

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITÉ DES MINISTRES

RECOMMANDATION N° R (89) 5

DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES

RELATIVE À LA PROTECTION ET MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE DANS LE CONTEXTE DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT URBAIN ET RURAL

*(adoptée par le Comité des Ministres le 13 avril 1989,
lors de la 425^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but de l'Organisation est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de favoriser leur progrès économique et social ;

Vu la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique et la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe ;

Rappelant que le patrimoine archéologique constitue une composante majeure de la mémoire collective et de l'identité culturelle des Européens ;

Estimant que le développement des opérations d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de promotion immobilière et des grands travaux publics soulève le problème de la sauvegarde du patrimoine archéologique mis au jour par ces opérations ;

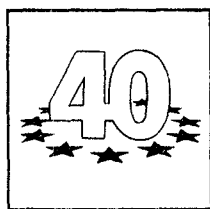
Soulignant que la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine archéologique constituent un facteur de développement à la fois culturel, touristique et économique,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

I. de procéder à l'achèvement et à la mise à jour des inventaires archéologiques nationaux, instruments préalables à toute politique de protection :

i. en poursuivant les inventaires archéologiques nationaux systématiques, avec prélèvement scientifique d'échantillons, les enquêtes sur le sol et le sous-sol devant automatiquement comprendre des recherches de données archéologiques ;

ii. en établissant des banques de données archéologiques articulées avec les autres banques d'information concernant le sol et le sous-sol, mises à la disposition des aménageurs par les services archéologiques, notamment sous forme cartographique ;



Quarante ans
Conseil de l'Europe

II. de renforcer ou, lorsque nécessaire, créer, au niveau national, régional ou local, des structures scientifiques et administratives solides, capables de traiter les dossiers d'aménagement comportant des données archéologiques, et de développer toute coopération internationale utile, en particulier dans les régions transfrontalières ;

III. d'adopter les mesures juridiques et d'organisation administrative nécessaires à la prise en compte systématique des données archéologiques dans le processus d'urbanisme et d'aménagement urbain et rural :

- i. en prenant les décisions de protection juridique des biens archéologiques dont l'intérêt le justifie, sur la base des législations de sauvegarde du patrimoine et de l'urbanisme ;
- ii. en assurant la participation des archéologues aux stades successifs du processus d'urbanisme et d'aménagement afin de recueillir leur avis sur les opérations entreprises ;
- iii. en suscitant, pour les sites d'intérêt archéologique, une consultation entre archéologues, urbanistes et aménageurs afin de permettre, lorsque nécessaire :
 - la modification des plans d'aménagement susceptibles d'altérer gravement le patrimoine archéologique ;
 - l'octroi du temps et des moyens suffisants pour effectuer une étude scientifique convenable du site avec publication ;

IV. de promouvoir dans le contexte de grands travaux :

- i. la mise en œuvre de méthodes de travail concertées auxquelles font référence les points B et C de l'annexe à la présente recommandation ;
- ii. le développement de la politique contractuelle qui s'est instaurée entre aménageurs et archéologues, en utilisant :
 - a. des dispositions qui établissent non seulement la responsabilité de l'aménageur à l'égard du patrimoine archéologique, mais qui lui permettent aussi d'être associé aux initiatives et aux résultats obtenus ;
 - b. la mise au point de conventions-cadre qui fixent les droits et les devoirs de chaque partenaire, y compris dans le traitement des données, dans la préparation des publications et dans la mise en valeur des sites archéologiques ;
- iii. l'accroissement des moyens matériels de l'archéologie préventive :
 - a. en prenant les dispositions utiles pour que le coût des opérations archéologiques induites par les grands travaux soit intégralement pris en charge sur le budget de ces grands travaux ;
 - b. en faisant figurer dans ce budget, dans le cadre des études d'impact imposées par les précautions d'environnement et d'aménagement du territoire, les études et les prospections archéologiques préalables, de même que la publication finale des découvertes ;
- iv. la prise en charge des problèmes humains spécifiques qu'a créés l'archéologie des grands travaux :
 - a. en assurant la formation continue du personnel hautement spécialisé de l'archéologie des grands travaux ;
 - b. en procurant à ce personnel de meilleures garanties professionnelles ;

V. de lancer une politique de sensibilisation des élus, des entreprises de travaux, du public et plus particulièrement des jeunes en éclairant les significations pour la collectivité de la connaissance, de l'étude, de la conservation, de la mise en valeur et de l'animation du patrimoine archéologique, en tant qu'élément majeur de l'identité culturelle européenne.

