI: gris / NON: blanc)**

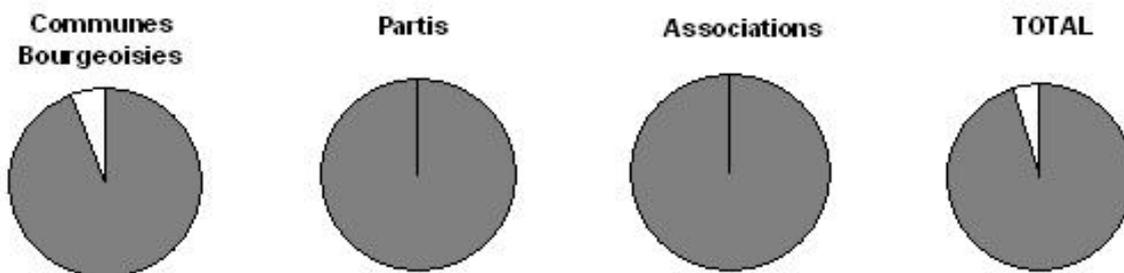


**Question 4: Souhaitez-vous plutôt qu'une seule commission intégrant l'actuelle commission du Patrimoine historique soit mise en place ? (OUI: gris / NON: blanc)**

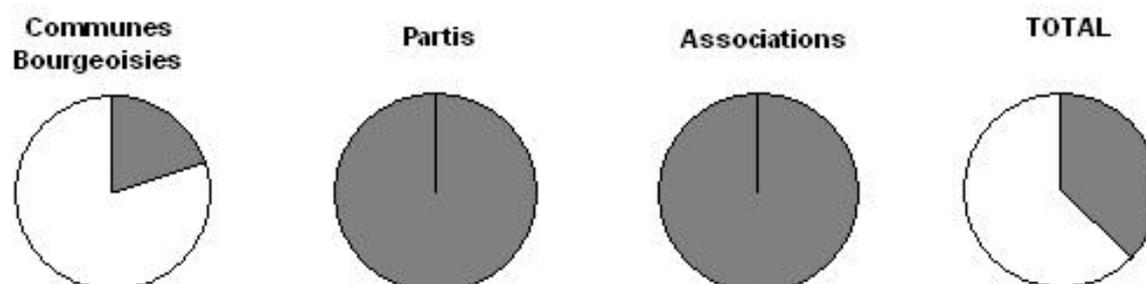


Remarque : Les questions 3 et 4 sont à considérer ensemble. Plusieurs organisations ont répondu positivement aux deux questions, d'autres n'ont pas répondu à une des deux questions.

**Question 5: La compétence attribuée au Gouvernement d'établir un inventaire des sites vous paraît-elle judicieuse (art. 9)? (OUI: gris / NON: blanc)**



**Question 6: En règle générale, le Canton assume en totalité les frais relatifs aux fouilles et aux études des sites menacés par un projet de développement. Lorsqu'un tel projet concerne un site porté à l'inventaire, le propriétaire devra dans certains cas être appelé à participer à ces frais (art. 27). Cette mesure vous paraît-elle équitable ? (OUI: gris / NON: blanc)**



## 2.2. Commentaires et propositions

Le dossier soumis a été bien accepté par les participants à la consultation. Ainsi, les buts de la loi ont été approuvés à l'unanimité (voir ci-dessus). Aucune organisation ne s'est prononcée de manière globalement défavorable au projet de loi ou n'a posé la question de son utilité.

Quelques remarques d'ordre général ont été faites, à savoir :

- Les communes de Bure et de Courchavon-Mormont et la bourgeoisie de Porrentruy craignent que cette législation puisse freiner le développement en donnant la priorité à la protection du patrimoine archéologique et paléontologique.

Argument: Le projet vise effectivement la protection du patrimoine archéologique et paléontologique et peut donc rendre plus incommode le développement d'une parcelle renfermant un site archéologique ou paléontologique. Cependant, un effort a été fait pour faciliter la conciliation de ces deux intérêts opposés, p.ex. par la mise en place d'un inventaire public (art. 9 à 16) et une étroite collaboration entre l'OCC et le Service du développement territorial (art. 17, al. 1). En outre, si une étude scientifique devient nécessaire, elle doit être réalisée dans des délais raisonnables, en accordant si possible la planification de cette intervention avec les projets du propriétaire ou du maître d'ouvrage (art. 25, al. 2).

