



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48

[www.fr.ch/ce](http://www.fr.ch/ce)

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de l'intérieur  
Monsieur le Conseiller fédéral  
Alain Berset  
3003 Berne

*Document PDF et Word à :*  
[nina.mekacher@bak.admin.ch](mailto:nina.mekacher@bak.admin.ch)

*Fribourg, le 27 février 2018*

## **Ratification et mise en œuvre de la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique: évaluation et prise de position du Service archéologique de l'Etat de Fribourg**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames, Messieurs,

Le Conseil d'Etat remercie le Département fédéral de l'intérieur de le consulter au sujet de la ratification de la Convention de l'UNESCO de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique par la Confédération et prend position comme suit.

Le canton de Fribourg a la chance de pouvoir disposer, au sein de son Service archéologique, de compétences permettant d'assurer annuellement, depuis plus de dix ans, des interventions subaquatiques sur les sites immergés des eaux « territoriales » cantonales. Cette pratique permet aujourd'hui aux spécialistes de ce type de vestiges une compréhension factuelle et raisonnée des divers risques et impacts subis par ces sites archéologiques. Leur promotion, depuis 2011, au rang de Patrimoine culturel mondial de l'UNESCO, par leur intégration dans le site sériel international « Palafittes autour des Alpes », implique de nouvelles responsabilités et tâches non seulement au niveau de leur gestion nationale, mais aussi et surtout au niveau cantonal pour ce qui est de leur gestion, de leur surveillance, de leur sauvegarde, voire de leur sauvetage. Il convient de noter que ces responsabilités supplémentaires dévolues au canton, par l'entremise du Service archéologique de l'Etat de Fribourg, n'ont jamais fait l'objet de compensations d'aucune sorte, ce qui fait que ces prestations supplémentaires sont concrètement réalisées soit de manière limitée, soit au détriment d'autres prestations.

Beaucoup de facteurs déstabilisants ou destructeurs pour le patrimoine archéologique subaquatique ont été identifiés par les spécialistes au cours des dernières décennies. L'évolution des rythmes des phénomènes destructifs ont aussi été étudiés. Ces connaissances font notamment partie des apports des trois Rencontres internationales Archéologie et érosion, Monitoring et mesures de protection pour la sauvegarde des palafittes préhistoriques autour des Alpes (1994, 2004 et 2014). D'un point de vue scientifique, il apparaît désormais très clairement que la prémisses de la plupart des facteurs

destructeurs ou déstabilisants du patrimoine subaquatique de la région des Trois Lacs est la stabilisation artificielle du niveau des eaux occasionnée par les deux grands projets fédéraux de Correction des eaux du Jura (1868-1878 et 1962-1973). Il est notoire que, depuis la réalisation de ces grands projets hydrauliques il y a un peu plus d'un siècle, l'ensemble des stations palafittiques a subi une destruction massive et rapide. Le volume des vestiges perdus durant ces 100 dernières années, et en particulier depuis la 2<sup>ème</sup> phase des travaux de correction, est très certainement supérieur au volume perdu entre l'abandon des villages littoraux durant la Préhistoire et le milieu du XIXe siècle.

Il apparaît dès lors comme de plus en plus urgent de mettre en œuvre toutes les options qui permettraient d'assurer une meilleure sauvegarde de ce patrimoine subaquatique inestimable. Parmi celles-ci, la ratification et la mise en œuvre de la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique semble – a priori et dans la forme envisagée par la Confédération – représenter une contribution majeure. Nous devons toutefois mettre en évidence, au travers des commentaires suivants, le fait que cette forme est largement insuffisante en ce qui concerne le patrimoine subaquatique des eaux intérieures helvétiques en général et du canton de Fribourg en particulier.

#### Rapport explicatif p. 3, al. 3

*« [...] la Suisse garantira qu'elle agit avec ménagement et en pleine conscience de ses responsabilités envers le patrimoine culturel subaquatique de ses eaux intérieures. Il n'en résultera pour elle aucune nécessité de prendre des mesures immédiates, car les législations en vigueur sur le plan fédéral et sur le plan cantonal offrent déjà une protection suffisante du patrimoine archéologique de nos lacs et cours d'eau. »*

Commentaire :

Les législations fédérales et cantonales en vigueur offrent une protection suffisante sur le plan légal. Le statut de protection légale du patrimoine culturel subaquatique peut être régulé par le biais des outils disponibles. Toutefois, la protection légale fait sens si et seulement si la préservation et la sauvegarde du patrimoine culturel subaquatique peuvent être assurées dans les faits.

