

<i>Deliverable n°</i>	D8
Titre du <i>deliverable</i>	Rapport préliminaire sur les législations nationales
Tâche n°	1.2.
Leader de la tâche	CUGS
Partenaires de la tâche	CUGS, IN SITU, ICUB, AVEC, ICOMOS, RAVA, ENGLISH HERITAGE, IN EXTENSO, UAM
Auteurs	Pierre Hupet, Catherine Zwetkoff
Date	Décembre 2005

Ce *deliverable* est produit dans le cadre du projet APPEAR financé par :
Commission européenne, DG Recherche
5° Programme-Cadre, Énergie, Environnement et Développement durable,
Action-clé 4 : ville de demain et patrimoine culturel,
4.2.3. : pour une meilleure intégration du patrimoine culturel dans la ville
Contrat : EVK4-CT-2002-00091

Résumé

Ce rapport a pour objet un inventaire non exhaustif du dispositif normatif, institutionnel applicable dans un certain nombre de pays européens au projet d'accessibilité. Il se présente sous la forme d'une description synthétique des principaux courants qui se dégagent de la régulation internationale. Le matériau collecté a servi à identifier les principales orientations, contraignantes ou non, telles qu'elles émergent des textes produits par les instances internationales. Elles seront ensuite comparées aux options politiques, administratives et juridiques, prises au niveau des États sur un certain nombre de thèmes autour desquels se structurent ces options (voir le *deliverable* D14).

Table des matières

1. Introduction	4
1.1. Définition du caractère normatif	4
1.2. Options et orientations	5
1.2.1. Approche prospective.....	5
1.2.2. Recommandations	5
2. Le contexte international	6
2.1. Conseil de l'Europe	6
2.1.1. Bref historique.....	6
2.1.2. Textes de référence.....	7
2.1.3. Priorités à court et moyen terme	8
2.1.4. Synthèse des tendances	9
2.2. Union européenne	11
2.2.1. Généralités.....	11
2.2.2. De Rome à Amsterdam	12
2.2.3. Le programme « Culture 2000 »	12
2.2.4. Le principe de subsidiarité et l'approche environnementale.....	13
2.2.5. Textes de références	15
2.3. Autres sources internationales.....	16
2.3.1. Généralités.....	16
2.3.2. ICOMOS	17
2.3.3. Textes de références	18
2.3.4. Synthèse des tendances	18
3. Conclusion.....	20

1. Introduction

Si la mise en valeur du patrimoine archéologique en milieu urbain constitue l'un des thèmes centraux du projet APPEAR, il importe de traiter ce volet de la problématique en l'intégrant dans le concept plus large de projet d'accessibilité qui comprend la conservation, l'intégration, la mise en valeur et l'exploitation du patrimoine.

L'inventaire des instruments juridiques pertinents dans le cadre précis de la recherche s'avère malaisé et peu productif. Malaisé, parce que le traitement juridique de la matière est à la fois morcelé (législation environnementale, urbanistique, institutionnelle, financière, fiscale, voire pénale) et parcellaire (seuls certains aspects de la problématique font l'objet d'une couverture normative). Peu productif, parce que le morcellement et l'incomplétude des instruments juridiques ne permettent pas de cerner, de manière univoque, la manière dont le droit appréhende cette problématique.

L'objet limité des *deliverables* 8 et 14 consiste donc à rassembler l'essentiel des informations disponibles, de façon à brosser un tableau global mais signifiant des différentes approches politiques et institutionnelles actuellement à l'œuvre en Europe. Ce tableau, comme tel, ne prétend nullement à l'exhaustivité et ne présente aucun caractère scientifique. Il a pour seule vocation de fournir au lecteur un document de synthèse, susceptible d'alimenter la réflexion commune entreprise, au sein du projet APPEAR, par une trentaine de chercheurs européens, issus de disciplines très variées.

1.1. Définition du caractère normatif

Les nombreux aspects de la problématique faisant l'objet de la présente recherche sont diversement traités par des instances régionales, nationales et internationales dont la production normative présente un caractère contraignant, essentiellement variable. Ainsi, par exemple, les chartes et recommandations du Conseil de l'Europe, sans être nullement contraignantes sur le plan juridique *stricto sensu*, revêtent néanmoins une valeur normative dans le sens où elles reflètent un consensus politique sur les orientations que les États signataires s'engagent à suivre. Ce consensus, fruit de longues négociations entre experts d'abord, entre décideurs ensuite, acquièrent une force « morale » dont on peut penser qu'elle s'impose dans le champ politique, à défaut d'être juridiquement contraignante. Ainsi, le non-respect de cette norme politique n'entraînera, en principe, aucune sanction juridique mais l'État qui s'en rend « coupable » risque de s'attirer les foudres – ou du moins la réprobation – de l'opinion publique internationale. L'importance du contexte international explique que l'on envisage d'abord le cadre normatif international avant d'envisager l'écho qu'il a trouvé au niveau national.

Par ailleurs, il faut rappeler que d'autres instances, telle l'Union européenne, produisent des textes normatifs qui ne sont pas tous dotés du même caractère contraignant. Les trois catégories de normes européennes sont les suivantes :

- Directive : ce texte juridique est pleinement contraignant pour tous les États membres, mais il ne s'applique effectivement qu'à dater de sa transposition en droit national ; il faut donc une intervention, plus ou moins rapide, du corps législatif national (le Parlement et/ou le Gouvernement) pour que la décision européenne prenne effet,

- Règlement : ce texte juridique est pleinement contraignant pour tous les États membres ou pour ceux qu'il désigne, et s'applique directement, en tous ses éléments, sans requérir l'intervention préalable des corps législatifs nationaux,
- Recommandation : ce texte juridique n'est pas contraignant ; il se borne à inviter les États membres à adopter une politique déterminée, sans pouvoir de sanction.