- Les communes de Courchavon-Mormont et de Vendlincourt doutent du fait que l'adoption de cette loi n'engendre pas une augmentation importante du personnel affecté à l'archéologie et la paléontologie, en dépit des assurances données dans le rapport relatif au projet.

Argument: L'OCC (pour l'archéologie) et la Fondation Thurmann (pour la paléontologie) sont déjà actuellement dotés des moyens nécessaires pour réaliser les fouilles d'urgence, analyser les découvertes effectuées et archiver les objets conservés, ceci à travers le budget annuel voté par le Parlement. Ce budget varie sensiblement en fonction des fouilles à mener en amont de certains projets de construction. L'acceptation de la nouvelle loi impliquera la continuation de ces activités, sans changement fondamental. Par conséquent, l'investissement global demandé au Canton restera inchangé.

La plupart des commentaires se rapportent cependant à des articles spécifiques du projet de loi. Ils sont abordés dans l'ordre des articles concernés.

### Article 5: Commission du patrimoine archéologique et paléontologique

- Les réponses aux questions 3 et 4 du questionnaire montrent que les participants à la consultation sont partagés sur la question de déterminer s'il est mieux de créer une nouvelle commission ou s'il faut déléguer les tâches décrites dans l'article 5 à la Commission du patrimoine historique déjà existante. Sont évoqués comme arguments en faveur d'une commission commune avec le patrimoine historique: l'économie des ressources et une meilleure concertation avec la protection des monuments bâtis. Ceux qui soutiennent la mise en place d'une nouvelle commission mettent l'accent sur l'importance d'une connaissance approfondie des domaines archéologiques et paléontologiques.

Argument: La Commission du patrimoine historique ne peut, sous sa forme actuelle, assumer les tâches énumérées dans l'article 5: elle ne possède pas les compétences nécessaires dans les domaines de l'archéologie et de la paléontologie. Il serait certes envisageable de réorganiser et d'agrandir cette commission, afin de lui donner les moyens nécessaires, en mettant en place deux sous-commissions dotées des spécialistes requis. Toutefois, cette solution ne permettrait aucune économie et rendrait l'organisation de la commission plus lourde. Pour ces raisons, le Gouvernement reste favorable à la création d'une commission spécifique.

- La Société Paléontologique Suisse (SPS) propose de modifier l'alinéa 2, lettre c de l'article 5, ceci pour permettre aux particuliers de soumettre des découvertes à la commission afin d'évaluer leur importance (ce qui amènerait des implications dans les mesures de protection, cf. article 6 ci-dessous).

Argument: Un des buts importants de la création de la nouvelle commission est de mettre une expertise externe à la disposition du Canton. Il est dès lors effectivement envisageable de soumettre à cet avis expert l'évaluation de l'importance scientifique d'une découverte. Cependant, les découvertes devront en premier lieu être annoncées au service compétent (Section d'archéologie et paléontologie de l'Office de la culture, Fondation Thurmann), qui se chargera ensuite d'en informer la commission. En outre, l'organisation de la commission sera réglée ultérieurement par le Gouvernement (art. 5, alinéa 4). Le changement proposé n'est dès lors pas retenu.

### Article 6: Domaines de protection

- La commune des Enfers, la SPS et la Fondation paléontologique jurassienne (FPJ) notent que le projet ne définit pas clairement la notion de "valeur scientifique", qui permet de distinguer les objets archéologiques ou paléontologiques soumis à des mesures de protection de ceux qui ne le sont pas (art. 6, alinéa 1, lettre b). Ils craignent que les objets paléontologiques soient soumis d'office aux mêmes restrictions que ceux touchant les objets archéologiques, alors que les fossiles sont très abondants et collectionnés par de nombreuses personnes, sans que cela nuise à la conservation de ce patrimoine ou à l'avancement de la science.

Argument: La protection accordée aux objets ayant une valeur scientifique découle de l'article 724 du Code Civil et ne peut être remise en cause par le droit cantonal. La définition de cette

valeur scientifique, différente pour l'archéologie et pour la paléontologie, ne saurait être fixée par la loi. Elle relève plutôt de la compétence de la commission experte (cf. art. 5, alinéa 2, lettres b à d et ci-dessus). Le projet n'interdit aucunement de prélever ou collectionner des fossiles, sous réserve d'une découverte exceptionnelle..

### Article 7: Principes de protection

- La commune des Enfers, la FPJ et la Fondation Jules Thurmann (FJT) s'interrogent sur le fait de savoir si l'alinéa 2 de cet article, qui interdit l'altération, le prélèvement ou la destruction de sites ou d'objets sans autorisation préalable, ne rend pas toute collection de fossiles impossible.

