

INDEXÉ

SHC/MD/18 Add. 2
PARIS, le 31 mars 1972
Original français

ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'EDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

REGLEMENTATION INTERNATIONALE
POUR LA PROTECTION DES MONUMENTS, DES ENSEMBLES ET DES SITES

Rapport final établi en application de l'article 10.3
du Règlement relatif aux recommandations aux Etats membres
et aux conventions internationales prévues
par l'article IV, paragraphe 4, de l'Acte constitutif

ADDENDUM 2

En exécution de la résolution 3.412 concernant la réglementation internationale de la protection des monuments, des ensembles et des sites, adoptée par la Conférence générale de l'Unesco à sa seizième session, le Directeur général a établi un rapport préliminaire contenant un avant-projet de recommandation et un avant-projet de convention (document SHC/MD/17), qui a été communiqué le 20 juillet 1971 aux Etats membres sous couvert de la lettre circulaire CL/2156 les invitant à présenter leurs commentaires et observations sur les textes élaborés.

A la date du 20 janvier 1972, dix-huit réponses étaient parvenues au Secrétariat de l'Unesco ; le texte de ces réponses, leur analyse, un projet révisé de recommandation et un projet révisé de convention figurent dans le document SHC/MD/18.

Des commentaires de la République fédérale d'Allemagne, du Canada, de l'Iran, de l'Italie et du Luxembourg sont parvenus au Secrétariat après l'établissement du document SHC/MD/18 et de son addendum 1. Ces commentaires figurent dans le présent document qui constitue l'addendum 2 au document SHC/MD/18.

7 AVRIL 1972

REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

Les divers ministères fédéraux et les Länder de la République fédérale d'Allemagne approuvent dans son principe l'avant-projet de Recommandation concernant la protection, au niveau national, des monuments, des ensembles et des sites. Une étude critique détaillée de l'avant-projet sera présentée à la réunion du Comité d'experts gouvernementaux à Paris. La République fédérale d'Allemagne considère que, dans la suite des discussions, les points suivants pourraient être utilement examinés :

- éventuelle insertion dans la Recommandation de dispositions relatives aux biens meubles faisant partie du patrimoine culturel,
- éventuelle exclusion des dispositions relatives à la protection de la nature,
- élargissement des définitions figurant au paragraphe 1,
- distinction plus claire entre la protection des monuments, prise dans le sens d'une protection juridique des monuments et des ensembles, et la conservation des monuments, signifiant les travaux à effectuer à cette fin et les opérations techniques et matérielles d'entretien et de restauration des monuments,
- une définition plus concrète de la fonction économique du bien culturel à protéger,
- la formation et le perfectionnement du personnel scientifique et technique affecté à la conservation des monuments.

La Fédération et les Länder estiment que les passages de l'avant-projet de Recommandation relatifs à l'expropriation, à la quasi-expropriation ou à des mesures du même ordre devraient faire l'objet d'une discussion approfondie.

CANADA

La proposition initiale relative à la protection des sites d'intérêt national constitue un modèle qu'il serait en principe souhaitable de faire appliquer dans tous les pays. Les Canadiens ont fait preuve jusqu'à présent d'une indifférence marquée à l'égard de la préservation de leur patrimoine historique. Cette indifférence se traduit par l'inapplication des lois sur le patrimoine historique dans les régions du pays où il en existe ; à notre connaissance, il n'y a pas d'exemple de poursuites proportionnées à ce qu'on sait de la destruction des sites archéologiques. Cette attitude paraît évoluer lentement à mesure que le public manifeste davantage d'intérêt pour l'histoire du Canada et une Convention de l'Unesco pourrait stimuler l'application des lois existantes et susciter l'adoption de nouvelles mesures législatives nécessaires. Nous nous demandons néanmoins dans quelle mesure les "peines d'amende élevées" (paragraphe 52) ou les peines "de prison" (paragraphe 51) proposées par l'Unesco seraient acceptables et, si elles étaient acceptées, quelles chances il y aurait de les voir appliquées.

Bien que la conception canadienne de la propriété privée permette aux gouvernements des provinces de prescrire certains modes d'utilisation des terrains au moyen des lois d'urbanisme, à notre connaissance, ces lois n'ont encore jamais été appliquées de façon à empêcher un propriétaire de dénaturer ou de démolir un édifice historique. Même si le très utile programme d'éducation du public qui est proposé aux paragraphes 66 à 69 peut entraîner à longue échéance une évolution des attitudes, je crains que certaines des mesures juridiques envisagées (paragraphes 38-55) ne soient généralement considérées comme des atteintes au droit de propriété. Au moins dans l'avenir immédiat, il faudra probablement recourir à des mesures d'incitations (avantages fiscaux, subventions, etc.) pour encourager les propriétaires à accepter que soit limitée leur liberté de dénaturer les édifices et les ensembles historiques. Cependant, la province du Québec a récemment adopté des mesures importantes visant à limiter la liberté d'action des propriétaires de biens considérés comme présentant un intérêt historique, et l'application pratique de cette législation sera étudiée avec attention.