1.2. Options et orientations

1.2.1. Approche prospective

Compte tenu du cadre précis de la recherche, d'une part, et du caractère peu productif d'un inventaire systématique des instruments juridiques, d'autre part, il est préférable de recourir à une approche prospective, visant un triple objectif :

- Identifier les principales orientations, contraignantes ou non, telles qu'elles ressortent des textes produits par les instances internationales,
- Comparer ces orientations internationales avec les options politiques, administratives et juridiques, prises au niveau des États,
- Fournir aux chercheurs et aux décideurs un instrument de synthèse, susceptible de nourrir une approche pluridisciplinaire et de fonder utilement la prise de décision.

1.2.2. Recommandations

L'approche prospective, appliquée au traitement juridique de la matière, doit permettre de déceler les carences du système normatif et de proposer un ensemble de mesures prioritaires, en termes méthodologique et légistique, susceptibles de renforcer la pertinence des politiques nationales et d'élever leur niveau de conformité par rapport au cadre de bonne pratique, recommandé par les instances internationales.

2. Le contexte international

Dans ce *deliverable*, nous évoquerons la production normative du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, ainsi que les textes de référence émis par d'autres organisations à vocation internationale.

2.1. Conseil de l'Europe

Sur le plan international, le Conseil de l'Europe est assurément l'instance politique intergouvernementale la plus active en matière de protection du patrimoine culturel, historique et archéologique.

2.1.1. Bref historique

La Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (Londres, mai 1969)

La Convention de 1969 porte principalement sur les fouilles archéologiques et les informations qu'on en tire. Elle est entrée en vigueur en 1970.

À titre principal, les Parties s'engagent à interdire et à empêcher les fouilles illégales, à prendre les mesures nécessaires pour qu'elles soient soumises à autorisation et confiées uniquement à des personnes qualifiées, ainsi qu'à en contrôler et protéger les résultats. Les Parties acceptent de prendre toutes dispositions utiles pour garantir la communication scientifique des résultats des fouilles et faciliter la circulation des objets archéologiques à des fins scientifiques, culturelles et éducatives. La Convention a été ratifiée par vingt-quatre pays européens.

Attachée à la question du patrimoine archéologique subaquatique et du trafic illicite des antiquités, l'Assemblée parlementaire a soutenu l'idée de la révision de la Convention dès la fin des années soixante-dix.

Années 80

Au début des années quatre-vingt, des menaces nouvelles sont apparues. Elles tenaient aux incidences de vastes projets d'infrastructure suscités par l'accroissement démographique et l'élévation incessante des niveaux de vie (autoroutes, voies ferrées souterraines et trains à grande vitesse, réaménagement des quartiers historiques, parcs de stationnement, etc.), mais aussi à des projets d'aménagement du territoire (reboisement et remembrement foncier, entre autres). La Recommandation N° (89) 5 relative à la protection et mise en valeur du patrimoine archéologique dans le contexte des opérations d'aménagement urbain et rural a été adoptée en 1989 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Elle se référait à l'évolution des pratiques observées au cours des années précédentes et préconisait l'emploi de nouvelles méthodes de travail dans le cadre des grandes opérations d'aménagement.

Années 90

La proposition d'établir une version révisée de la Convention a reçu l'aval du Comité directeur pour la conservation intégrée du patrimoine historique (CDPH), puis celui du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Un Comité restreint d'experts sur l'archéologie

et l'aménagement a entrepris cette tâche et la Convention a été ouverte à signature le 16 janvier 1992 à Malte, lors de la 3^e Conférence européenne des Ministres responsables du patrimoine culturel.

2.1.2. Textes de référence

Sont ici énumérés les publications et textes de référence principaux, produits par le Conseil de l'Europe dans les matières qui nous occupent¹ :

- Convention européenne sur la protection du patrimoine archéologique (Londres, 6 mai 1969) (Série des traités européens, n° 66) et rapport explicatif.
- Convention européenne du paysage (Florence, 20 octobre 2000) (Série des traités européens, n° 176) et rapport explicatif.
- Recommandation sur les détecteurs de métaux et l'archéologie (1981, Recommandation 921 de l'Assemblée parlementaire).
- Archéologie et aménagement - Colloque de Florence, Italie, 1984 (1987). Série Patrimoine Architectural » n° 5. ISBN 92-871-1011-5.
- Archéologie et grands travaux - « Le droit et son application » : étude comparative de la situation dans plusieurs pays européens (1987).
- Recommandation sur la protection internationale des biens culturels et la circulation des oeuvres d'art (1988, recommandation 1072 de l'Assemblée parlementaire).
- Archéologie et grands travaux publics - Colloque de Nice, France, 1987 (1989). Série « Patrimoine Architectural » n° 12. ISBN 92-871-1670-9.
- Recommandation relative à la protection et mise en valeur du patrimoine archéologique dans le contexte des opérations d'aménagement urbain et rural (recommandation 89/5 du Comité des Ministres aux États membres).
- Convention européenne sur la protection du patrimoine archéologique (révisée) (La Valette, 16 janvier 1992) (Série des traités européens, n° 143) et rapport explicatif. ISBN 92-871-2124-9.
- Troisième Conférence européenne des Ministres responsables du Patrimoine culturel : Actes, Malte, 16 et 17 janvier 1992 (1993) ISBN 92-871-2309-8.
- Charte de Vérone sur l'utilisation des lieux antiques de spectacles, adoptée au Colloque international organisé à Vérone, Italie, en août 1997.
- Pipeline of archaeological treasures, 1998, ISBN 83-908 606-0-0.
- Archéologie et protection de la nature dans le Marais du Federsee, 1999.