A. Introduction — But de la recommandation

L'activité du Conseil de l'Europe ayant conduit à la présente recommandation vise la protection des biens archéologiques dans le contexte d'opérations d'aménagement en milieu urbain ou rural. Il s'agit de travaux d'initiative publique ou privée, de construction de bâtiments ou d'aménagement d'infrastructures et d'équipements collectifs. Une place particulière est faite dans cette démarche aux grands travaux publics d'équipement (autoroutes, métros et trains à grande vitesse, restructuration des centres anciens, parcs de stationnement, etc.) ou d'aménagement du territoire (reboisement, remembrement, etc.), dans la mesure où l'ampleur de tels aménagements met plus particulièrement en jeu la découverte et la sauvegarde du patrimoine archéologique.

Plusieurs législations et procédures sont impliquées dans ces opérations : législation spécifique aux biens archéologiques, législation plus générale protectrice du patrimoine culturel, législation relative aux plans d'urbanisme, aux travaux publics, aux permis de construire, etc.

Compte tenu des différences propres à chaque pays et de la complexité des procédures nationales, régionales ou locales, il est apparu opportun de situer la recommandation sur le plan des principes et surtout de la méthode, sans entrer dans le détail des dispositions réglementaires relevant des compétences de chaque Etat membre.

B. L'élaboration d'une nouvelle méthode de travail

Les tendances relevées dans les divers pays et la réflexion poursuivie sur le plan européen permettent d'observer la mise en œuvre d'un certain nombre de solutions dont la pratique contribue à l'élaboration d'une méthode de travail concertée mieux adaptée aux objectifs poursuivis.

a. Solutions techniques et scientifiques

L'expérience des grands chantiers de travaux publics révèle les nouvelles pratiques suivantes :

- i. les moyens matériels utilisés s'inspirent directement des techniques propres aux grands chantiers (par exemple le recours aux gros engins mécaniques est devenu normal pour effectuer de vastes décapages, les terrassiers n'intervenant plus qu'exceptionnellement) ;
- ii. les archéologues procèdent à une évaluation du travail à réaliser aussi précise que possible. Devis, délais, pourcentage d'imprévus appartiennent au vocabulaire courant des archéologues aussi bien qu'à celui des ingénieurs des travaux publics ;
- iii. le calcul des délais permis par cette évaluation se veut réaliste afin que tous les partenaires puissent les respecter. Le temps des aménageurs et le temps des archéologues doivent coïncider ;
- iv. cette rigueur exige des moyens humains et donc financiers adaptés à la dimension des grands chantiers. L'équipe archéologique tend de plus en plus à devenir une entreprise spécialisée parmi d'autres, au sein des programmes de grands travaux ;
- v. cette adaptation des archéologues au monde des travaux publics ne se justifie qu'en fonction d'objectifs scientifiques bien définis, autrement dit de l'existence d'une problématique claire.

b. Solutions juridiques

- i. Réglementations applicables à l'occupation des sols

L'enquête du Conseil de l'Europe sur « le droit et la pratique »¹ montre que toutes les formules existent. Depuis l'absence de législation spécifique jusqu'à la protection automatique de tout vestige antérieur à une date donnée.

Une solution se dégage de la plupart des expériences européennes. L'essentiel est désormais d'obtenir, réglementairement, que les services archéologiques soient consultés avant tous travaux susceptibles de porter atteinte au patrimoine archéologique. C'est de cette consultation que dépendent toutes les mesures de protection possibles : établissement de zones sensibles, contrôle des demandes de permis de construire, prescriptions en faveur de l'archéologie, etc.

- ii. Les solutions contractuelles

Cette nouvelle catégorie est celle qui traduit le mieux l'évolution des rapports entre archéologues et aménageurs. Des engagements contractuels (conventions) complètent les dispositions réglementaires. Plus souple, plus précise, mieux adaptée à chaque type de grands travaux, la convention induit de meilleurs rapports entre les partenaires. Par définition, la variété des contrats est très large et s'applique à tous les domaines (métropolitain, autoroutes, tunnel sous la Manche, etc.).

1. *Le droit et la pratique*, étude comparée dans plusieurs pays européens, Doc. CDPH/Nice (87) 1, Strasbourg, 1987.

c. Solutions financières

Toutes sont dictées par le souci de concilier les délais réduits des constructeurs et les contraintes de minutie des archéologues. Deux types de solutions se dégagent :

- i. réglementaires : le financement est assuré par l'aménageur par obligation légale ;
- ii. contractuelles : par convention, les partenaires s'engagent, les uns à financer (aménageurs), les autres à respecter des délais (archéologues). Par exemple, l'Etat peut avoir recours à un relais associatif pour assurer une mise en place des crédits des aménageurs plus rapide et donc mieux harmonisée avec le rythme des entreprises de travaux publics qui opèrent sur les grands chantiers.