Il faut bien entendu poser la question du coût. Au Canada, la préservation implique presque toujours l'intervention de l'autorité publique compétente, qui va habituellement jusqu'à acquérir les biens à préserver. Il est évident qu'aucun pays ne peut se permettre de transformer en sites historiques nationaux (ou régionaux ou locaux) tous les édifices anciens intéressants. La création probablement imminente du "Patrimoine canadien" est un premier pas utile vers l'abandon de la conception "muséologique" de la préservation et le document de l'Unesco vient remarquablement à l'appui de ce nouveau point de vue. Etant donné que le public s'intéresse de plus en plus au passé et qu'il est de mieux en mieux informé, des ressources supplémentaires seront peut-être affectées à la préservation. Il faut néanmoins noter que si le Canada applique effectivement les propositions de l'Unesco, cela entraînera pour lui des dépenses très supérieures à celles qu'il a consacrées jusqu'ici à son histoire.

Il est implicitement admis, dans les propositions de l'Unesco, que certains Etats n'auront pas une autorité complète, à l'échelon national, sur certains ou la totalité de leurs monuments. Cela vaut pour le Canada, mais étant donné que mon Département a clairement pour mission de préserver les sites d'intérêt national (ce qui est le principal objet du document de l'Unesco), je ne vois pas pourquoi le gouvernement fédéral ne pourrait pas appliquer les propositions, au moins dans la mesure où elles visent des sites d'importance nationale. Quant aux sites d'intérêt régional ou local, la présence fédérale pourrait être affirmée par l'application du paragraphe 13. Il serait souhaitable qu'un organisme central fournisse des conseils techniques, mais nous voudrions étudier de plus près les incidences financières avant de souscrire sans réserve au point de vue de l'Unesco. Il est parfaitement concevable que, dans notre cas, le Patrimoine canadien puisse s'acquitter de cette fonction.

Le paragraphe 16 semble impliquer l'établissement d'un ministère au niveau fédéral. A l'heure actuelle, la conservation historique est un élément du programme de conservation de mon Département. La conservation historique aurait certainement avantage à être mieux défendue, mais des problèmes évidents se posent dans le contexte canadien. Peut-être faudrait-il prendre des mesures législatives du genre de celles qui existent aux Etats-Unis (qui confèrent à un comité présidé par le Secrétaire à l'intérieur certains pouvoirs de veto en matière d'urbanisme). En tout cas, l'adoption des propositions de l'Unesco par le gouvernement fédéral obligerait sans doute à charger spécifiquement un organisme d'appliquer ces propositions.

Le paragraphe 30 implique l'établissement, sous une forme ou une autre, d'un registre national des sites historiques, question que nous étudions actuellement. L'"action éducative et culturelle" envisagée est à notre avis essentielle, car il ne pourra y avoir de préservation effective qu'avec l'appui d'un public informé et intéressé.

En résumé, les recommandations de l'Unesco nous paraissent fournir une base raisonnable et utile pour un programme national de conservation et il serait, à notre avis, souhaitable en principe qu'elles soient adoptées et, encore plus important, qu'elles soient appliquées au Canada et dans les autres pays.

Le deuxième document a trait à l'action internationale en vue de préserver les sites de "valeur universelle". Malheureusement, cette expression est mal définie et s'il existe certainement chez nous des "sites naturels" et des "sites scientifiques", nous nous demandons combien de sites d'intérêt historique mériteraient d'être retenus à ce titre. Nous voyons avant tout dans cette proposition un instrument de financement (et d'assistance technique) destiné à permettre aux pays qui autrement n'en auraient pas les moyens de préserver des sites présentant un intérêt culturel exceptionnel. Il nous semble impossible de nier que certains sites ont véritablement une importance universelle. Toutefois, du point de vue strictement financier, le Canada risque de donner plus qu'il ne recevra. Nous pensons que la proposition offre intrinsèquement beaucoup d'intérêt et qu'il s'agit uniquement de savoir si le gouvernement canadien sera disposé à prendre des engagements financiers.

Telles sont les premières réflexions d'ordre général que nous inspirent les propositions de l'Unesco. Nous examinerons bien entendu de plus près les documents qui nous ont été communiqués et nous pourrions présenter des observations plus constructives lors de la réunion qui aura lieu à Paris en avril.