¹ Tous ces documents sont disponibles sur le site Internet du Conseil de l'Europe, à l'adresse « www.coe.int ».

- Rapport sur la situation de l'archéologie urbaine en Europe, 1999, ISBN 92-871-3669-6.
- Fiche d'indexation minimale pour les sites archéologiques, 1999, ISBN 92-871-3816-8.
- Monuments de « L'Âge du Bronze » - Glossaire, 1999, ISBN 92-871-3712-9.
- L'archéologie et le projet urbain : un cadre de bonne pratique, adopté par le Comité du patrimoine culturel à sa 15^e session plénière (8-10 mars 2000).
- Orientations pour le développement de législations et de systèmes de gestion du patrimoine culturel, 2000, ISBN 92-871-4291-2.
- Directives sur la protection du patrimoine archéologique, 2000, ISBN 92-871-4293-9.
- Cinquième Conférence européenne des Ministres responsables du Patrimoine culturel (Portorož, 6 et 7 avril 2001) : résolution n° 2.
- Patrimoine culturel européen (Volume I) - Coopération intergouvernementale : recueil de textes, 2002, ISBN 92-871-4863-5.
- Patrimoine culturel européen (Volume II) - analyse des politiques et de la pratique 2002, ISBN 92-871-4865-1.
- Accès du public et gestion des sites culturels, actes du Colloque de Dublin (Irlande), 1991 (1992) - Série « Patrimoine Culturel » N°24, ISBN 92-871-2144-3.
- Sites archéologiques en Europe, conservation, entretien et mise en valeur : actes du Colloque de Conimbriga (Portugal), 1990 (1992) - Série « Patrimoine Culturel » n° 22, ISBN 92-871-2046-3.
- AGESA : Ateliers européens de gestion des sites archéologiques, FEMP, 2001.

2.1.3. Priorités à court et moyen terme

Lancé pour 5 ans, suite à la signature de la Convention de La Valette, le Plan européen pour l'Archéologie » a développé cinq projets prioritaires² :

- Organisation d'une campagne destinée à sensibiliser davantage le public à la valeur et à l'intérêt du patrimoine archéologique, ayant pour thème « L'Âge du Bronze ». En complément, un glossaire multilingue de termes archéologiques a été publié, destiné à faire mieux connaître cette question. Une exposition d'art « Dieux et héros de l'Âge du Bronze - l'Europe au temps d'Ulysse » a été organisée en 1998 par le Conseil de l'Europe,
- Lancement d'un Réseau thématique des lieux antiques de spectacle se prêtant à des représentations contemporaines. À la suite de plusieurs colloques internationaux, la Charte de Vérone sur l'utilisation des lieux antiques de spectacles a été adoptée en 1997 et diffusée dans les pays membres. Il s'agissait de promouvoir un mode de travail intersectoriel impliquant des archéologues, des architectes, des organisateurs de spectacles

² Voir « www.coe.int ».

et des spécialistes d'aménagement du territoire pour favoriser une meilleure protection et un meilleur usage des théâtres, amphithéâtres et cirques anciens,

- Adoption d'une Fiche d'indexation minimale pour les sites et monuments archéologiques, proche du modèle offert par la fiche d'indexation architecturale du Conseil de l'Europe, en vue de faciliter la communication entre organismes nationaux et internationaux chargés d'inventorier et de protéger le patrimoine archéologique d'une part, et la recherche d'autre part,
- Rapport sur la situation de l'archéologie urbaine en Europe : étude comparative sur l'archéologie pratiquée dans les centres urbains modernes de plusieurs pays européens, lorsqu'ils coïncident avec des villes et cités historiques anciennes recouvrant des sites habités dès le Néolithique. Cette étude fournit à la fois les informations sur les méthodologies appliquées par les pays concernés pour enrichir leurs inventaires ou leur documentation sur les villes historiques et les relations entre archéologie et urbanisme,
- Publication d'un Code européen de bonnes pratiques intitulé « Archéologie et urbanisme », adopté en 2000. Ce code a pour but d'accroître la protection du patrimoine archéologique urbain européen, en facilitant la coopération entre urbanistes, archéologues et promoteurs.

2.1.4. Synthèse des tendances

La philosophie et l'orientation politique du Conseil de l'Europe tendent désormais à appréhender l'archéologie en milieu urbain comme une activité nécessairement interdisciplinaire, ouverte à la multiplicité des enjeux et soucieuse d'apporter des réponses adaptées à des problématiques complexes où se mêlent la mémoire et le projet, la culture et l'économie, la science et le politique.

Cette option et les recommandations qui en découlent se trouvent clairement posées dès le chapitre introductif du document intitulé « L'archéologie et le projet urbain : un cadre de bonne pratique », adopté par le Comité du patrimoine culturel à sa 15^e session plénière (8-10 mars 2000).

En voici les éléments centraux :

« La transition urbaine est accomplie dans toute l'Europe depuis plusieurs décennies. L'urbanisation et l'accroissement de la population citadine ont profondément transformé le tissu urbain des villes fondées avant la révolution industrielle. Cette transformation qui s'est opérée sous diverses formes et à des rythmes variables selon les lieux s'est presque toujours accompagnée d'une destruction massive et inconsidérée des vestiges de l'histoire urbaine.

À une époque où l'on a de plus en plus tendance à repenser les politiques urbaines afin de corriger les erreurs du passé et de juguler la 'crise urbaine', et où ceux qui façonnent le tissu urbain axent de nouveau leurs interventions sur les centres historiques, il apparaît plus que jamais nécessaire de reconnaître l'importance du passé dans la création de la ville de demain.

