



Rapport explicatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société *

Faro, 27.X.2005

I. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe relative à la valeur du patrimoine culturel pour la société, rédigée par un comité restreint d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité directeur du patrimoine culturel, a été adoptée par le Comité des Ministres lors de la 941^e réunion des Délégués des Ministres le 13 octobre 2005. La Convention a été ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 27 octobre 2005 à Faro.

II. Le texte du rapport explicatif rédigé par le comité d'experts et transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte de la Convention mais peut faciliter la compréhension du contexte et des dispositions de la Convention.

Note liminaire

Il s'agit d'une Convention-cadre établissant des principes et des champs d'action larges dont sont convenus les États Parties. Aucune disposition de la présente Convention ne peut créer de droits pour les personnes du simple fait de la ratification et sans intervention législative de chaque État Partie. Le fonctionnement de la Convention est soumis aux règles usuelles s'appliquant aux traités internationaux tels que définies par la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969).

A. Objectifs et origine de la Convention

Objectifs

La Convention est née de la volonté du Comité des Ministres de définir dans le contexte actuel un cadre de référence en matière de politiques du patrimoine, qu'il s'agisse particulièrement des droits et des responsabilités dans ce domaine ou des effets positifs pouvant découler de l'usage du patrimoine considéré comme capital culturel, afin de renforcer les instruments déjà élaborés par le Conseil de l'Europe concernant des aspects plus spécifiques du patrimoine culturel. La définition d'un cadre solide et plus global a été jugée nécessaire pour assurer au patrimoine culturel et à la culture en général la place qui leur revient au cœur d'un nouveau modèle de développement durable.

Les instruments existants ne traduisent pas suffisamment l'importance croissante du patrimoine culturel tenant :

(*) Le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Par conséquent, à partir de cette date, toute mention de la Communauté économique européenne doit être lue comme l'Union européenne.

- au développement durable : les patrimoines culturels sont conçus comme une ressource précieuse pour l'intégration des différentes dimensions du développement : culturel, écologique, économique, social et politique. Le patrimoine culturel possède une valeur en lui-même mais aussi pour la contribution qu'il peut apporter à d'autres politiques ;
- à la mondialisation : les patrimoines culturels constituent une ressource pour la protection de la diversité culturelle et le besoin d'ancrage territorial face à la standardisation grandissante ;
- à la nouvelle prise de conscience de la dimension culturelle identitaire des conflits : les patrimoines culturels sont une ressource sur la base de laquelle on peut développer le dialogue, le débat démocratique et l'ouverture entre cultures.

Origine

Formellement, la Convention tire son origine des travaux lancés par le Conseil de l'Europe sur le thème « Patrimoine, identité et diversité » après la 4e Conférence des Ministres responsables du patrimoine culturel (Helsinki, mai 1996) venus répondre aux destructions constatées d'éléments du patrimoine culturel lors de conflits récents survenus en Europe.

Suite à la 5e Conférence des ministres chargés du patrimoine (Portorož, avril 2001), les Délégués des Ministres avaient chargé – lors de leur 759e réunion – le Comité du Patrimoine Culturel (CC-PAT) de rédiger un projet de protocole additionnel à la Convention de Grenade (patrimoine architectural, 1985) et, le cas échéant, à la Convention de La Valette (patrimoine archéologique, 1992) érigeant « *un principe universel pour la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine représentatif de toutes les formes d'expression culturelle ayant vu le jour tout au long de l'histoire d'un territoire donné, indépendamment du contexte politique qui règne dans ce territoire à tel ou tel moment* » et prévoyant la création d'un « *mécanisme de suivi devant contribuer à la résolution des difficultés rencontrées* ».

Cependant, les premières consultations ont conduit à la conclusion que de tels protocoles n'offriraient pas une base suffisamment large pour la poursuite de ces objectifs. Les deux Conventions, même considérées simultanément, ne recouvrent pas tous les aspects du patrimoine culturel tel qu'il est défini aujourd'hui, notamment pour ce qui est du patrimoine immatériel.

Cette réévaluation a abouti à envisager la possibilité d'un nouvel instrument juridique traitant du patrimoine culturel dans son ensemble, dans le contexte particulier de la mondialisation et de la nouvelle situation politique de l'Europe, tout en s'ouvrant au-delà de l'Europe sur un monde où les valeurs de la culture et du patrimoine culturel sont de plus en plus reconnues comme revêtant une importance vitale dans tous les aspects de la vie.