Rapport explicatif, Art. 14-16, p. 13, paragraphe 2

*« Une modification de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse est proposée afin de satisfaire également aux exigences de la Convention relatives au patrimoine culturel subaquatique. Les nouvelles dispositions doivent garantir que personne n'endommage des biens culturels subaquatiques ou y porte atteinte depuis un navire suisse. »*

Commentaire :

Cette modification est la bienvenue en ce qui concerne la navigation maritime sous pavillon suisse. Dans les eaux intérieures, la Suisse voit en effet une navigation commerciale qui fait partie de la « navigation sous pavillon suisse ». Il s'agit principalement, sur territoire fribourgeois, des entreprises de transport et compagnies de navigation de la région des Trois Lacs, mais aussi de quelques bâtiments d'entreprises de transports de matériaux et de travaux. S'il est avéré que la houle générée par la navigation des grands bâtiments sur nos lacs est un facteur contribuant, dans une certaine mesure, à l'érosion de vestiges culturels subaquatiques, il est très important de noter ici que d'autres générateurs d'érosion et de dommages au patrimoine subaquatique ne sont aucunement touchés par la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse.

La navigation de plaisance, avec un nombre d'embarcations en constante augmentation, est régie par la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI) et de l'ordonnance du 8 novembre 1978 sur la navigation dans les eaux suisses (ordonnance sur la navigation intérieure ONI). Les embarcations de plaisance sont aussi contributrices de l'entretien et de l'augmentation de la houle érosive. Elles sont aussi et surtout, de par leur faible tirant d'eau, susceptibles de naviguer et de stationner très près des rives. La nature des loisirs pratiqués depuis ces embarcations encourage fréquemment les utilisateurs de ces embarcations à stationner sur des rives non accessibles depuis la terre ferme. Les ancres relativement légères qui sont jetées lors de ces stationnements occasionnent, lors de leur levage, des labourages importants et systématiques du fond lacustre. Etant donné qu'il n'existe pas, dans la loi fédérale sur la navigation intérieure, de directive interdisant l'ancrage au-dessus de vestiges culturels subaquatiques, les dommages occasionnés chaque été aux sites palafittiques de nos régions sont innombrables et comprennent des arrachages de pieux architecturaux millénaires, des dragages d'éléments de construction, des labourages de couches archéologiques sur des dizaines de mètres, des détériorations d'éléments mobiliers se trouvant proches de la surface, ainsi que des risques de perturbations dues aux piétinements des baigneurs à proximité des bateaux et sur les rivages atteints par ces derniers.

Si la Convention devait être ratifiée sans réaliser en parallèle une modification spécifique de la LNI et de son ordonnance d'application ONI, notamment en ce qui concerne des mesures de protection par la limitation préventive stricte ou l'interdiction d'ancrage des embarcations de plaisance sur les vestiges culturels subaquatiques, et sans inclure les bases légales d'un système de sanctions applicables et efficaces (au sens de l'art. 17 de la Convention), la Convention ne pourrait tout simplement pas être respectée par la Suisse.

Rapport explicatif, Art. 17-18, p. 13

*« Les Etats doivent prendre des sanctions contre toute infraction aux prescriptions qu'ils ont édictées aux fins de la protection du patrimoine culturel subaquatique [...] Il est proposé de compléter la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse par une disposition sanctionnant celui qui endommagerait le patrimoine culturel subaquatique ou lui porterait atteinte [...] »*

Commentaire :

Cela ne suffit pas pour couvrir l'ensemble des atteintes dues à la navigation dans les eaux intérieures suisses. Il est indispensable de procéder aussi à une adaptation de la loi fédérale sur la navigation intérieure (LNI) ainsi que de l'ordonnance sur la navigation ONI dans les eaux suisses et de prévoir un régime de sanctions applicables.

Rapport explicatif, Art. 21, p. 14

*« La Suisse a déjà développé des procédés et des techniques de fouille et de conservation du patrimoine culturel subaquatique très élaborées. »*

Commentaire :

Il s'agit d'un fait. Toutefois, la Convention demande qu'après ratification s'opère une coopération entre Etats parties pour dispenser la formation à l'archéologie subaquatique ainsi qu'aux techniques de préservation. Les mesures et modalités de cette coopération, exigées par la Convention, ne sont pas précisées par la Confédération et nous le regrettons.