Argument: Les objets protégés par cet article sont les objets ayant une valeur scientifique, mentionnés dans l'article 6. Dès lors, la réponse donnée dans le paragraphe précédent s'applique ici également.

### Article 8: Propriété

- Archéologie Suisse (AS) propose d'insérer à la fin de l'alinéa 1 un renvoi aux articles 7 et 22, pour clarifier les limites posées à la libre utilisation de la propriété.

Argument: L'article 8 alinéa 1 détermine uniquement qui est propriétaire d'un site archéologique ou paléontologique. Les restrictions qui sont placées sur l'utilisation libre de cette propriété sont décrits clairement dans les articles 7, 22 et encore 25. Il n'est dès lors pas nécessaire de renvoyer à ces articles dans le texte de l'article 8.

- La commune des Enfers et la FPJ posent la question de la pertinence de l'alinéa 2 de cet article, alors que la FJT souhaite des précisions concernant l'importance des objets soumis à cette protection.

Argument: L'alinéa 2 de l'article 8 renvoie explicitement à l'article 724 du Code Civil, il s'agit donc des objets ayant une valeur scientifique, mentionnés dans l'article 6. Dès lors, la réponse donnée dans le paragraphe réservé à l'article 6 s'applique ici également.

### Article 9: Principe de l'inventaire

- La commune de Courrendlin et un parti politique (Verts) s'étonnent du fait que l'établissement de l'inventaire soit une tâche du Gouvernement (alinéa 2), alors que les compétences nécessaires se trouvent plutôt au sein de l'OCC et de la commission d'experts.

Argument: L'article 11 spécifie que la mise à l'inventaire est préparée par l'OCC, avec le soutien de la commission d'experts. Toutefois, en vue des possibilités d'opposition et de recours (art. 12 à 15) et des effets financiers qui peuvent découler d'une telle inscription (art. 27 et ci-dessous), le Gouvernement reste au final responsable de cet inventaire.

### Articles 10 à 14: Inscription à l'inventaire

- La FJT note que les sites de catégorie 1 et de catégorie 2 (cf. art. 10) sont soumis au même titre à la procédure d'inscription. L'extension des sites de catégorie 2 n'est pas spécifié et il n'est pas précisé par quel processus un site de catégorie 2 pourrait passer en catégorie 1, ou inversement.

Argument: La notion de site, comme celle de valeur scientifique, ne saurait être définie précisément par la loi et évolue en fonction des connaissances scientifiques. C'est la commission experte chargée d'examiner les propositions relatives à l'inventaire des sites qui devra se prononcer sur la pertinence ou non de la mise à l'inventaire d'un site (art. 5, alinéa 2, lettre a). Il est spécifié dans l'art. 16, alinéa 2 que les procédures de modification ou de radiation d'un site dans l'inventaire correspondent à celles d'inscription (définies dans les art. 10 à 14).

### Article 15: Droit de recours

- La commune de Basse-Allaine propose de supprimer l'article 15.

Argument: Le droit de recours spécifié par l'article 15 correspond au Code de procédure administrative actuellement en vigueur (RSJU 175.1). Il n'y a donc pas lieu de supprimer ce droit.

### Article 17: Aménagement du territoire

- La commune des Enfers souhaite associer le Service des infrastructures (SIN) à la collaboration accrue entre l'OCC et le Service du développement territorial (SDT), ceci afin d'éviter la destruction de sites lors de la construction de routes.

Argument: Dans le cadre de l'aménagement du territoire, les projets routiers sont soumis au SDT pour approbation. Il n'est de ce fait pas nécessaire de spécifiquement mentionner le SIN dans le texte de la loi.

### Article 20: Obligation d'annonce

- La commune des Enfers et la FPJ considèrent que cet article n'est pas adapté aux besoins de la paléontologie, en particulier aux objets paléontologiques.

Argument: Les objets protégés par cet article sont les objets ayant une valeur scientifique, mentionnés dans l'article 6. Dès lors, la réponse donnée dans le paragraphe réservé à l'article 6 s'applique ici également.

### Article 24: Autorisation pour étude scientifique

- La FPJ considère que cet article est formulé de manière trop restrictive et pourrait représenter une entrave pour la prospection paléontologique, qui utilise couramment des moyens techniques très simples (marteau, ciseau, pioche).

