

N° 6

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994 - 1995

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 octobre 1994.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée),*

Par M. Bernard GUYOMARD,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Hény, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10<sup>e</sup> législ.) : 1084, 1363 et T.A. 230.

Sénat : 527 (1993-1994).

---

Traités et conventions.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b>	3
<b>I - LA CONVENTION DE MALTE : LA CONSÉCRATION D'UN ÉLARGISSEMENT DE LA NOTION DE PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE</b> .....	4
A - Les nouvelles exigences de préservation du patrimoine archéologique .....	4
B - Une définition élargie et actualisée du patrimoine archéologique .....	5
<b>II - DES MODALITÉS NOUVELLES DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE</b> .....	5
A - Des modalités élaborées de protection physique du patrimoine archéologique .....	5
B - Un éventail de dispositions juridiques protectrices .....	6
C - La conservation intégrée du patrimoine dans le cadre des opérations d'aménagement .....	7
D - Le besoin de financement lié aux opérations de préservation des sites archéologiques .....	8
E - La prévention de la circulation illicite d'éléments du patrimoine archéologique .....	9
<b>CONCLUSION</b> .....	10
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	11
<b>PROJET DE LOI</b> .....	12

## INTRODUCTION

Le 6 mai 1969 avait été signée une première convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique. Entrée en vigueur le 20 novembre 1970, elle regroupe 21 pays.

Depuis cette date cependant de nombreux éléments sont venus modifier la perception qu'avait l'opinion publique de l'archéologie et la préservation des témoignages de civilisation est devenue une exigence de plus en plus répandue. Par ailleurs, de nouveaux défis ont été lancés aux archéologues, dont les effets parfois dévastateurs de grands travaux d'aménagement urbains ou ruraux, sur les sites existants ou découverts à ces occasions.

Soucieux de mettre le droit international en la matière en phase avec cette évolution ainsi constatée, le comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté, le 13 avril 1989, une recommandation aux Etats membres, relative à la protection et à la mise en valeur du patrimoine archéologique, prévoyant notamment la nécessaire prise en compte du capital archéologique dans les grandes opérations d'aménagement.

La présente convention, signée à Malte, le 16 janvier 1992, lors de la 3e conférence européenne des ministres responsables du patrimoine culturel, tire précisément les conséquences juridiques de cette recommandation. Dix-neuf Etats à ce jour l'ont signée, deux seulement ayant procédé à sa ratification.

## **I - LA CONVENTION DE MALTE : LA CONSÉCRATION D'UN ÉLARGISSEMENT DE LA NOTION DE PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE**

### **A - Les nouvelles exigences de préservation du patrimoine archéologique**

La première convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique est la convention de Londres du 6 mai 1969. En vigueur depuis le 20 novembre 1970, elle rassemble 21 pays. Son objectif était alors de mettre un terme au trafic illicite d'objets archéologiques et aux fouilles clandestines. Peu à peu, les législations des pays contractant se sont adaptées à cet objectif, la France disposant déjà d'un dispositif légal et réglementaire adapté (loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, loi du 27 septembre 1941, loi du 1er décembre 1989 sur les biens culturels maritimes).

Les exigences de la préservation du patrimoine archéologique ont toutefois considérablement évolué depuis 25 ans. En particulier, la mise en oeuvre de grands travaux d'aménagement, aux incidences parfois internationales, nécessite la mise en place d'un cadre normatif adapté : participation des archéologues aux études d'impact, possibilité d'une mise en valeur in situ des vestiges mis à jour à l'occasion de ces travaux, modalités de financement par les aménageurs des opérations archéologiques, etc ... Enfin, il est apparu nécessaire de reconnaître plus encore le caractère scientifique de la prospection archéologique, de prévoir la constitution d'inventaires, de zones de resserres archéologiques protégées et de mettre en place un arsenal juridique propre à dissuader le trafic illicite d'objets ou de vestiges archéologiques.

Tel est l'objectif général de ce texte qui élargit par ailleurs la définition même du patrimoine archéologique.

## **B - Une définition élargie et actualisée du patrimoine archéologique**

L'un des objectifs de la convention de Malte consiste à proposer une définition du patrimoine archéologique dépassant celle que contenait la convention de Londres signée le 6 mai 1969. Celle-ci considère comme "biens archéologiques les vestiges et les objets ou toutes autres traces de manifestations humaines dont la principale ou une des principales sources d'information scientifique est assurée par des fouilles ou par des découvertes":

La convention de Malte reprend la base de cette définition en l'enrichissant sur deux points particuliers. Tout d'abord, elle remplace la notion de "biens archéologiques" par celle d' "éléments du patrimoine archéologique" qui permet, au-delà du vestige et de l'objet d'étudier toute trace de l'occupation humaine (par études stratigraphiques par exemple) ; enfin, elle met l'accent sur la relation établie entre l'humanité et son environnement naturel.