En janvier 2003, les Délégués des Ministres ont approuvé le mandat d'un comité restreint d'experts, relevant du Comité directeur du patrimoine culturel (CDPAT), chargé d'aider à rédiger un projet de convention-cadre relative au patrimoine culturel. Ce comité s'était vu assigner plusieurs objectifs :

- parvenir à un accord sur une conception élargie et interdisciplinaire du patrimoine culturel et sur la notion d'un patrimoine européen commun, en affirmant le principe du droit d'accès de chaque personne au patrimoine culturel de son choix, dans le respect des droits et libertés d'autrui ;
- établir le principe du juste traitement des patrimoines qui représentent les diverses traditions culturelles coexistant sur le territoire européen ;

- engager les États Parties à introduire des politiques du patrimoine et des initiatives en matière d'éducation pour promouvoir le dialogue interculturel et inter-religieux et la compréhension mutuelle des différences, afin de prévenir les conflits ;
- établir un contexte paneuropéen de coopération à la définition en commun des critères du développement durable dans l'utilisation des connaissances et des savoir-faire comme ressources de développement ;
- engager les États à appliquer des méthodes de gestion qui soient fondées sur la participation de tous les acteurs dans la société ;
- faire des propositions pour le suivi de la future convention.

Le texte de la Convention a été rédigé lors d'une série de réunions du Comité restreint d'experts, tenues à Strasbourg en 2003 et en 2004, en tenant compte d'observations émanant d'autres comités concernés. Il a été mis au point par un Groupe de travail du CDPAT, en intégrant les suggestions formulées à la session plénière en octobre 2004. Le Bureau élargi du CDPAT a fait de légers amendements par la suite.

B. Spécificité et opportunité d'un instrument du Conseil de l'Europe

La démarche choisie correspond à la vocation même du Conseil de l'Europe tout en faisant preuve d'innovation.

1. En accord avec le concept de « patrimoine commun de l'Europe », constitué essentiellement par l'expérience et l'engagement partagés envers les droits de l'homme et les principes démocratiques, la Convention traite du patrimoine comme d'un objet des droits individuels, ce qui lui donne du sens. On évite ainsi le flou de définitions – toujours changeantes – du patrimoine pour se référer au socle des droits de l'homme et des libertés fondamentales (l'article 4 s'insère totalement dans la logique d'interprétation de la Convention européenne de droits de l'homme). Dans la présente Convention, le patrimoine est conçu comme « source » (Préambule, paragraphe 1) et « ressource » pour l'exercice des libertés (Préambule, paragraphe 3 et article 2).

2. Le texte s'appuie ainsi sur le droit au patrimoine culturel (article 4), qu'il explicite comme un aspect contenu dans le droit de participer à la vie culturelle de la communauté (article 1) et du droit à l'éducation (Préambule, paragraphe 4, citant l'article 27 de la Déclaration universelle de droits de l'homme et les articles 13 et 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.) Toute référence à des cultures et à des patrimoines matériellement définis est ainsi évitée.

3. Le texte développe la notion d'un « patrimoine commun de l'Europe » (article 3) selon laquelle l'interaction entre le patrimoine culturel partagé par les Européens et les idéaux consensuels – démocratiques, politiques et sociaux – de l'Europe suscite l'idée d'une responsabilité européenne commune envers le patrimoine culturel. Ceci correspond au caractère distinctif du patrimoine européen résultant d'une profonde et riche stratification historique, d'une diversité des régions et de phénomènes culturels partagés, produits de l'interaction de diverses cultures à travers les siècles.

4. Ainsi défini, le patrimoine culturel européen est la première ressource d'un engagement démocratique en faveur du respect de la diversité culturelle et du développement durable ; il est par là même, source de prospérité et d'unité pour les diverses communautés présentes en Europe.

Le patrimoine culturel de l'Europe est envisagé dans la Convention comme un «capital culturel» ayant généré, grâce à l'ingéniosité et au travail des hommes, les cultures riches et variées de l'Europe contemporaine. La conservation de ce capital est essentielle, à la fois en raison de sa valeur patrimoniale, de son importance intrinsèque et de sa fonction de catalyseur des activités culturelles, sociales et économiques.

5. La Convention transcrit les tendances émergentes que souligne l'importance croissante des valeurs culturelles de l'environnement, de l'identité territoriale, des caractères du paysage et des dimensions environnementales du patrimoine. Cette spécificité distingue la convention aussi bien des instruments internationaux antérieurs du Conseil de l'Europe que des instruments lancés par l'Unesco. Elle constitue la base de la conception d'un « environnement culturel ».

6. L'idée du patrimoine commun de l'Europe permet d'aborder la notion de « communauté patrimoniale », car il n'y a pas de vie culturelle sans communauté (Article 27 de la Déclaration universelle de droits de l'homme). Une communauté patrimoniale est définie ici à géométrie variable (article 2b) et évite ainsi des références à des ethnies ou autres communautés figées. Les « communautés patrimoniales » visées par le texte se distinguent ici naturellement de la notion de « communauté du patrimoine », expression parfois utilisée pour désigner l'ensemble des catégories professionnelles impliquées dans les activités concernant le patrimoine. La présente Convention met l'accent sur les avantages à tirer de la coopération qui se développe en Europe entre les diverses communautés patrimoniales.