Argument: L'article ne définit pas le terme de "moyens techniques". L'ordonnance concernant les fouilles archéologiques et paléontologiques (RSJU 445.42), qui ne sera pas abrogée par la loi proposée, spécifie clairement que seuls les travaux paléontologiques nécessitant un outillage ou appareillage *de terrassement* requièrent une autorisation (art. 1, alinéa 2). Cette disposition pourra être maintenue dans l'ordonnance lors de la mise en conformité de celle-ci avec la présente loi.

### Article 25: Obligation de permettre les fouilles

- Les communes de Beurnevésin, de Delémont et de Haute-Ajoie ainsi qu'un parti politique (PDC) sont d'avis que la teneur actuelle de l'alinéa 2 ("L'étude scientifique doit être réalisée dans des délais raisonnables") est trop peu précise et devrait être plus restrictive.

Argument: L'article ne définit effectivement pas le terme de "délais raisonnables", mais spécifie que la planification se fait si possible d'entente avec le propriétaire et en coordination avec le maître d'ouvrage. Les délais nécessaires pour réaliser une fouille dépendent en effet de la nature du site à documenter, de sa taille, sa complexité, son importance et des moyens mis à disposition. Soucieux de l'utilisation économe et efficace de ses moyens, le Gouvernement, et par son truchement l'Office de la culture, veillent et continueront à veiller au déroulement efficace et rapide des études scientifiques. L'alinéa 2 de l'article 25 exprime clairement cette volonté. La nature très variée des sites archéologiques et paléontologiques ne permet toutefois pas de fixer par avance un délai unique applicable à toutes les découvertes.

## Article 26: Droit des tiers

- La commune, des Enfers, la FPJ et la FJT sont d'avis que les droits d'auteur des personnes externes autorisées à réaliser une étude doivent appartenir à l'auteur et ne sont pas à réserver au Canton.

Argument: S'il est évident que les trouvailles et la documentation scientifique complète sont à réserver au Canton, la question du droit d'auteur est effectivement plus délicate. Il faudra néanmoins s'assurer que les résultats de l'étude soient publiés de manière conforme aux attentes du Canton. Le projet est dès lors adapté comme suit:

### **Adaptation de l'article 26 du projet:**

**Texte mis en consultation:** Lorsque des personnes externes sont autorisées ou chargées de la réalisation d'une étude scientifique, l'ensemble des trouvailles, la documentation scientifique complète ainsi que les droits d'auteur sont à réserver au Canton par l'établissement d'une convention.

**Nouveau texte proposé:** Lorsque des personnes externes sont autorisées ou chargées de la réalisation d'une étude scientifique, l'ensemble des trouvailles ainsi que la documentation scientifique complète sont à réserver au Canton par l'établissement d'une convention, *qui doit également régler les modalités relatives à la publication des résultats.*

## Article 27: Participation financière

- Quinze communes, soit La Baroche, Basse-Allaine, Boécourt, Bure, Clos du Doubs, Courchapoix, Courchavon-Mormont, Courroux, Courtedoux, Delémont, Les Enfers, Les Genevez, Lajoux, Porrentruy, Saignelegier, l'Association jurassienne des communes et l'Association des bourgeoisies de la République et Canton du Jura demandent que les frais des études scientifiques soient intégralement assumés par le Canton. A leur avis, il s'agit d'une tâche purement cantonale, les fouilles et les études se faisant à la demande du Canton. Ce point de vue se reflète dans les réponses du point 6 du questionnaire: 27 communes et bourgeoisies ont répondu par un "Non" et seulement 6 par un "Oui" (cf. ci-dessus).

Argument: L'article spécifie qu'en règle générale, le Canton assume les frais de l'étude scientifique, avec cependant des exceptions détaillées dans les alinéas 2, 3 et 5. L'exception la plus importante est définie par l'alinéa 2: *Lorsqu'un projet de construction ou d'aménagement concerne un site inventorié en catégorie 1 et que celui-ci nécessite une étude scientifique, le propriétaire finance 50% des frais de celle-ci.* Il s'agit donc dans ce cas d'un projet de construction qui prévoit en toute connaissance de cause des travaux sur un site archéologique ou paléontologique déjà clairement identifié et inventorié; en outre, seuls les travaux mettant en danger le site recensé sont concernés. Les propriétaires privés ayant acquis leurs immeubles avant l'inscription du site à l'inventaire ne sont pas tenus de participer à ces frais (alinéa 3); en outre, la participation éventuelle peut être réduite ou supprimée par l'OCC si elle est manifestement disproportionnée par rapport au projet (alinéa 4).