## **II - DES MODALITÉS NOUVELLES DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE**

Cette protection est double : il s'agit en premier lieu de prévoir les modalités de **préservation physique** des vestiges et objets déjà identifiés, ensuite de prévoir les **moyens juridiques appropriés** à la préservation des sites potentiels à la **prévention de trafics illicites** portant sur des éléments du patrimoine archéologique.

### **A - Des modalités élaborées de protection physique du patrimoine archéologique**

La convention, en son article 4, propose trois procédures :

- l'acquisition ou la protection, par les pouvoirs publics, d'espaces destinés à constituer des **zones de réserve archéologiques**,

- la conservation et l'entretien du patrimoine archéologique **sur son lieu d'origine**,
- l'aménagement de **dépôts appropriés** lorsque les vestiges ont été déplacés de leur lieu d'origine.

Ces mesures reçoivent déjà, en France, une large application : ainsi en 1993, l'Etat a-t-il contribué avec les collectivités locales, à l'acquisition de 45 hectares de terrains destinés à devenir des réserves archéologiques. L'Etat a par ailleurs fait l'acquisition de près de 74 000 m<sup>2</sup> sur 4 sites.

S'agissant de la conservation et de l'entretien du patrimoine archéologique de préférence sur son lieu d'origine, des travaux ont été réalisés à Glanum (St Rémy de Provence), à Grand (Vosges). Enfin, des musées archéologiques de sites sont créés ou étendus comme à Sallèles d'Aude, à Tautavel (Pyrénées Orientales) ou à Bougon (Deux-Sèvres).

## **B - Un éventail de dispositions juridiques protectrices**

Une première série de mesures préconisées par la convention consiste à établir un **régime juridique protecteur**, une autre tend à assurer un **caractère scientifique et non destructeur** aux opérations de recherche.

Ainsi, chaque partie s'engage-t-elle par la présente convention à :

- **gérer un inventaire** de son patrimoine archéologique et à classer les monuments ou zones protégées ;
- **constituer des zones de réserve** archéologiques,
- prévoir l'obligation pour l'inventeur de signaler toute découverte fortuite d'éléments archéologiques.

Sur ces trois points, la législation et la réglementation françaises sont très largement conformes aux stipulations de la convention. Notre carte archéologique comprend aujourd'hui quelque 180 000 sites ; par ailleurs, la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques recouvre déjà les vestiges archéologiques ; le décret n° 86-192 du 5 février 1986 permet de prendre en compte la protection du patrimoine archéologique dans certaines procédures d'urbanisme en justifiant le classement de zone naturelle en zone à protéger (ND) ; enfin le principe du signalement par l'inventeur de sa découverte est posé depuis la loi du 27 septembre 1941 en ce qui concerne les objets découverts dans le sol et par la loi du 1er décembre 1989 pour les biens culturels maritimes.

Enfin, la convention, en son article 3, incite les États signataires à régir plus rigoureusement les fouilles et les prospections archéologiques : emploi de méthodes non destructrices, ne procéder à l'exhumation ou à l'exondation des objets ou vestiges qu'après s'être assuré de méthodes adaptées de préservation et de conservation ; enfin, veiller à ce que les fouilles ne soient effectuées que par des personnes qualifiées et habilitées. Dans cet esprit, la loi du 18 décembre 1989 a soumis à autorisation préalable le recours à des détecteurs de métaux ou autres procédés de détection pour la recherche archéologique.

### **C - La conservation intégrée du patrimoine dans le cadre des opérations d'aménagement**

Il s'agit là de l'une des novations intéressantes apportées par la convention : elle tend à associer archéologues et aménageurs dès avant le lancement d'opérations ayant des incidences sur un site ou des vestiges archéologiques et pendant la durée de celles-ci.

Chaque partie à la convention s'engage donc à associer les archéologues aux programmes d'aménagement, à les consulter systématiquement en cas de modification de plans d'aménagement, à leur octroyer un délai suffisant pour procéder aux analyses préalables, à prendre en compte "complètement" les sites archéologiques dans les études d'impact et d'environnement et tenter de conserver "in situ" les éléments archéologiques mis à jour.

**Enfin, les Etats veilleront à moduler l'ouverture des sites au public afin de préserver leur caractère archéologique et scientifique.**

**En France, plusieurs règles d'urbanisme permettent déjà de répondre aux incitations décrites ci-dessus.**

**La collaboration harmonieuse entre archéologues et aménageurs a porté ses fruits et plusieurs opérations le démontrent, qui, à chaque fois, permettent de valoriser des témoignages précieux de l'histoire des villes : jardin des vestiges de Marseille, porte Banier à Orléans, base du donjon de Philippe Auguste dans la cour carrée du Louvre ou la mise à jour de pirogues néolithiques à Paris-Bercy.**