7. C'est un domaine qui, plus que tout autre, requiert une coopération internationale et transnationale, consolidant la communauté des peuples représentés au sein du Conseil de l'Europe.

La Convention se démarque par conséquent du travail de l'UNESCO à la fois

– sous l'angle de la diversité culturelle : le domaine a été élargi par la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle (2001). La présente Convention, en reconnaissant la synergie importante entre la diversité culturelle et le patrimoine culturel, vise pour sa part essentiellement les modalités d'un usage durable du patrimoine culturel qui viennent créer des conditions économiques et sociales favorables à la vie préservée des diverses communautés. Le maintien de la diversité culturelle est un objectif de l'action internationale face à la mondialisation ;

– sous l'angle des éléments matériels du patrimoine : le travail à l'échelon mondial de l'UNESCO continue d'adopter une démarche de protection sectorielle par l'établissement d'une liste des biens majeurs considérés comme patrimoine mondial, tandis que la présente Convention traite des patrimoines culturels dans leur globalité ;

– sous l'angle des aspects immatériels du patrimoine culturel, à propos desquels la présente Convention se réfère essentiellement aux valeurs attribuées plutôt qu'aux éléments matériels ou immatériels composant ce patrimoine. Cela constitue donc une approche distincte de celle de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO (2003).

Sans pour autant exclure les éléments exceptionnels du patrimoine, cette Convention s'attache davantage au patrimoine quotidien des citoyens.

C. Nature de la Convention

Une convention-cadre a paru être l'instrument le plus approprié pour développer un cadre politique correspondant au nouveau contexte.

Une convention-cadre définit des objectifs généraux et identifie des domaines d'action ainsi que les directions dans lesquelles les Parties acceptent de progresser. Les instruments de ce genre peuvent éventuellement mentionner des types d'activités mais, à la différence des conventions ordinaires, ne créent pas d'obligation d'actions spécifiques. Il existe le plus souvent plusieurs moyens de réaliser les objectifs et les Parties ont le choix d'opter pour ceux qui correspondent le mieux à leurs systèmes et à leurs propres pratiques et traditions politiques et juridiques ; en veillant toujours à ce que leur approche soit compatible avec celles des Etats voisins et des autres Parties.

Une convention-cadre identifie la direction et les objectifs d'une démarche européenne ambitieuse sans préciser pour autant le niveau du détail et le calendrier. La Convention introduit une nouvelle approche du patrimoine culturel de l'Europe, alors que les instruments précédents se concentraient sur le besoin de conserver ce patrimoine et sur *la manière* de le protéger ; elle énumère plusieurs moyens de l'utiliser et explicite les raisons pour lesquelles le patrimoine culturel mérite d'être valorisé.

D. Commentaire détaillé du texte de la Convention

Préambule

Le Préambule expose brièvement les motifs et le contexte de la Convention.

En se référant aux idéaux et principes fondateurs du Conseil de l'Europe, la Convention explicite le potentiel de contribution du patrimoine culturel aux objectifs élargis du Conseil de l'Europe.

Le deuxième paragraphe expose la nécessité de considérer les valeurs humaines et les fonctions du patrimoine culturel, ainsi que la définition du patrimoine culturel en lui-même, en vue de répondre à des changements majeurs affectant la société.

Le troisième paragraphe, tout en soulignant la valeur du patrimoine culturel en tant que facteur de développement durable, rappelle que le respect de la diversité et des identités est inhérent à la notion de durabilité.

Le quatrième paragraphe introduit une idée-clé : les droits au patrimoine culturel. L'origine et les conséquences de ce droit constituent en grande partie le point de départ du contenu innovant de la présente Convention.

Le cinquième paragraphe précise que le patrimoine culturel, entendu comme bien commun, justifie la participation démocratique la plus large possible et par voie de conséquence l'exercice d'une citoyenneté culturelle.

Le sixième paragraphe souligne l'importance de l'action pédagogique dans laquelle le patrimoine culturel peut être utilisé comme facteur de paix à travers le dialogue interpersonnel et interculturel, en promouvant la compréhension mutuelle et la prévention des conflits.

L'avant-dernier paragraphe se restreint à citer les instruments qui se rattachent directement à la matière de la présente Convention. Cependant, au fur et à mesure que l'objectif de la présente Convention d'élargir et d'intensifier le rôle du patrimoine culturel dans tous les aspects de la vie sera réalisé, un nombre d'instruments beaucoup plus important s'avèrera nécessaire dans un ensemble de domaines. La présente Convention ne remplace pas les instruments précédents. Elle offre un contexte social élargi pour leurs dispositions.