L'urbanisme est un processus complexe, associant à un projet commun de nombreux partenaires : les autorités publiques et les urbanistes, les architectes et les promoteurs, les archéologues. Seule une coopération volontaire, étroite et permanente entre tous ces acteurs

permet d'obtenir de bons résultats. Il ne faudrait pas considérer que la conservation et la création sont intrinsèquement inconciliables. Tout projet urbain passe d'abord impérativement par une étude archéologique s'appuyant sur des sources écrites et des documents iconographiques. Une telle étude n'a pas simplement pour objet d'analyser la structure et l'évolution de la ville mais aussi d'évaluer son développement social et culturel. Elle conjugue l'étude de toutes les activités menées dans la ville et des processus qui les ont engendrées : c'est pourquoi l'archéologie a un rôle naturel à jouer dans la dynamique de l'aménagement urbain.

Une étude archéologique globale de la ville explore deux dimensions fondamentales : La première relève de la topographie urbaine et sociale et de son évolution jusqu'à nos jours. La deuxième est d'ordre spécifiquement économique et recouvre l'examen des techniques anciennes, ainsi que le développement de la recherche appliquée et expérimentale sur les matériaux et leur conservation. Cette recherche, étroitement liée aux progrès des techniques de restauration, a un impact direct sur le marché du travail, notamment pour les jeunes.

La conservation et la présentation des vestiges archéologiques font également partie de la démarche urbanistique : grâce à des choix novateurs en matière d'aménagement et d'architecture, leur réaffectation fonctionnelle ou symbolique peut jouer un rôle dans la création contemporaine.

Selon la Convention de Malte, il est préférable, dans la mesure du possible, de conserver in situ les vestiges archéologiques. Il convient d'appliquer ce principe aussi bien aux gisements archéologiques urbains qu'aux autres vestiges.

En matière d'urbanisme et d'aménagement urbain, toutes les parties devraient réfléchir à la possibilité de prendre des mesures propres à atténuer les effets des travaux d'aménagement susceptibles d'altérer les gisements et vestiges situés dans le sol (par exemple, en concevant des fondations spéciales ou en évitant de construire des sous-sols). Ces mesures sont préférables à des fouilles, sauf si celles-ci sont justifiées par des motifs de recherche solides et précis et que ces recherches sont intégralement financées.

La décision finale de préserver des vestiges archéologiques ou de procéder à des fouilles dépendra d'une multiplicité de facteurs. L'important est que toutes les parties soient associées au dialogue menant à la décision. »³

Le code de bonne pratique a été établi par un groupe d'experts auprès du Comité du Patrimoine Culturel du Conseil de l'Europe, investi d'un rôle de conseil sur les besoins de l'archéologie urbaine. Le code a été approuvé par le Comité du Patrimoine Culturel lors de sa 15e séance plénière, du 8 au 10 mars 2000. Le code vise à renforcer la protection du patrimoine archéologique urbain de l'Europe en facilitant la coopération entre les urbanistes, les archéologues et les promoteurs. Après avoir souligné les domaines touchant à l'urbanisme, dans lesquels la Convention européenne révisée pour la protection du patrimoine archéologique s'applique tout particulièrement, le code de bonne pratique présente les nombreux secteurs où une telle coopération entre tous les partenaires au projet urbain peut être facilement établie.

³ Voir texte complet à l'adresse « www.coe.int ».

2.2. Union européenne

2.2.1. Généralités

Dès les prémisses de l'unification européenne, la question de l'identité culturelle s'est posée en termes de diversité et d'ouverture. Ainsi Robert Schuman écrivait-il en 1955 : « L'Europe se fera une âme dans la diversité de ses qualités et de ses aspirations. L'unité des conceptions fondamentales se concilie avec la pluralité des traditions et des convictions, avec la responsabilité des choix personnels. L'Europe contemporaine devra être faite de cette coexistence qui ne soit pas un simple agglomérat de nations rivales, périodiquement hostiles, mais une communauté d'action librement concertée et organisée. »⁴

Il faut cependant observer que cette profession de foi était très inégalement partagée par les décideurs de l'époque. Schuman lui-même, au moment de choisir un titre à l'article dont est extraite la citation ci-dessus, eut la prudence de lui donner la forme interrogative. En effet, la question de l'improbable identité culturelle européenne taraudait les esprits et force est de constater que le sujet n'a rien perdu de son acuité, cinquante ans plus tard.

Comme l'écrit Tommaso Padoa-Schioppa en 1999, « la construction européenne nous a aidés à comprendre combien les sociétés auxquelles nous appartenons sont multiples : cité, région, nation, Europe, monde. Chacun de ces niveaux a son histoire propre et constitue une source de culture ; nous appartenons à chacun ; chacun nous nourrit et nous impose des devoirs. C'est précisément cette multiplicité d'appartenances, culturelles autant que civiles, qui enrichit notre vie et nous rend libres en même temps. Une société ne peut être ouverte dans la sphère politique si elle ne l'est pas dans celle de la culture. Aucune culture n'est digne de ce nom si elle est fermée. »⁵

Entre l'incantation de Padoa-Schioppa et la profession de foi de Schuman, on note une singulière similitude. Toutes deux insistent, à un demi-siècle d'intervalle, sur la chance et/ou la nécessité d'être « ensemble dans la différence ». À moins que ce ne soit « différents dans l'unité » ? Une telle récurrence dans l'affirmation a de quoi laisser perplexe. Ne cache-t-elle pas, en fait, l'impuissance européenne à appréhender *in concreto* un phénomène rebelle, peu enclin à l'harmonisation et à l'uniformisation qui, pourtant, ont fait leurs preuves dans le champ économique, politique et juridique ? La question est et reste posée : le processus d'intégration européenne doit-il et/ou peut-il s'étendre aux matières culturelles ?