La tendance générale est nette : les aménageurs prennent progressivement en charge les opérations archéologiques occasionnées par leurs chantiers. Et le phénomène s'observe même dans des pays où les grands travaux n'ont pris de l'ampleur qu'à une date récente. Au regard des exemples fournis par l'étude mentionnée ci-dessus, il semble que c'est actuellement le seul moyen de recruter des équipes archéologiques nombreuses et qualifiées pour la durée totale d'un chantier.

C. Les conditions de succès d'opérations harmonisées d'aménagement et de sauvegarde

Sous réserve de l'existence de structures scientifiques et administratives suffisamment solides et indispensables à la mise en œuvre de toute politique dans les divers pays, il est permis de formuler un certain nombre de règles exprimant un « code de bonne conduite » susceptibles de recevoir l'approbation des aménageurs et des archéologues.

a. Précautions préalables à l'intervention sur le terrain

i. L'établissement de l'inventaire et de la cartographie des sites archéologiques. C'est l'un des instruments majeurs de la réflexion préalable, celui du choix de décisions à prendre à l'égard de sites menacés, depuis la constitution de réserves archéologiques jusqu'à l'autorisation de terrassement sans contrainte. Des informations provenant des inventaires et de la cartographie des sites archéologiques devraient être utilisées en vue de réduire autant que possible d'éventuels dommages qui seraient causés au patrimoine.

ii. L'élaboration de procédures réglementaires rendant obligatoire la consultation des archéologues. Le bilan des expériences européennes a bien fait apparaître les difficultés qu'engendrait l'absence de telles procédures. La consultation spontanée des archéologues par les aménageurs commence à être une réalité ; elle ne suffit pas. L'intérêt des deux partenaires est qu'existent les conditions réglementaires d'un examen conjoint des dossiers de grands travaux, dès la première phase de conception. A titre d'exemple, l'application de cette méthode à l'étude du tracé des autoroutes a permis aux aménageurs d'éviter bien des difficultés et aux archéologues de mieux programmer leurs interventions et leurs mesures de protection.

iii. La conclusion d'accords spécifiques (conventions) pour chaque programme de grands travaux. Même si la loi est forte, elle est parfois difficilement applicable. Une convention est plus précise et crée les conditions d'un travail en symbiose des aménageurs et des archéologues.

b. Les phases d'intervention sur le terrain

i. Une phase de prospection systématique dans les limites des terrains concernés par les grands travaux. Elle doit porter sur les chantiers principaux, mais aussi sur les zones d'aménagement annexes. Dans cette phase, s'inscrivent les prospections au sol géophysiques, les prélèvements susceptibles de donner les premiers indices sur le paléo-environnement, etc.

ii. Une phase de reconnaissance par sondages manuels et mécaniques. C'est la condition indispensable à l'établissement d'un calendrier détaillé de l'intervention archéologique et à la préparation d'un budget précis. En domaine urbain comme en domaine rural, cette pratique tend à devenir générale.

iii. Pour autant qu'une phase de fouilles dure plus d'un an, l'établissement d'un programme unique de manière à permettre l'étude de vastes ensembles archéologiques, sans longues interruptions et, surtout, sans dispersion des équipes constituées pour de tels chantiers. Il semble que les échecs enregistrés au cours des deux dernières décennies tiennent en grande partie à l'impossibilité d'avoir pu maintenir des équipes de chercheurs en place jusqu'à la fin des opérations archéologiques.

c. Les préoccupations conséquentes à l'intervention sur le terrain

Trois préoccupations peuvent retenir l'attention des archéologues et, plus ou moins directement, des aménageurs.

i. L'ensemble des données recueillies au cours de la fouille doit être traité. Ce qui implique l'achèvement de longs travaux de stockage, d'archivage, de consolidation et de restauration des objets, l'aboutissement des analyses de laboratoire entreprises dès la phase précédente, etc.

ii. Les résultats obtenus au cours des opérations de terrain doivent être présentés rapidement au grand public. Cette vulgarisation scientifique peut prendre des formes très diverses : articles de presse, journées « portes ouvertes », exposition avec catalogue, brochures de sensibilisation, conférences, etc. Une politique de protection de mise en valeur des sites doit être assurée.

iii. La publication de synthèse doit être rédigée grâce au maintien d'une équipe restreinte de chercheurs. L'expérience démontre que des aménageurs acceptent l'idée qu'une opération archéologique de grande envergure doit inclure dans son programme la publication du résultat des recherches, avec ce qu'elle suppose de temps d'étude et de rédaction avant de parvenir à l'édition.

iv. Des dispositions devraient être prises avant l'achèvement de l'opération pour le dépôt des objets de fouilles et de la documentation afférente auprès d'un musée ou centre archéologique approprié. L'accès à cette documentation doit être assuré.