Le dernier paragraphe affirme la nécessité de l'action commune en vue d'assurer la mise en œuvre à l'échelle de toute l'Europe des buts de la Convention. Des procédures de suivi seront à mettre en place pour garantir que l'application des dispositions de la Convention établit le lien entre les droits de l'homme et les valeurs du patrimoine dans la société européenne.

Titre I – Objectifs, définitions et principes

Article 1 – Objectifs de la Convention

L'article 1 synthétise les objectifs de la Convention sous trois angles :

- a. l'existence des droits relatifs au patrimoine culturel découlant comme une conséquence inéluctable du droit internationalement reconnu de participer à la vie culturelle,
- b. le fait qu'un droit au patrimoine culturel crée de façon inévitable des responsabilités envers ce patrimoine,
- c. le fait que le but de la conservation et de l'utilisation durable du patrimoine culturel soit le développement d'une société plus démocratique et l'amélioration de la qualité de la vie pour tous.

Ces principes sous-tendent le reste de la Convention.

Le dernier paragraphe (Article 1d) souligne l'approche spécifique de la présente Convention qu'il convient de prendre en considération lors de sa mise en œuvre.

Les instruments existants relatifs au patrimoine culturel ont considéré les biens culturels, matériels et immatériels, comme des éléments à préserver pour eux-mêmes dès lors qu'ils possèdent une valeur intrinsèque ou scientifique ou dès lors qu'ils contribuent à la diversité culturelle. La présente Convention construit sur cet acquis en ajoutant que la valeur du patrimoine culturel est aussi mesurée par l'effectivité de sa contribution à la vie de chacun en Europe.

La conséquence de cette approche est que les efforts de conservation et d'appréciation du patrimoine doivent être perçus non pas comme une activité secondaire, mais comme une action indispensable au maintien et à la mise en valeur de biens essentiels pour la qualité de la vie quotidienne et le progrès futur. D'un point de vue philosophique, cette Convention adopte une perspective fonctionnelle pouvant et devant compléter la perception esthétique et académique du patrimoine culturel, pour autant que les utilisations proposées respectent toujours le principe de durabilité.

Article 2 – Définitions

La définition du « patrimoine culturel » est la plus large parmi celles proposées par les divers instruments internationaux adoptés jusqu'à présent. Elle accorde une attention particulière à la nature interactive du patrimoine culturel, en reconnaissant qu'il est défini et redéfini par l'action humaine et ne saurait être perçu comme statique ou immuable.

La définition porte une attention particulière à la dimension environnementale, reconnaissant la nature indissociable des influences culturelles et naturelles pour ce qui est du paysage et de l'environnement culturel hérité du passé. Cette perception va plus loin que le concept « d'environnement historique » qui tend à recouvrir essentiellement les aspects matériels de l'environnement.

Il est important de noter une référence à la propriété : le fait qu'un bien soit considéré comme le patrimoine culturel d'une ou plusieurs communautés ou groupes d'intérêts ne supprime pas le droit de propriété privée. Cependant, les limitations à l'exercice de ce droit au nom de l'intérêt public doivent être justifiées en proportion de la valeur attachée aux biens. (Voir articles 4c et 5a.)

Le concept de communauté patrimoniale est présenté comme se définissant par lui-même : c'est en appréciant et en désirant transmettre en interaction avec d'autres un patrimoine culturel qu'une personne devient membre d'une communauté. Une communauté patrimoniale se définit à géométrie variable en évitant ainsi des références à des ethnies ou autres communautés figées. Une telle communauté peut avoir un fondement géographique relié à la pratique d'une langue ou d'une religion ou bien résulter de valeurs humanistes ou d'un passé assumé ensemble. Elle peut cependant également résulter d'un intérêt commun d'un autre type. Une prédilection pour l'archéologie, par exemple, peut créer une « communauté archéologique » dont les membres sont uniquement liés par le patrimoine culturel correspondant à leur activité.

La définition ne requiert pas l'action. Pour être membre d'une communauté patrimoniale, il suffit d'accorder de la valeur à un patrimoine culturel ou de vouloir le transmettre. L'incapacité d'un individu peut empêcher l'action voire le contact physique avec le patrimoine culturel concerné sans pour autant remettre en cause l'appartenance de l'intéressé à sa communauté.

Article 3 – Patrimoine commun de l'Europe

L'objectif de la Convention de considérer le patrimoine culturel de l'Europe dans un contexte social plus large donne lieu à l'introduction de la notion de « patrimoine commun de l'Europe », constituée de deux éléments inséparables :

- le patrimoine *culturel* représentant une ressource et une source de la mémoire collective pour les populations en Europe, et ;
- le patrimoine *intellectuel* partagé dans un ensemble de valeurs consensuelles, issues de l'histoire et constituant « l'idéal européen » en matière d'organisation de la société.