Quoi qu'il en soit, les stratèges de l'intégration ont compris que « si la culture au sens large n'est évidemment pas la condition première de la réussite de l'Europe démocratique, elle en est probablement, à terme, une des conditions essentielles. Justement parce qu'au-delà de tout ce qui sépare les Européens, c'est à partir des valeurs culturelles communes que le projet européen peut avoir un réel enracinement populaire. »⁶

⁴ SCHUMAN R., 1955/I. *L'Europe est-elle une communauté spirituelle et culturelle ?*, L'annuaire européen, pp. 19-21.

⁵ PADOA-SCHIOPPA T., 1999. *Les enseignements de l'aventure européenne*, Commentaire, automne 1999, vol. 22, n° 87, p. 583.

⁶ WOLTON D., 1998. La communication et l'Europe, du multiculturalisme à la cohabitation culturelle. In : KASTORYANO R. (dir.), *Quelle identité pour l'Europe ? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de sciences Po, p. 72.

En d'autres termes, le projet européen, essentiellement économique et politique, doit nécessairement, pour assurer sa pérennité, se doter d'une dimension culturelle à la fois commune et respectueuse de la diversité.

2.2.2. De Rome à Amsterdam

Le Traité de Rome de 1957 laissait au Conseil de l'Europe le soin d'assumer la responsabilité de la coopération culturelle. Il fallut attendre le Traité de Maastricht en 1992, consolidé par celui d'Amsterdam en 1997, pour que la CEE se voie explicitement reconnaître des compétences dans ce domaine. Avant cette étape, la culture est présente dans l'action communautaire, mais de façon transversale : elle apparaît comme l'un des aspects de programmes à dominante économique ou sociale.

L'article 128 du Traité de Maastricht (devenu article 151 dans le Traité d'Amsterdam de 1997), qui constitue la base juridique de ce changement, précise dans son premier alinéa que la Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun. Le paradoxe fondamental d'une politique culturelle européenne est ici évacué dès le début : la culture commune n'est pas considérée comme incompatible avec la diversité des cultures nationales.

Le deuxième alinéa réitère cette exigence lorsqu'il précise les domaines dans lesquels la Communauté est susceptible d'encourager la coopération entre les États membres, voire de l'appuyer et de la compléter :

- L'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens,
- La conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne,
- Les échanges culturels non commerciaux,
- La création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel.

Pleinement reconnue comme élément de l'action extérieure et intérieure conduite par l'Union européenne, la culture devient, grâce au Traité de Maastricht, une compétence communautaire à part entière.

Toutefois, et en dépit de l'existence d'une direction particulière à la Commission (la DG X, en charge de la culture, de l'information et de la politique audiovisuelle), elle ne fait pas encore l'objet d'une politique spécifique et unifiée. Ce constat a donné lieu, en 1998, à une proposition de refonte complète de l'action culturelle de l'Union à la lumière d'une vision beaucoup plus exigeante des compétences conférées à celle-ci par le Traité de Maastricht.

2.2.3. Le programme « Culture 2000 »

Issu de cette proposition, le programme Culture 2000, décidé le 14 février 2000 par le Conseil et le Parlement, constitue l'aboutissement d'un long travail de réflexion mené par les différentes institutions européennes. Pour la première fois à ce niveau, les enjeux véritables attachés à la culture sont ainsi étudiés à leur juste mesure.

Le programme « Culture 2000 » est appelé à s'incarner dans trois types d'actions distincts⁷ :

- Les actions intégrées au sein d'accords de coopération culturelle transnationale structurés et pluriannuels, notamment par la mise en réseau d'opérateurs, d'organismes culturels, d'institutions culturelles de différents États membres, afin d'assurer la coproduction d'œuvres, et autres manifestations culturelles, notamment dans le domaine des arts vivants, de la littérature et du patrimoine en les rendant accessibles au plus grand nombre possible de citoyens de l'Union ou encore des manifestations culturelles sur le territoire de la Communauté pour mieux faire connaître la culture européenne. Ces actions nécessitent le concours d'au moins sept États membres,
- Les actions majeures : d'une dimension et d'une envergure importantes, et d'une résonance significative auprès des citoyens de la Communauté, ces actions contribuent à une meilleure prise de conscience de l'appartenance à une même communauté, ainsi qu'à la sensibilisation à la diversité culturelle de l'Europe (Ville européenne de la culture, festival culturel de l'Union européenne, Journées européennes de la Musique et du Patrimoine, etc.),
- Les actions spécifiques renvoient aux actions de coopération émanant des opérateurs culturels de différents États membres sur la base de priorités définies dans le domaine du multimédia et des nouvelles formes d'expression culturelle, et afin de favoriser l'intégration sociale comme le rayonnement des productions culturelles européennes,

Néanmoins, prévue pour être appliquée dans le cadre d'une durée de six ans, la dotation budgétaire s'élève à 167 millions d'euros pour couvrir la totalité du programme, soit un budget inchangé par rapport à la somme des budgets affectés aux programmes antérieurs. Cette faiblesse des moyens laisse augurer un succès mitigé, mais la conception même du programme Culture 2000 représente un pas décisif dans l'élaboration d'une politique culturelle réellement communautaire.

2.2.4. Le principe de subsidiarité et l'approche environnementale

En vertu du principe de subsidiarité censé baliser l'intervention communautaire, l'Union européenne ne dispose, en matière culturelle, que d'un pouvoir limité. Dans le domaine qui nous occupe, à savoir la protection et la mise en valeur du patrimoine archéologique, la portée des politiques européennes est, en principe, sévèrement cadencée.

