

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 173-2016
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2016.RRGR.861

Déposée le: 06.09.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Schmidhauser (Interlaken, PLR) (porte-parole)
Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC)
Schwarz (Adelboden, UDF)
Etter (Treiten, PBD)

Cosignataires: 35

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 90/2017 du 1 février 2017
Direction: Direction de l'instruction publique
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Point 1 : adoption et classement

Point 2 : rejet

Point 3 : adoption et classement

Pondération des intérêts dans le domaine de l'archéologie également

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour que la législation sur la protection du patrimoine (et en particulier l'art. 24 LPat et l'article 22 OPat) soit modifiée selon les orientations suivantes :

1. En présence d'un site ou d'un lieu de découverte archéologiques, il faut se poser les questions suivantes : faut-il le conserver entièrement ou en partie seulement ? Faut-il procéder à des fouilles de sauvetage ? Peut-on s'abstenir de toute mesure ? Pour répondre à ces questions, on pèsera les intérêts en présence, ceux de l'archéologie d'un côté et l'intérêt public ou privé à l'utilisation du sol de l'autre. Le coût des différentes variantes sera également pris en compte dans la pondération des intérêts.
2. La décision sera susceptible de recours.

3. Ce sont en tout cas les pouvoirs publics qui supportent le coût des fouilles archéologiques.

Développement :

L'article 24 de la loi sur la protection du patrimoine (LPat) ne prévoit que deux options concernant les sites et les lieux de découverte archéologiques : la conservation ou, si elle est impossible, les fouilles de sauvetage. La troisième option, celle qui consiste à ne rien faire du tout, n'est pas prévue. Il vaut pourtant la peine de l'envisager puisque d'après les avis de droit dont on dispose, elle est compatible avec le droit de rang supérieur.

Cette pondération des autres intérêts et en particulier de celui à l'utilisation du sol à de nouvelles fins publiques ou privées, porteuses pour l'avenir, doit impérativement être prévue dans la loi.

La pondération des intérêts doit également intégrer le coût des mesures archéologiques.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif estime que toute action publique se fonde sur une pondération des intérêts. La Constitution fédérale prévoit que l'activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé (art. 5, al. 2 Cst.). En conséquence, une pondération des intérêts a aussi lieu dans le domaine de l'archéologie. La Stratégie de protection du patrimoine du canton de Berne, dont a pris connaissance le Grand Conseil en 2015, a précisé le principe de la priorisation : « Le canton de Berne fixe des priorités dans ses activités et intervient lorsque l'importance et la valeur du bien culturel l'exigent. [...] L'activité culturelle ne peut ni ne doit tout préserver, protéger ou déterrer. » (objectif stratégique 6)

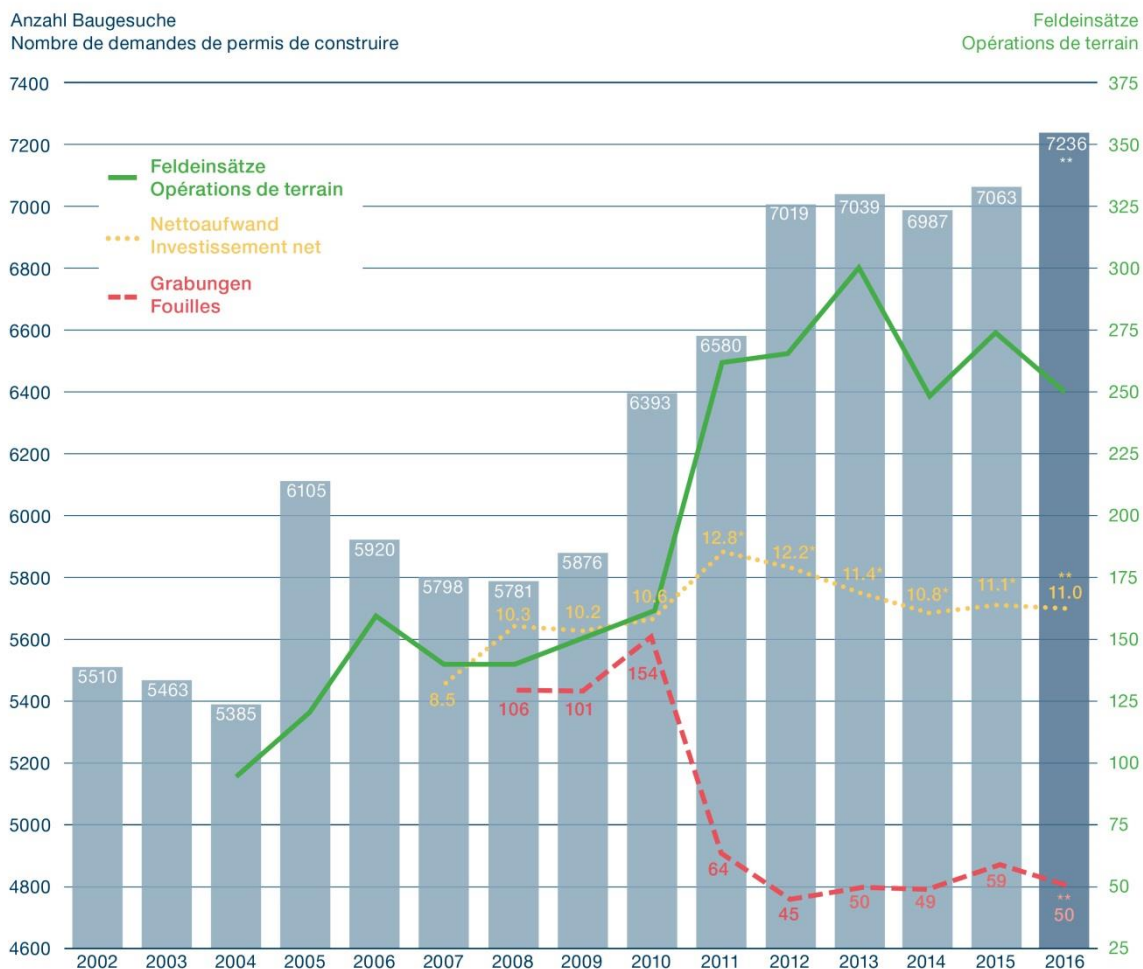
Ainsi, la Stratégie de protection du patrimoine a aussi satisfait à des exigences formulées antérieurement par le Grand Conseil, notamment dans la motion 244-2012 (Tromp), laquelle demande que le mandat du Service archéologique se concentre sur l'essentiel. Etant donné que la Stratégie de protection du patrimoine constitue une base stratégique largement approuvée en matière d'archéologie, le Conseil-exécutif fonde sa réponse sur les prescriptions contenues dans ce document.