Convention, Art. 22

*« Pour veiller à ce que la présente Convention soit mise en œuvre correctement, les Etats parties créent des services compétents ou renforcent, s'il y a lieu, ceux qui existent [...] »*

Commentaire :

Même si l'organisation existe en Suisse (Office fédéral de la culture, services archéologiques cantonaux), ce qui permet d'assurer en majeure partie les missions de protection et aussi dans une certaine mesure de sauvegarde du patrimoine culturel subaquatique, la plupart des cantons ne disposent pas des services compétents nécessaires à assurer les missions de préservation établies par la Convention. Dans le canton de Fribourg, nous sommes en mesure de réaliser les travaux de gestion et d'assurer les mises sous protection. Les missions de sauvegarde se limitent à des travaux ponctuels annuels de monitoring, de cartographie superficielle et d'échantillonnage minimal pour analyses. Nous ne disposons aucunement des moyens qui seraient nécessaires pour assurer efficacement la préservation au sens de la Convention.

La chaîne de causalité principale pour la forte dégradation récente (dernier siècle et surtout les cinquante dernières années) de l'état de préservation du patrimoine culturel subaquatique de la région des Trois Lacs indique une source initiale prépondérante : les projets de Correction des eaux du Jura de la Confédération. La stabilisation du niveau des lacs entre 1 et 2 m. de hauteur au-dessus des vestiges les plus significatifs du patrimoine palafittique est la cause primaire de la destruction irrémédiable de ce patrimoine à moyen, voire à court terme. Les investissements à consentir pour atteindre les missions de la Convention sont totalement hors d'atteinte des moyens cantonaux actuellement disponibles.

La Confédération s'engage régulièrement à intégrer des objectifs internationaux de protection, de préservation et de sauvegarde du patrimoine culturel subaquatique : cette Convention, ainsi que l'inscription de l'objet sériel « Palafittes autour des Alpes » au Patrimoine mondial de l'UNESCO, en sont l'illustration. Toutefois, l'atteinte des objectifs concrets, pour ce qui est des vestiges menacés, est à l'entière charge des cantons. La Confédération n'a intégré aucune forme de contribution ou de soutien aux cantons pour leur permettre d'atteindre les objectifs imposés, notamment en ce qui concerne la mission de préservation. Cela n'est pas supportable du point de vue cantonal, particulièrement dans les cantons de Fribourg, de Neuchâtel, de Vaud et de Berne (région des Trois Lacs), pour lesquels les principales causes des difficultés sont identifiées comme étant des projets de la Confédération elle-même (Corrections des eaux du Jura). Il est indispensable que toute nouvelle ratification fédérale d'un instrument renforçant les charges et responsabilités cantonales soit munie d'un programme national d'accompagnement incluant les instruments budgétaires indispensables pour assurer une mise en œuvre décente des objectifs nouvellement fixés et imposés aux cantons.

Au sens des commentaires précédents, l'affirmation du Rapport explicatif, p. 20 au sujet des conséquences pour les cantons qui « *ne devront ni modifier leurs législations ni dégager des ressources supplémentaires* » ne correspond pas aux deux seules options réelles suivantes :

- > soit le canton de Fribourg devra concrètement trouver les ressources supplémentaires nécessaires pour assurer la mission de préservation imposée par la Convention,
- > soit « *La Convention peut être mise en œuvre dans le cadre des activités courantes et selon les possibilités locales* » (Rapport explicatif p. 20) et la mission ne sera pas atteinte pour préserver les vestiges culturels subaquatiques, par manque de ressources dites locales.

La répartition actuelle des responsabilités et des charges entre Confédération et cantons ne permet pas une ratification de la Convention sans la trahison a priori d'un objectif principal de la ladite Convention, à savoir la préservation du patrimoine culturel subaquatique. C'est pourquoi il est indispensable que la répartition des charges soit revue dans le cadre de la ratification.

Nous vous remercions de nous avoir consultés, vous souhaitons bonne réception de ces observations et vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

  
Georges Godel  
Président



  
Danielle Gagnaux-Morel  
Chancelière d'Etat