La subsidiarité a pour but de préserver l'autonomie des États membres et de les protéger de toute velléité de centralisme excessif de la part des instances communautaires. Ainsi, l'Union européenne ne peut-elle intervenir lorsque le domaine considéré gagne à être traité à un niveau de pouvoir inférieur, national ou régional, voire local. Dans ce contexte, le choix et la responsabilité des politiques à adopter incombent aux États ou aux Régions, et à eux seuls. Le transfert de compétences dans ces matières en faveur de l'Union ne peut s'opérer que de l'accord des États membres et pour les seuls éléments qu'ils déterminent⁸.

⁷ Cette section est empruntée à Jean-Michel PIRE, 2000. *Pour une politique culturelle commune*, Notes de la Fondation Robert Schuman.

⁸ TELLER J. & BOND A., 2002. *Review of present European environmental policies and legislation involving cultural heritage*, in *Environmental Impact Assessment Review* 22, Elsevier Science, pp. 611-632.

En matière culturelle au sens large, ce principe joue à plein. Les États membres et/ou leurs entités régionales détiennent une compétence exclusive en termes de protection, de gestion et de mise en valeur de leur patrimoine archéologique, en tant que ce patrimoine constitue l'une des composantes majeures de la culture nationale et/ou régionale, laquelle, en vertu du principe de subsidiarité, échappe au contrôle de l'Union européenne.

Ceci posé, force est de constater que le principe n'est pas hermétique et qu'il ne garantit nullement une étanchéité complète entre les niveaux de pouvoir. L'Union européenne détient en toute matière le pouvoir de suggérer, d'encourager et, dans une certaine mesure, d'orienter les politiques nationales. Elle dispose, en outre, de pouvoirs plus conséquents, réellement contraignants, dans des domaines qui, sans relever de la culture au sens propre, lui sont toutefois connexes au point d'influencer, voire de déterminer, l'orientation et la nature des politiques nationales en matière culturelle.

Dans le domaine spécifique du patrimoine archéologique, et particulièrement son volet urbain, l'Union dispose d'un puissant levier de type environnemental. La gestion de l'environnement, en effet, compétence communautaire, permet à l'Union européenne d'enjoindre aux États membres l'adoption de mesures particulières dans le champ culturel.

Ainsi en va-t-il, par exemple, des Directives 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Journal officiel n° L 175 du 05/07/1985 p. 0040 - 0048) et 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Journal officiel n° L 197 du 21/07/2001 p. 0030 - 0037). Ces deux instruments normatifs imposent aux États membres l'adoption de mesures préliminaires à tout projet susceptibles d'influencer l'environnement. Ces mesures concernent l'étude préalable des incidences et organisent la participation des citoyens au processus décisionnel. De même, la Directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 sur le libre accès à l'information dans le domaine de l'environnement (Journal officiel 1990 ; 33 ; 56-8) contraint les États membres à plus de transparence dans les matières visées et, partant, limite considérablement leur autonomie dans la conception et la mise en œuvre des politiques susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Toutes ces interventions européennes en matière environnementale sont de nature à influencer considérablement les politiques nationales et régionales de protection, de gestion et de mise en valeur du patrimoine archéologique, notamment en milieu urbain. Ce patrimoine, en effet, en tant qu'il s'inscrit dans un tissu environnemental complexe, doit être étudié et géré par les autorités nationales, conformément aux injonctions portées par les trois Directives citées⁹.

On le voit, le principe de subsidiarité ne prive pas l'Union européenne de tout moyen d'action dans le champ culturel. Il l'empêche d'intervenir directement, au cœur de la problématique, par des mesures qui toucheraient à l'essence même du concept de « culture » ou aux fondements d'un projet national en matière culturelle. Une telle intervention serait vécue par les États membres et leurs populations comme une usurpation de leur identité et de leurs prérogatives. Mais la subsidiarité ne s'oppose pas à l'adoption, au niveau européen, de mesures périphériques qui, nonobstant leur redoutable influence quant au fond, sont perçues comme moins intrusives quant à la forme.

⁹ Pour une analyse de ces Directives, voir TELLER J. & BOND A., op. cit.

Ainsi avance l'Europe des cultures : prudente et masquée. Mais pourrait-il en être autrement dans un domaine où la sensibilité des uns n'a d'égale que la susceptibilité des autres, et où tous se rejoignent dans la molle affirmation d'une improbable identité commune ?

2.2.5. Textes de références

- Résolution du Conseil du 21 janvier 2002 concernant le rapport de la Commission sur l'application du règlement (CEE) n° 3911/92 concernant l'exportation de biens culturels et de la directive 93/7/CEE relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre (Journal officiel n° C 032 du 05/02/2002 p. 0003 - 0004).
- Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Journal officiel n° L 197 du 21/07/2001 p. 0030 - 0037).
- Décision n° 508/2000/CE du Parlement européen et du Conseil, du 14 février 2000, établissant le programme « Culture 2000 » (Journal officiel n° L 063 du 10/03/2000 p. 0001 - 0009).
- Décision n° 1999/35/CE de la Commission du 9 décembre 1998 relative aux procédures d'application de la directive 95/57/CE concernant la collecte d'informations statistiques dans le domaine du tourisme [notifiée sous le numéro C(1998) 3950] (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) ; (Journal officiel n° L 009 du 15/01/1999 p. 0023 - 0047).
- Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Journal officiel n° L 073 du 14/03/1997 p. 0005 - 0015).
- Rapport spécial n° 3/96 relatif à la politique du tourisme et sa promotion, accompagné des réponses de la Commission (Journal officiel n° C 017 du 16/01/1997 p. 0001 - 0023).
- Rapport spécial n° 4/94 sur l'environnement urbain accompagné de la réponse de la Commission (Journal officiel n° C 383 du 31/12/1994 p. 0001 - 0014).
- Directive 94/5/CE du Conseil du 14 février 1994 complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant la directive 77/388/CEE - Régime particulier applicable dans le domaine des biens d'occasion, des objets d'art, de collection ou d'antiquité (Journal officiel n° L 060 du 03/03/1994 p. 0016 - 0024).
- Directive 93/7/CEE du Conseil, du 15 mars 1993, relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre (Journal officiel n° L 074 du 27/03/1993 p. 0074 - 0079).
- Communication de la Commission aux États membres du 28 avril 2000 définissant des orientations pour une initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable - URBAN II (Journal officiel n° C 141 du 19/05/2000 p. 0008 - 0016).