L'interrelation de ces deux éléments constitue un thème unificateur de la Convention développant les principes importants de la Déclaration pour le dialogue interculturel et la prévention des conflits (Déclaration d'Opatija) sur le respect et le traitement équitable des « identités et pratiques culturelles ainsi que leurs expressions patrimoniales dès lors qu'elles sont en conformité avec les principes défendus par le Conseil de l'Europe ».

Le patrimoine culturel porte les traces de l'histoire souvent troublée de l'Europe dont une leçon a été tirée pour conduire au consensus actuel autour de valeurs de société. A leur tour, ces valeurs conduisent à s'accorder sur l'existence d'une responsabilité partagée envers des éléments du patrimoine culturel. Cette perspective européenne est particulièrement mise en évidence en ce qui concerne les patrimoines culturels qui ne correspondent pas exactement aux frontières politiques d'aujourd'hui.

Article 4 – Droits et responsabilités concernant le patrimoine culturel

L'article 4 traite des droits et des responsabilités des individus en matière de patrimoine culturel.

a. Le droit au patrimoine culturel est présenté comme la faculté de participer à l'enrichissement ou à l'accroissement du patrimoine et de bénéficier des activités correspondantes. Malgré l'absence d'une déclaration explicite en ce sens, le droit de participer doit être compris comme incluant aussi celui de ne pas participer. Encore faut-il que ce dernier résulte d'un choix et ne soit pas la conséquence de circonstances économiques, sociales ou politiques.

b. La responsabilité de respect à l'égard du patrimoine d'autrui comme à l'égard de son propre patrimoine suggère que, grâce à une telle interaction, les différents patrimoines culturels se rejoignent en un patrimoine commun.

c. La clause autorisant une restriction dans l'exercice de ce droit et des libertés qu'il comporte, lie clairement son interprétation à l'esprit et aux mécanismes de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Les considérations concernant l'intérêt public (voir article 5a), par exemple pour protéger des composantes importantes du patrimoine culturel, doivent toujours être contrebalancées avec la nécessité de protéger les droits de propriété individuelle.

Article 5 – Droit et politiques du patrimoine culturel

L'article 5 concerne les engagements politiques qui sont nécessaires pour permettre et garantir l'exercice des droits au patrimoine. L'ordre des paragraphes obéit à une logique qui va de la reconnaissance de l'intérêt public inhérent aux éléments du patrimoine aux processus d'identification et de compréhension de ce patrimoine, pour déboucher enfin sur des politiques intégrant le respect du patrimoine dans les divers aspects du développement ainsi que la participation de tous.

a. Il s'agit de fixer une limite à l'intérêt public, en reconnaissant qu'il peut entrer en conflit avec les intérêts privés. Un principe de proportionnalité doit s'appliquer parce que tout ne peut pas être protégé. Les Parties ont la responsabilité de définir les critères de l'intérêt public et de les traduire en mesures de protection d'une importance et d'un degré qu'ils jugent nécessaires.

b. Cet alinéa développe la notion complexe de « valorisation » ⁽¹⁾, intégrant une chaîne d'actions d'intérêt public : identification, étude, interprétation, protection, conservation et présentation. La notion de « valorisation » est, comme le patrimoine culturel, multidimensionnelle : il s'agit de « mettre en valeur » les dimensions éthique, culturelle, écologique, économique, sociale et politique d'un patrimoine. En tant que ressource pour le développement personnel et collectif, le patrimoine culturel est une valeur à préserver, sa valorisation peut donc être considérée comme facteur de développement.

c. Comme souligné dans l'article 6c, une convention-cadre n'impose pas des obligations directement applicables, mais invite les Parties à adopter les mesures adéquates si les dispositions existantes ne suffisent pas.

d. Il est admis que la participation aux activités liées au patrimoine culturel se développe dans un contexte de bien-être économique et de confiance. La participation peut servir comme indicateur de santé de la société.

e. Bien que la présente Convention ne traite pas principalement de la protection, le texte reconnaît que si le patrimoine doit jouer ces rôles multiples, il faut le protéger.