Point 1

La procédure proposée au chiffre 1 pour les études archéologiques correspond à la pratique en vigueur non seulement dans le canton de Berne, mais aussi dans la plupart des autres cantons. Les nouveaux sites et lieux de découverte archéologiques sont recensés dans un inventaire (art. 10d de la loi sur les constructions ; art. 10 et 23 de la loi sur la protection du patrimoine) et, si possible, laissés intacts (Stratégie de protection du patrimoine, objectif opérationnel 2 relatif à l'archéologie). Lorsqu'ils risquent la destruction, il convient d'étudier s'ils peuvent être conservés intégralement ou partiellement, si des fouilles de sauvetage s'imposent ou s'il faut renoncer à toute opération archéologique. Une pondération entre les intérêts publics de la protection du patrimoine d'une part et les intérêts publics ou privés à l'utilisation du sol de l'autre est non seulement effectuée à cette fin, mais les coûts sont également pris en compte. En général, les intérêts à l'utilisation du sol sont privilégiés dans le rapport technique par rapport à ceux liés à la protection des sites.

Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de la Stratégie de protection du patrimoine, la Direction de l'instruction publique applique la nouvelle pratique en matière de priorités. Bien que le nombre de demandes de permis de construire déposées dans le canton de Berne ait augmenté de manière constante, le nombre de fouilles d'envergure a délibérément été réduit de façon considérable (voir graphique).

Entwicklung von Bau und Archäologie im Vergleich Evolution comparée de la construction et de l'archéologie



* Miete Brünnenstrasse mitgerechnet (seit 2012 ausgelagert, AGG)

* Loyer de la Brünnenstrasse compris (dès 2012 transféré à l'OIC)

** Hochrechnung Ende November 2016

** Extrapolation selon données de fin novembre 2016

Il n'est pas rare que, après une première évaluation, on décide de ne prendre aucune mesure. Ce fut par exemple le cas pour le château de Rotenbühl à Krattigen, pour l'ancienne chapelle proche de la clinique ophtalmique de Berne, pour le site romain de Luchliweg à Leuzigen, pour le site d'Oberholz à Treiten, pour le terrain de sport Thorberg à Krauchthal ou encore pour le site du Gaswerk à Bienne. De nos jours, les constructions de routes et l'excavation de tranchées sur des sites archéologiques ne font l'objet d'un suivi par le Service archéologique que dans des cas exceptionnels. En ce qui concerne les cimetières, on a renoncé entièrement aux fouilles à plusieurs reprises. En 2008, par exemple, une partie du cimetière médiéval de Schüpfen, compre-

nant des centaines de tombes, a été mise au jour. Par la suite, une autre partie des sépultures n'a délibérément pas été étudiée, mais uniquement mise au jour. En 2016, il a par ailleurs été décidé de ne pas étudier l'ancien cimetière institutionnel de Riggisberg, bien que l'Institut de médecine légale de l'Université de Berne ait fait part de l'intérêt scientifique du site (celui-ci a été étudié par l'institut lui-même en accord avec la maîtrise d'ouvrage).