**Votre rapporteur rappelle par ailleurs que cette conjonction entre travaux d'aménagement d'une part et préservation de patrimoine archéologique d'autre part, a trouvé, au Palais du Luxembourg même, l'occasion de s'illustrer heureusement. Lors des travaux réalisés en 1985 notamment, la découverte de vestiges de l'antique Lutèce a incité le Sénat à recruter et à prendre en charge financièrement des équipes d'archéologues ainsi qu'à assurer financièrement les procédures de nettoyage, de marquage et de remontage d'objets désormais exposés dans l'enceinte du Palais.**

#### **D - Le besoin de financement lié aux opérations de préservation de sites archéologiques**

**La convention préconise, en son article 6, le recours à des procédés novateurs, pour le financement de la recherche et de la conservation archéologique.**

**Par delà le soutien financier qu'il est demandé aux Etats de prévoir au bénéfice de la recherche archéologique, la convention demande aux parties de prévoir dans le cadre de grands travaux d'aménagement "la prise en charge complète par des fonds provenant**

(...) du secteur public ou du secteur privé du coût de toute opération archéologique nécessaire liée à ces travaux".

Elle prévoit enfin que les analyses archéologiques préalables figurent dans le budget de ces travaux au même titre que les études d'impact liées à l'environnement.

En ce domaine, l'actuelle réglementation française se situe quelque peu en retrait par rapport aux ambitions affichées par les auteurs de la convention : le principe du financement des opérations archéologiques par l'aménageur nécessitera une mise à jour de notre dispositif fiscal, mesures que le ministre de la culture et de la francophonie s'est engagé devant le Sénat (séance du 22 octobre 1993) à examiner.

Au demeurant, il convient d'indiquer que le financement de l' "archéologie préventive" est assuré massivement par les aménageurs publics et privés, la majorité de ces derniers confiant la gestion des opérations archéologiques à l'Association pour les Fouilles archéologiques nationales (AFAN) qui, en 1992, a bénéficié de recettes s'élevant à 170 millions de francs et a employé, en équivalent temps plein, quelque 883 personnes.

#### **E - La prévention de la circulation illicite d'éléments du patrimoine archéologique.**

A cette fin, la convention demande aux Etats de s'engager :

- à organiser l'échange de toutes informations utiles sur des fouilles illicites constatées,
- à relever toute offre de transaction de biens archéologiques découverts à la suite de fouilles illicites,
- à contrôler la politique d'achat des musées dépendant de l'Etat afin qu'ils n'acquièrent pas des biens provenant de fouilles illicites, et inciter vivement les musées privés à faire preuve de la même prudence.

\*

\* \*

La convention, soucieuse d'établir la meilleure transparence possible du patrimoine archéologique des Etats parties, invite ces derniers à actualiser les enquêtes, inventaires et cartographie de leurs sites et établir une documentation scientifique destinée à la publication. Elle leur propose d'établir les modalités appropriées d'échange d'informations ou d'éléments de patrimoine archéologique à des fins scientifiques.

Enfin, le texte instaure un "comité d'expert" qui, dans le cadre du Conseil de l'Europe sera chargé de suivre l'application de la convention.

\*

\* \*

**CONCLUSION :** La France figure parmi les pays qui disposent tout à la fois d'un des plus riches patrimoines archéologiques et de dispositions légales et réglementaires qui ont permis sa préservation et sa présentation au public. Il conviendra cependant de parachever les mesures propres à encourager encore, sur le plan financier notamment, à la mise en route d'opérations archéologiques dans le cadre de grands projets d'aménagement rural et urbain.

Votre rapporteur ne peut donc qu'émettre un avis très favorable à l'adoption du projet de loi.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a procédé à l'examen du présent rapport au cours de sa séance du mercredi 5 octobre 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans le débat.

**M. André Jarrot** a plaidé pour une meilleure coordination entre les différents services ministériels chargés de la préservation du patrimoine.

En réponse à **M. Philippe de Gaulle**, le rapporteur a indiqué que l'inventeur fortuit d'objets archéologiques en devenait propriétaire, l'Etat ou une collectivité publique étant susceptible d'en faire ultérieurement l'acquisition. Par ailleurs, le rapporteur a indiqué que la convention se donnait pour objectif d'harmoniser les législations des pays signataires en matière de protection archéologique afin de constituer un espace de protection cohérent au niveau européen.

**M. Michel Caldaguès** a souligné l'intérêt, pour la connaissance de la vie quotidienne dans l'ancien Paris, des découvertes réalisées autour du donjon de Philippe Auguste et dans la Cour carrée du Louvre.

**M. Bernard Guyomard** a précisé à **MM. André Rouvière** et **Michel Crucis** que pour constituer une zone de réserve archéologique, l'Etat procédait au classement du site, puis éventuellement à son acquisition (expropriation, exercice du droit de préemption...).

La commission, suivant l'avis de son rapporteur, a ensuite adopté le projet de loi.

## **PROJET DE LOI**

*(Texte adopté par l'Assemblée nationale)*

### **Article unique**

**Est autorisée l'approbation de la convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée), signée à Malte le 16 janvier 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).**

**(1) Voir le document annexé au projet de loi n° 1084**