(*) Il faut remarquer ici une difficulté dans la correspondance entre les versions anglaise et française. Dans les Articles 5 et 10, le mot français « valoriser » est employé. En anglais le mot « valorise » a un sens beaucoup plus étroit, en conséquence on a traduit « valoriser » par les expressions « *enhance the value of* » (Article 5) et « *make full use of* » (Article 10).

f. Dans leur prise de décisions relatives à la gestion du patrimoine, les Parties doivent accorder un traitement égal à des éléments de tous les patrimoines sous leur juridiction, sans aucune discrimination arbitraire. Par exemple, il peut arriver qu'un Etat – pour des raisons historiques ou d'autre nature – se retrouve dépositaire d'un patrimoine culturel considéré comme important par certaines communautés résidant à l'intérieur ou à l'extérieur de ses frontières. L'état « hôte » concerné est alors tenu de traiter ce patrimoine aussi soigneusement que s'il présentait un intérêt national. La Convention ne prescrit pas de mécanismes, mais il peut être raisonnablement supposé que des discussions bilatérales ou multilatérales entre les Etats directement intéressés constitueraient une solution de circonstance.

g. Enfin, les politiques doivent elles-mêmes intégrer les différentes dimensions afin de permettre aux patrimoines d'être utilisés comme facteurs de développement intégré.

Article 6 – Effets de la Convention

L'article 6 est la dernière disposition concernant les principes de base.

a. Les dispositions de cet instrument sont à interpréter en cohérence avec les droits de l'homme et les libertés fondamentales. La Déclaration universelle des Nations Unies est citée avant la Convention européenne, étant donné que la Convention-cadre explicite spécialement l'article 27 de la Déclaration, lequel n'a de correspondant ni dans la Convention européenne ni dans la Charte sociale.

b. La deuxième règle d'interprétation concerne la non-affectation des dispositions plus favorables. Aucune disposition de la Convention ne peut donc limiter ou porter atteinte à une disposition d'un autre instrument national ou international dès lors que : (a) les deux dispositions visent le même aspect spécifique du patrimoine culturel et (b) la disposition du second instrument est plus favorable au patrimoine culturel que celle de la présente Convention. En cas de doute concernant l'identification de la disposition la plus favorable, il convient de se demander laquelle risque le plus de promouvoir la réalisation des objectifs de la Convention. Cette règle permet à une partie de conserver ou d'adopter des lois dépassant les exigences de la présente Convention ou à une organisation internationale d'élaborer un nouvel instrument contenant des dispositions plus détaillées et plus rigoureuses sur l'un des aspects simplement évoqués dans la Convention.

c. Il a paru judicieux, pour la clarté absolue, de souligner que la présente Convention ne crée pas de droits exécutoires au regard d'aucun sujet dont elle traite. Les droits de ce type peuvent être créés seulement à travers l'action législative des Etats.

Titre II – Apport du patrimoine culturel à la société et au développement humain

Les articles du Titre II explicitent successivement les différentes dimensions du développement concernées par la prise en compte du droit au patrimoine culturel :

Article 7 – Patrimoine culturel et dialogue

L'article 7 vise le dialogue et les relations entre des individus et des communautés. Il énonce quatre responsabilités conçues pour faire jouer au patrimoine culturel un rôle positif dans la compréhension et la tolérance mutuelle des nombreuses communautés vivant en Europe.

a. La valorisation d'un patrimoine culturel dans le dialogue interculturel nécessite une recherche et un débat permanents, notamment pour prendre en compte les controverses qui surgissent sur son interprétation, par exemple lorsqu'un ancien site est sacré pour plusieurs religions. L'histoire de l'Europe est parsemée de conflits causés ou amplifiés par une représentation erronée des valeurs, croyances et pratiques des différentes communautés.

b. Les controverses sont précieuses pour le débat démocratique et la conciliation a pour but de prendre en compte équitablement les savoirs et les points de vue en présence. Le processus de conciliation doit faire intervenir tous les acteurs concernés, et faire recours à des expertises diverses, y compris au niveau international lorsque c'est nécessaire.

c. Les conflits naissent souvent d'une méconnaissance entre les Parties en présence des valeurs respectives attachées aux patrimoines. C'est pourquoi, cet article invite les Parties à œuvrer en faveur de la connaissance du patrimoine culturel de toutes les communautés culturelles et à agir en ce sens.

d. Le développement de la connaissance des patrimoines culturels n'est possible que s'il existe des politiques affirmées contribuant à son intégration dans les processus d'éducation, de formation.

Article 8 – Environnement, patrimoine et qualité de la vie

L'article 8 considère les aspects patrimoniaux de l'environnement comme ressources nécessaires à la cohésion territoriale et à la qualité de la vie.

a. La cohésion territoriale implique une action concertée et continue d'intégration des différentes dimensions – écologique, culturelle, économique et sociale ; la valorisation des patrimoines culturels est un facteur de cohérence, dans la mesure où les différents aspects de la valorisation (décrits à l'article 5 ci-dessus) associent en une même stratégie de développement les diverses inter-relations du patrimoine culturel et du territoire.

b. La cohésion définie à l'alinéa précédent pourrait être interprétée de façon restrictive et mono-culturelle. Il s'agit au contraire de considérer les patrimoines et les territoires comme des lieux de rencontre entre les cultures à la fois dans l'espace et dans le temps.