- Décision 1419/1999/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, instituant une action communautaire en faveur de la manifestation « Capitale européenne de la Culture » pour les années 2005 à 2019 (Journal officiel n° L 166 du 01/07/1999 p. 0001 - 0005).
- Résolution du Conseil du 20 janvier 1997 sur l'intégration des aspects culturels dans les actions de la Communauté (97/C 36/04) ; (Journal officiel n° C 036 du 05/02/1997 p. 0004 - 0005).
- Directive 94/5/CE du Conseil du 14 février 1994 complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant la directive 77/388/CEE - Régime particulier applicable dans le domaine des biens d'occasion, des objets d'art, de collection ou d'antiquité (Journal officiel n° L 060 du 03/03/1994 p. 0016 - 0024).
- Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 1er février 1993, concernant un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable - Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement (Journal officiel n° C 138 du 17/05/1993 p. 0001 - 0004).
- Résolution du Conseil, du 28 janvier 1991, concernant le « Livre vert » sur l'environnement urbain (Journal officiel n° C 033 du 08/02/1991 p. 0004 - 0005).
- Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Journal officiel n° L 175 du 05/07/1985 p. 0040 - 0048).
- Décision du Conseil n° 84/132/CEE du 1er mars 1984 concernant la conclusion du protocole relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée (Journal officiel n° L 068 du 10/03/1984 p. 0036 - 0045).
- Directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 sur le libre accès à l'information dans le domaine de l'environnement (Journal officiel 1990 ; 33 ; 56-8).

2.3. Autres sources internationales

2.3.1. Généralités

Depuis les années 60, le secteur du patrimoine constitue une composante importante de la coopération culturelle internationale.

Débutant en Europe autour du cercle professionnel du Conseil international des Monuments et sites (ICOMOS), les premières manifestations de cette collaboration débouchent sur la Charte de Venise (1964). Ce texte fondateur exprima un message international sur la préservation, la conservation et la restauration du patrimoine architectural.

Parallèlement, et à l'initiative de son Assemblée Parlementaire, le Conseil de l'Europe, qui est la plus ancienne organisation intergouvernementale européenne, reprend ce message à l'échelon politique et lance un programme international de coopération mis en lumière en

1975 par l'année européenne du Patrimoine architectural. Le thème de la « conservation intégrée » du patrimoine établit les liens entre les démarches de conservation du patrimoine, de planification physique, d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

À l'échelon mondial l'UNESCO développe des thèmes de même nature en établissant un système de protection des éléments majeurs du patrimoine mondial en application de la Convention de 1972.

Aujourd'hui, la coopération européenne s'organise sur plusieurs plans.

Du point de vue de l'espace géographique couvert, il faut distinguer les organisations de portée mondiale (UNESCO, ICCROM, ICOMOS, etc.) et les organisations de portée régionales comme le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne dont certaines activités, on l'a vu, concernent la mise en valeur du patrimoine. Quant à la nature des institutions concernées on doit également distinguer les rouages intergouvernementaux comme le Conseil de l'Europe et les organisations non gouvernementales (ONG) comme l'ICOMOS, l'ICOM ou la Fondation européenne pour les Métiers du Patrimoine.

Nous nous limiterons, dans cette section, à une brève évocation des activités déployées par l'organisation ICOMOS dont la production normative, quoique juridiquement non contraignante, contribue de manière importante à la construction d'un cadre de référence internationale dans le domaine qui nous occupe.

2.3.2. ICOMOS

ICOMOS est une organisation internationale non-gouvernementale, qui se consacre à la conservation des monuments historiques et des sites dans le monde. L'organisation a été fondée en 1965 suite à l'adoption internationale de la Charte pour la conservation et la restauration des Monuments et des Sites, à Venise l'année précédente. Aujourd'hui, l'organisation compte des Comités nationaux dans plus de 107 pays.

ICOMOS est le principal conseiller de l'UNESCO en matière de conservation et de protection des monuments et des sites. Avec l'IUCN - Union internationale pour la Conservation de la Nature et de ses Ressources, ICOMOS joue un rôle international dans le cadre de la Convention du Patrimoine mondiale pour conseiller le Comité du Patrimoine mondial et l'UNESCO sur les propositions de nouveaux sites sur la Liste du Patrimoine mondial

À travers ses 21 Comités scientifiques internationaux constitués par des experts du monde entier, et son Assemblée générale triennale, ICOMOS cherche à établir des normes internationales pour la préservation, la restauration et la gestion de l'environnement culturel. Plusieurs de ces normes ont été diffusées sous forme de Chartes par l'organisation, après avoir été adoptées par l'Assemblée générale d'ICOMOS.

Les activités de l'ICOMOS sont régies par des Statuts qui ont été adoptés lors de la cinquième Assemblée générale d'ICOMOS à Moscou le 22 mai 1978.

Les objectifs poursuivis par l'organisation sont les suivants :

- Rassembler les spécialistes de la conservation du monde entier et être un lieu permettant le dialogue professionnel et les échanges,

- Recueillir, approfondir et diffuser les informations sur les principes, les techniques et les politiques de conservation,
- Collaborer au niveau national et international à la création de centres de documentation spécialisés dans la conservation,
- Encourager l'adoption et l'application des conventions internationales sur la conservation et la mise en valeur du patrimoine architectural,
- Participer à l'élaboration de programmes de formation pour les spécialistes de la conservation au niveau mondial,
- Mettre son réseau de professionnels hautement qualifiés et de spécialistes au service de la communauté internationale.