IRAN

En accord avec le gouvernement impérial de l'Iran, la commission nationale iranienne pour l'Unesco a entrepris, au cours de plusieurs séances de travail groupant les experts iraniens appelés à participer à la conférence du 4 au 22 avril 1972 ainsi que les représentants des ministères et organismes concernés, l'étude minutieuse du texte du rapport préliminaire référence SHC/MD/17, Paris 30 juin 1971, établi par les soins de l'Organisation en application de l'article 10.1 du Règlement relatif aux recommandations aux Etats membres et aux conventions internationales prévues par l'article IV, paragraphe 4, de l'Acte constitutif. Ce rapport qui comporte les explications fournies par le Secrétariat de l'Organisation, ainsi que les textes de la Recommandation et de la Convention concernant la protection des monuments, des ensembles et des sites, ont été intégralement traduits au préalable en persan et mis à la disposition des ministères et organismes concernés ; c'est alors que tous les points contenus dans le rapport et, en particulier, les textes de la résolution et de la Convention, ont été examinés de près.

La commission nationale iranienne pour l'Unesco est heureuse de voir que l'action du Secrétariat de l'Organisation concernant la protection des monuments, des ensembles et des sites touche à sa phase décisive, et le gouvernement impérial ainsi que la commission nationale iranienne prennent acte de ces démarches avec satisfaction.

En même temps, grâce à cette action du Secrétariat de l'Organisation, prend forme, en réalité, la résolution portant la constitution d'un comité international, qui avait été soumise à la Conférence générale de l'Unesco lors de sa quinzième session, et qui avait été prévue pour le programme à venir.

La composition de la délégation iranienne vous sera communiquée bientôt, et cette délégation abordera les points de vue nécessaires lors de la Conférence même.

Vu l'importance que revêt la protection du patrimoine culturel de l'humanité, et étant donné que l'Iran pour sa part possède des biens culturels considérables et variés, nous mettrons à notre tour en action toutes nos possibilités et nos forces pour que l'Unesco parvienne à atteindre ses objectifs et à réaliser des programmes.

ITALIE

Note complémentaire

Compte tenu que l'on avait signalé l'opportunité de séparer les fonctions du comité en deux parties : une financière administrative à confier à un conseil de gestion restreint composé par les représentants des gouvernements, et une culturelle à confier à un comité de spécialistes et d'experts en la matière, on estime que les fonctions de ce dernier comité pourraient être confiées à un des nombreux comités dont la formation et le fonctionnement est assuré par l'ICOMOS.

Un choix de ce genre apparaît en effet apte à assurer la liaison entre l'Unesco, qui réunit les fonds, et les milieux culturels intéressés à l'initiative.

On remarque enfin que, en ce qui concerne le point 5 de l'article 9 du schéma de convention, à la première phrase qui se termine avec les paroles "à l'article 12", l'on pourrait ajouter : "en tenant éventuellement compte d'affectations particulières indiquées par les contributeurs à ce même fond."

LUXEMBOURG

A. Observations générales concernant la terminologie

I. "Valeur, importance, intérêt universel (le)" des immeubles, notamment de ceux qui sont susceptibles d'une intervention internationale.

On pose - justement - que le patrimoine, tant national que mondial, forme chaque fois un tout homogène qui doit être considéré dans sa globalité et qui n'admet pas de hiérarchie entre les éléments qui le composent. Cette homogénéité n'existe que si tous les éléments sont estimés être égaux entre eux en valeur culturelle ; par ailleurs, quant à leur importance matérielle ou l'intérêt plus ou moins universel qu'ils suscitent, on peut établir une distinction.

Propositions écrire partout : monuments d'intérêt universel (exceptionnel, relatif).

Le terme "importance" prête à confusion, si l'on ne spécifie pas qu'il s'agit uniquement d'une importance matérielle (volume).

II. "Protection, sauvegarde, conservation".

Etant donné la "gravité exceptionnelle" des dangers qui "compromettent" aujourd'hui la survie de tous les éléments, le terme "sauvegarde" paraît être le mieux approprié pour exprimer l'idée, et la nécessité, du sauvetage de biens en péril de mort. La "protection" existait ; elle n'était, et n'est pas suffisante pour écarter les dangers. Une fois le monument sauvé, un système (de mesures) de protection assurera le résultat du sauvetage. Parmi ces mesures, il y a celles de la "conservation" matérielle, au sens traditionnel du mot.

Propositions :

1. Annexe I : S'agissant de monuments menacés d'un péril immédiat, écrire partout "sauvetage" au lieu de protection.

2. N'employer le terme "protection" que pour une action permanente, n'intervenant qu'après la sauvegarde, qui est à considérer comme opération ponctuelle.