c. Le territoire est aussi et surtout lieu de rencontre entre tous les acteurs de la société. La nécessité d'exercer une responsabilité collective permet de relier les personnes dans la diversité de leurs savoirs, de leurs expériences, de leurs intérêts et de leur position sociale. Dans cet alinéa comme dans le précédent, le patrimoine culturel est valorisé comme un facteur d'inclusion.

d. Il y a un besoin d'assurer la continuité non pas à travers une reproduction systématique des mêmes objets et des mêmes pratiques, mais dans un processus qui se donne la qualité pour objectif et qui permette, si ce n'est de lier la création contemporaine au patrimoine existant, du moins qu'il n'y ait pas de rupture dommageable et que par exemple l'architecture d'aujourd'hui respecte les valeurs de son contexte et l'environnement culturel. L'idée clé est que la création contemporaine, avec l'environnement dans lequel elle s'insère, constitue le patrimoine culturel de demain.

Article 9 – Usage durable du patrimoine culturel

L'article 9 intègre les dimensions évoquées ci-dessus dans la gestion durable même du patrimoine culturel.

a. L'intégrité évoquée ici ne peut être réduite à une perspective immobiliste. Il s'agit d'interpréter, de respecter et si possible de valoriser, la complexité et la multidimensionnalité des valeurs qui constituent l'identité et l'authenticité de ce patrimoine, y compris celles qui sont controversées.

b. La valorisation est un acte complexe qui doit être un objet permanent de recherche, de débat, d'information et de formation.

c/d. Les savoirs et savoir-faire constituent une tradition car ils sont le fruit d'une connaissance approfondie des matériaux naturels, de l'environnement et des besoins des hommes. Les liens entre ces savoirs, les techniques et les pratiques contemporaines demandent à être préservés et développés dans la mesure du possible.

e. L'Etat a un rôle important à jouer – à la fois comme formateur et comme commanditaire des biens et des services – au niveau de la formulation des méthodes et du contrôle de la qualité. La responsabilité relative aux systèmes de qualification et d'accréditation professionnelle peut être assumée par des associations professionnelles ou des organismes privés. Le rôle de l'Etat est de garantir les contrôles de qualité en vue de la réalisation des objectifs de la Convention.

Article 10 – Patrimoine culturel et activité économique

L'article 10 établit une continuité entre les diverses dimensions du patrimoine culturel et ses aspects économiques correspondant à la multidimensionnalité de la notion de « valeur ».

a. Le premier engagement correspond au droit à l'information : une bonne connaissance de l'ensemble du patrimoine culturel d'une région par tous les acteurs de son développement est la condition d'une activité économique durable, car elle permet de tenir compte de la diversité des ressources en présence et d'assurer la plus large participation.

b. La valorisation de ce patrimoine culturel est un facteur essentiel d'attractivité pour une région (attachement des habitants à leur pays et capacité d'attirer du tourisme et de nouvelles activités). Mais l'utilisation économique ne doit pas mettre en danger le patrimoine culturel lui-même.

c. Le patrimoine possède, par définition, une valeur qui dépasse son utilisation à une époque donnée et pour une destination particulière. Il peut mériter en conséquence une conservation et une valorisation diversifiée respectant les droits des diverses communautés et surtout des générations futures.

Titre III – Responsabilité partagée envers le patrimoine culturel et participation du public

Les articles 11 à 14 évoquent la nécessité d'impliquer dans une logique de gouvernance démocratique tous les membres de la société pour l'ensemble des questions se rattachant au patrimoine culturel. C'est aux gouvernements et aux régions des Etats Parties qu'il incombe de conduire ce processus de partenariat.

Article 11 – Organisation des responsabilités publiques en matière de patrimoine culturel

L'article 11 expose l'esprit dans lequel les Parties exercent leur responsabilité en matière d'initiative des dispositions nationales relatives au patrimoine culturel.

a. L'intégration est à comprendre entre les différents niveaux d'autorités publiques (local, régional, national), y compris la coopération transfrontière et entre les différents secteurs ou domaines politiques.

b. Malgré une bonne volonté souvent présente, il importe de se pencher sur les nombreux obstacles pratiques qui bloquent encore les actions concertées. Il peut notamment s'agir de restrictions d'ordre juridique concernant les types de partenariat, de dispositions fiscales inadaptées ou d'un manque de reconnaissance des qualifications entre professions. Il s'ensuit logiquement que la première mesure à prendre serait pour chaque Partie de procéder à une évaluation systématique de la situation actuelle.

c. Le rôle des pouvoirs publics ne devrait pas être d'assumer la responsabilité du patrimoine culturel à la place du public, mais de piloter les actions de partenariat.