2.3.3. Textes de références¹⁰

- 1964 : Charte internationale Sur la Conservation et la Restauration des Monuments et des Sites (Charte de Venise).

1979 : Charte de Burra (Charte de l'ICOMOS-Australie pour la conservation des lieux possédant une importance culturelle).

- 1982 : Charte de Florence.
- 1987 : Charte internationale pour la Sauvegarde des Villes historiques.
- 1990 : Charte internationale pour la Gestion du Patrimoine archéologique.
- 1996 : Charte internationale sur la Protection et la Gestion du Patrimoine culturel subaquatique.
- 1999 : Charte révisée du Tourisme culturel.
- 1999 : Principes à suivre pour la Conservation des Structures historiques en Bois.
- 1999 : Charte du Patrimoine bâti vernaculaire.

2.3.4. Synthèse des tendances

L'analyse des Chartes et autres documents produits par ICOMOS et par d'autres organisations internationales indique un mouvement persistant en faveur d'une approche globale du patrimoine archéologique, incluant les dimensions scientifiques, culturelles, historiques, mais aussi politiques et socio-économiques.

La Charte de Burra, une charte nationale, présente un intérêt tout particulier dans la mesure où elle établit des principes de gestion et de conservation de sites culturels en Australie. Ce qui la rend particulièrement importante dans le contexte du projet APPEAR est sa définition de la portée culturelle et le processus de gestion (planification stratégique) et de conservation des sites culturels qu'elle expose. Elle fournit un exemple de la manière d'adapter les principes internationaux aux valeurs et aux besoins d'un pays particulier ou de groupes culturels particuliers à l'intérieur de ce pays.

¹⁰ Ces documents, parmi d'autres, sont disponibles sur le site Internet d'ICOMOS, à l'adresse « www.international.icomos.org ».

Le chapitre introductif d'un document clé – la Charte internationale pour la Gestion du Patrimoine archéologique (ICOMOS, 1990) – fournit une excellente synthèse des orientations suivies et recommandées par les experts internationaux.

« Il est unanimement reconnu que la connaissance des origines et du développement des sociétés humaines est d'une importance fondamentale pour l'humanité toute entière en lui permettant de reconnaître ses racines culturelles et sociales.

Le patrimoine archéologique constitue le témoignage essentiel sur les activités humaines du passé. Sa protection et sa gestion attentive sont donc indispensables pour permettre aux archéologues et aux autres savants de l'étudier et de l'interpréter au nom des générations présentes et à venir, et pour leur bénéfice.

La protection de ce patrimoine ne peut se fonder uniquement sur la mise en oeuvre des techniques de l'archéologie. Elle exige une base plus large de connaissances et de compétences professionnelles et scientifiques. Certains éléments du patrimoine archéologique font partie de structures architecturales, en ce cas, ils doivent être protégés dans le respect des critères concernant le patrimoine architectural énoncés en 1964 par la Charte de Venise sur la restauration et la conservation des monuments et des sites ; d'autres font partie des traditions vivantes des populations autochtones dont la participation devient alors essentielle pour leur protection et leur conservation.

Pour ces raisons et bien d'autres, la protection du patrimoine archéologique doit être fondée sur une collaboration effective entre des spécialistes de nombreuses disciplines différentes. Elle exige encore la coopération des services publics, des chercheurs, des entreprises privées et du grand public. En conséquence, cette charte énonce des principes applicables dans différents secteurs de la gestion du patrimoine archéologique. Elle inclut les devoirs des pouvoirs publics et des législateurs, les règles professionnelles applicables à l'inventaire, à la prospection, à la fouille, à la documentation, à la recherche, à la maintenance, la conservation, la reconstitution, l'information, la présentation, la mise à disposition du public et l'affectation du patrimoine archéologique aussi bien que la définition des qualifications du personnel chargé de sa protection.

Cette charte a été motivée par le succès de la Charte de Venise comme document normatif et comme source d'inspiration dans le domaine des politiques et des pratiques gouvernementales, scientifiques et professionnelles.

Elle doit énoncer des principes fondamentaux et recommandations d'une portée globale. C'est pourquoi elle ne peut prendre en compte les difficultés et les virtualités propres à des régions ou à des pays. Pour répondre à ces besoins, la charte devrait par conséquent être complétée sur un plan régional et national par des principes et des règles supplémentaires. »¹¹

¹¹ Voir document complet sur le site Internet d'ICOMOS, à l'adresse « www.international.icomos.org ».

3. Conclusion

L'objectif des rapports D8 et D14 est de fournir aux chercheurs et aux décideurs un instrument de synthèse, susceptible de nourrir une approche pluridisciplinaire et de fonder utilement la prise de décision.

Le matériau collecté pour ce premier rapport (D8) a permis d'identifier les principales orientations, contraignantes ou non, telles qu'elles ressortent des textes produits par les instances internationales. L'étape suivante consistera à comparer ces orientations internationales avec les options politiques, administratives et juridiques prises sur un certain nombre de thèmes autour desquels se structurent ces options (voir le *deliverable* D14).

Au-delà des thèmes évoqués dans le contexte international et qui ont la particularité d'être à l'agenda politique et légistique dans les différents pays – ils feront à ce titre l'objet de la première partie du rapport D14 –, on retiendra pour la suite de la recherche la référence au principe de planification stratégique.

L'application de ce principe, recommandée par la Charte de Burra, s'inscrit dans une approche de management stratégique. Elle soulève à ce titre des questions qui mettent à l'agenda de la recherche la manière dont les différents pays déclinent un certain nombre de thèmes.