3. Ecrire s'il y a lieu "(... concernant) le sauvetage et la protection ...".

B. Observations particulières concernant le texte

1. Introduction

paragraphe 14 : "patrimoine immobilier culturel ou naturel"

1. Supprimer partout : "ou naturel". Les sites "naturels" font partie du patrimoine culturel pour autant qu'ils provoquent chez l'homme une réaction de culture (admiration, bien-être, inspiration, étude, rareté).

Ne pas enjamber sur le domaine de la protection de la nature qui considère, s'il y a lieu, ces mêmes sites sous d'autres aspects.

2. Ecrire ensuite : "patrimoine culturel immobilier", en le distinguant du même patrimoine culturel, mais mobilier.

paragraphe 28, 2e al. Ecrire : "Ce patrimoine, national ou mondial, doit être considéré réalisé par une nation ou par l'humanité entière pour adapter l'environnement naturel dans lequel elle a vécu ou pour s'y adapter."

1. On ne saurait assez souligner qu'il faut considérer dans sa globalité tout patrimoine culturel national, autant que l'ensemble de ces patrimoines nationaux, qui forment le patrimoine mondial. Le contexte ici ne paraît pas s'opposer à cette précision. L'intégrité du patrimoine mondial n'est assurée que si celle de tout patrimoine national est garantie.

2. Voir l'homme s'efforcer d'adapter l'environnement paraît être une activité plus hautement culturelle que celle de s'y adapter, laquelle suppose, certes, des connaissances, des décisions ... Les deux, bien sûr, ne s'excluent pas.

paragraphe 47 : Ecrire : "Le remplacement des pierres détériorées ne doit s'effectuer que dans le cas où la dégradation de la pierre est si avancée qu'elle altère manifestement la stabilité ou l'aspect et la qualité architecturale du monument.

paragraphe 48 : "De même le transfert ... des éléments (à supprimer : importants) du patrimoine ..."

La menace de disparition étant supposée être la même pour un élément "important" et pour un élément "moins important", le transfert de celui-ci ne devrait-il pas être entrepris ?

paragraphe 60 : Ecrire : "Aucune construction neuve ne devrait être adossée à un monument ancien, pour la raison primordiale qu'il convient d'en garder intact l'aspect et, puis en raison des poussées..."

paragraphe 71 : "... destruction ... réparation ou modification quelconque d'un monument, d'un ensemble ou d'un site protégés."

paragraphe 106 : Etant admis qu'on doit considérer le patrimoine mondial dans sa globalité, il faudrait prévoir la possibilité de sauvegarder un élément sis sur le territoire d'un Etat non partie à la convention ; cela à des conditions à fixer.

2. Annexe I

considérant n° 1

"... et d'intégrer les témoignages ... dans une politique d'ensemble."

1. Les sites ne sont pas compris dans ce libellé. Ce ne sont pas des témoignages d'une civilisation, antérieurs qu'ils sont à toute civilisation, mais ils méritent d'être intégrés.

2. Pourquoi distinguer entre témoignages et réalisations ? Toutes les réalisations, même celles contre lesquelles, précisément, réagit la politique de l'environnement, doivent-elles être intégrées ?

Ecrire : "... et d'intégrer les témoignages des civilisations passées et contemporaines ainsi que les sites dans une politique d'ensemble."

paragraphe 25 : "... de conserver à ces biens leur aspect traditionnel, lorsqu'il est conforme à leur caractère historique et artistique, de les préserver..."

L'aspect traditionnel peut être constitué par des "constructions vétustes, sans intérêt historique", dont le paragraphe 41 propose la suppression.

paragraphe 26 : Ecrire : "Les éléments destinés à remplacer les parties manquantes dans un monument devraient être distinguées des parties originelles par une méthode appropriée (par exemple marquage, utilisation de matériaux différents, léger retrait du nouveau parement par rapport à la surface d'origine...), à condition que l'impression qui doit se dégager de l'ensemble de l'édifice soit conservée, voire rétablie.

1. Insister davantage sur la nécessité première de conserver l'impression qui caractérise le monument.

2. Suggérer l'emploi d'autres méthodes, moins voyantes, mais suffisamment sûres (inscriptions discrètes, documents, plan à consulter) par la modification de texte proposée.

paragraphe 27 : Ecrire : "... l'isolement d'un monument par la suppression de cet entourage ne devrait pas ..."

Il s'agit alors, pour l'entourage, des biens définis dans la phrase qui précède, et non pas d'éléments "vétustes" (par. 41) dont la suppression est souhaitable.

paragraphe 70 : Ajouter : "(f) concertation entre Etats limitrophes en vue de la sauvegarde et de la mise en valeur d'ensembles ou de sites s'étendant de part et d'autre de la frontière commune."

3. Annexe II

Pas d'observation à faire, sauf ce qui est dit pour B,1, 106.