En résumé:

Une participation financière sera demandée aux *propriétaires privés* qui :

- auraient acquis leurs immeubles après la mise à l'inventaire du site en catégorie 1 et qui prévoient un projet de construction ou de terrassement qui porterait atteinte au site, nécessitant dès lors une étude scientifique.

Ces propriétaires privés auront donc acquis les parcelles concernées et élaboré leur projet en toute connaissance de cause (cf. art. 10 à 16, art. 22).

Une participation financière ne sera demandée qu'aux *corporations de droit public* (communes, bourgeoisies, paroisses) qui:

- après la mise à l'inventaire du site en catégorie 1, prévoient en tant que propriétaire un projet de construction ou de terrassement qui porterait atteinte au site, nécessitant dès lors une étude scientifique.

Ces corporations de droit public auront donc élaboré leur projet en toute connaissance de cause (cf. art. 9 à 16, art. 22).

Les communes, les bourgeoisies et les paroisses ne peuvent quant à elles pas profiter de l'exception formulée dans l'alinéa 3. Le Gouvernement est d'avis que ces corporations de droit public sont également des représentants de la collectivité. Or, le patrimoine archéologique et paléontologique appartient précisément à cette collectivité, aux habitants de notre région. Il est dès lors raisonnable d'appliquer des standards plus élevés aux communes, bourgeoisies et paroisses qu'aux propriétaires privés. En ce qui concerne les communes, majoritairement opposées à cette participation financière, la Constitution cantonale prévoit clairement qu'elles soutiennent la gestion du patrimoine: "L'Etat *et les communes* ...veillent et contribuent à la conservation, à l'enrichissement et à la mise en valeur du patrimoine jurassien ... (art. 42 alinéa 2). Ils sauvegardent la beauté et l'originalité des paysages, de même que le patrimoine naturel et architectural (art. 45 alinéa 2)". Au vu de ce qui précède, et dans la volonté d'encourager la gestion parcimonieuse du patrimoine archéologique et paléontologique afin de favoriser sa conservation pour les générations futures, le Gouvernement ne souhaite pas modifier l'article 27 du projet.

- Il peut encore être précisé que tout futur propriétaire privé, soumis à une participation financière, sera informé du potentiel archéologique ou paléontologique de l'immeuble avant son achat. Plus précisément, les articles 11 à 16 du projet prévoient d'informer le propriétaire *actuel* de la parcelle de l'inscription, de la radiation ou du changement d'un site dans l'inventaire. Cette inscription, et les restrictions qui en découlent, seront cependant également publiées dans le Journal officiel (art. 11 alinéa 1c et art. 14 alinéa 2) et mentionnées au Registre foncier (art. 22). Toute personne désirant acquérir la parcelle concernée aura donc l'information à sa disposition. Cependant, afin de clarifier les circonstances qui peuvent induire une dérogation à cette participation, le projet a été adapté comme suit:

#### **Adaptation de l'article 27, alinéa 3 du projet:**

**Texte mis en consultation:** Le propriétaire ayant acquis son immeuble avant son inscription provisoire ou définitive à l'inventaire au sens des articles 11, alinéa 2, et 14, alinéa 2, n'est pas tenu de participer financièrement au sens de l'alinéa 2 du présent article. Cette exception ne s'applique pas aux corporations de droit public.

**Nouveau texte proposé:** Le propriétaire ayant acquis son immeuble avant son inscription provisoire ou définitive à l'inventaire *en catégorie 1* au sens des articles 10, *lettre a*, 11, alinéa 2, et 14, alinéa 2, n'est pas tenu de participer financièrement au sens de l'alinéa 2 du présent article. Cette exception ne s'applique pas aux corporations de droit public.

#### **Article 29: Mise en valeur**

- La commune de Vellerat regrette que l'Etat ne s'engage pas plus fermement en faveur de la mise en valeur. A son avis, le texte de cet article devrait être *L'Etat promeut la mise en valeur du patrimoine archéologique et paléontologique* plutôt que *L'Etat cherche à promouvoir la mise en valeur du patrimoine archéologique et paléontologique* (art. 29, alinéa 1).

**Argument:** La promotion (et donc la mise en valeur) des découvertes archéologiques et paléontologiques est un des buts visés par la nouvelle loi et correspond à une volonté du Gouvernement. Il n'est dès lors pas nécessaire de renforcer davantage l'article concerné.