Il est habituel d'étudier en détail une petite partie d'un site et de laisser de côté la plus grande partie, ou de ne l'étudier que sommairement. Dans le cadre de l'extraction prévue du gravier sur le site de Challnechwald, on a ainsi renoncé à mettre au jour les vestiges d'habitations. Les fouilles se sont limitées à la nécropole. Pour les fouilles prévues sur le site d'Agglolac à Nidau, un plafond de coûts a été fixé bien en-deçà des estimations faites à l'origine par les archéologues. Il est d'une part prévu d'éviter dans la mesure du possible les interventions dans les strates archéologiques grâce à une planification méticuleuse et, d'autre part, les objets ne seront pas tous mis au jour selon les normes les plus rigoureuses. Par ailleurs, s'agissant des études de petite envergure, on examine non seulement dans tous les cas l'utilité des fouilles, mais on définit aussi de manière adéquate la charge qu'elles engendreraient.

La législation cantonale sur la protection du patrimoine met en œuvre les prescriptions des conventions internationales, notamment celles de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (RS 0.440.5). Pour pouvoir bénéficier des subventions fédérales considérables prévues dans le cadre de la convention-programme conclue avec la Confédération dans les domaines des monuments historiques, de l'archéologie et de la protection des sites, le canton de Berne doit appliquer les prescriptions d'ordre supérieur et tenir compte des recommandations de la Commission fédérale des monuments historiques.

Le Conseil-exécutif estime que le point 1 de la motion est déjà satisfait aujourd'hui. Il propose donc son adoption et son classement.

Point 2

Dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire ou de la procédure coordonnée, le Service archéologique rédige des rapports d'expertise à l'intention de l'autorité chargée de délivrer le permis de construire ou de l'autorité directrice. Ces rapports servent à la pondération des intérêts lorsque la décision de l'autorité est attaquée. La coordination de la procédure par une seule autorité permet de garantir que les décisions des différents offices ne se contredisent pas sur le fond et soient rendues selon un ordre chronologique logique. Ce principe mis en œuvre avec succès conformément à la loi de coordination de 1994 s'oppose à l'édiction de décisions séparées pour les études archéologiques. Le principe de la coordination permet dans le même temps de garantir que les oppositions et les recours ne soient traités qu'une fois et de manière harmonisée et, partant, d'éviter les retards dans les projets de construction ainsi que d'offrir la sécurité juridique nécessaire à toutes les parties prenantes.

Une fois le permis de construire accordé, les fouilles sont planifiées d'entente avec les maîtres d'ouvrage, coordonnées avec les travaux prévus et effectuées dans les délais fixés. Le droit en vigueur garantit la sécurité de planification et permet un bon déroulement de la procédure, évitant ainsi les retards dans les travaux de construction. En 2015, les collaborateurs et collaboratrices du Service archéologique ont mené 274 opérations de terrain, dont quelque 220 étaient

des interventions brèves, des sondages et des suivis de projets de construction d'une durée de quelques jours et 48 des interventions de faible envergure d'une durée maximale de six semaines et impliquant une ou deux spécialistes. Seules onze interventions ont été des fouilles de grande envergure.

Si l'ensemble de ces 274 mesures avaient dû faire l'objet de décisions susceptibles de recours, de nombreux projets de construction auraient été interrompus ou retardés en raison des délais à tenir. De plus, les formalités administratives et le montant des émoluments auraient augmenté, ce qui irait à l'encontre des efforts entrepris pour simplifier les procédures administratives. Le secteur de la construction a plutôt intérêt à ce que le Service archéologique agisse de manière rapide et flexible, comme c'est le cas actuellement.

Aux yeux du Conseil-exécutif, rendre des décisions susceptibles de recours pour les études archéologiques ne serait profitable ni aux maîtrises d'ouvrage ni aux pouvoirs publics. Une telle mesure irait à l'encontre de l'objectif visé. C'est pourquoi le Conseil-exécutif propose de rejeter le point 2.

Point 3

Selon le droit en vigueur, les coûts engendrés par les fouilles archéologiques sont pris en charge par les pouvoirs publics (art. 24, al. 3 de la loi sur la protection du patrimoine). Il s'agit en principe du canton, qui soumet les dépenses correspondantes à l'organe compétent en matière d'autorisation de dépenses. La conservation et la protection des sites archéologiques sont cependant l'affaire du canton et des communes. C'est pourquoi, lorsqu'une commune décide de ne pas conserver ou protéger un site en sa possession, elle participe aux coûts liés aux fouilles et à l'étude du site. Le taux de subventionnement s'élève en général à un tiers des coûts et est fixé par le canton après consultation de la commune.

Etant donné que les coûts engendrés par les fouilles archéologiques sont aujourd'hui déjà pris en charge par les pouvoirs publics, le Conseil-exécutif propose d'adopter et de classer le point 3.

Destinataire

- Grand Conseil