d. La troisième Déclaration de Portorož (2001) a mis l'accent sur l'immense potentiel qui existe en Europe en matière d'engagement et de bénévolat qui devrait être mobilisé sans pour autant déplacer les responsabilités qui relèvent complètement de l'Etat.

e. Les organisations non gouvernementales (ONG) promouvant la protection du patrimoine culturel (et remplissant les conditions susceptibles d'être requises en droit interne) peuvent constituer un rouage effectif de la représentation des intérêts du patrimoine culturel dans les procédures administratives et juridiques. A cette fin elles doivent avoir le droit de participer (concept juridique du « locus standi »). Les articles 2 (5) et 9 (2) de la Convention d'Aarhus – Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (1998) – donnent aux ONG un droit similaire en matière d'environnement.

Article 12 – Accès au patrimoine culturel et participation démocratique

L'article 12 traite de ce qui est nécessaire aux Parties pour soutenir l'accès public et démocratique au patrimoine culturel.

a. Ce paragraphe met en lumière l'importance de la participation du large public au processus de valorisation du patrimoine ainsi que l'importance du débat public dans la fixation des priorités nationales en matière de patrimoine culturel et de son utilisation durable.

b. Il est rappelé que tous les points de vue devraient être recherchés et pris en considération avant la prise de décision. Cela ne signifie pas que les Parties sont tenues d'accéder aux désirs de tous, mais qu'elles doivent accorder à tous le droit de se faire entendre au moment de fixer les priorités d'actions et de prendre des décisions.

c. Là encore, le secteur associatif peut être très utile en proposant par exemple des points de vue alternatifs, que des groupes en marge pourraient ressentir comme des positions moins autoritaires que celles adoptées par les pouvoirs publics.

d. Pour ce qui est des opinions à prendre en compte, il sera peut-être nécessaire d'encourager certains groupes à approfondir et à développer leurs propres points de vue. Cela pourrait impliquer des efforts particuliers pour faire en sorte que certains groupes, qui pourraient se sentir exclus du patrimoine culturel aient l'occasion de participer au processus démocratique.

Article 13 – Patrimoine culturel et savoir

L'article 13 traite de la mise en relation du patrimoine culturel et du secteur de l'éducation et de la formation. On a choisi délibérément de ne pas dresser une liste exhaustive des secteurs de l'éducation et de la recherche concernés. Le besoin d'intégrer le patrimoine culturel est manifeste dans l'enseignement des arts, de l'architecture, de l'archéologie, du génie civil, de l'environnement, des sciences sociales et politiques, de l'aménagement du territoire et de la planification économique, ainsi que de l'organisation du tourisme et des loisirs. L'idéal, cependant, serait de l'intégrer aussi dans des matières où on ne l'attend pas forcément : par exemple, l'enseignement des langues ou du droit pourrait inclure des scénarios liés au patrimoine. Peut-être le plus important est de développer des liens entre des domaines d'études différents en évitant une approche compartimentée.

Article 14 – Patrimoine culturel et société de l'information

L'article 14 explique dans quelle mesure le développement rapide des technologies numériques est lié à deux des objectifs de la Convention : l'accès (notamment concernant l'engagement démocratique) et le développement économique. Les approches privilégiées seront celles qui tendent à renforcer la dimension européenne.

a. Un sujet particulier de préoccupation est la tendance des technologies numériques à se développer seulement dans quelques langues majoritaires. Même s'il est parfois invisable de mettre en place des systèmes d'exploitation multilingues, une priorité devrait au moins aller vers des thesaurus détaillés et d'autres ressources permettant de s'assurer que les avantages pratiques de la standardisation ne mettent pas en péril la richesse des diversités humaines.

b. D'énormes progrès ont été réalisés en Europe en matière d'exploitation des technologies numériques au profit du patrimoine culturel, notamment en permettant un accès plus rapide. Pour ne pas gaspiller des ressources limitées, il importe de partager les expériences et de développer des méthodes communes d'exploitation, afin d'éviter qu'un même problème pratique soit traité plusieurs fois.

c. Les supports numériques offrent un grand potentiel éducatif, mais celui-ci se heurte dans une certaine mesure à la nécessité de trouver un juste équilibre entre l'envie de bénéficier du meilleur accès gratuit possible et la nécessité d'offrir une juste rétribution aux créateurs ou aux propriétaires de contenus numériques. Ce problème ne se limite pas à la sphère du patrimoine ; il est général, et à ce titre il est probable qu'on l'abordera à l'échelle internationale du fait d'une croissance toujours plus rapide du commerce de l'information.

d. Beaucoup d'activités culturelles se déroulent d'ores et déjà dans un environnement numérique, créant par là même des contenus qui viennent s'ajouter au patrimoine culturel. A de tels contenus numériques d'origine s'ajoutent des contenus numérisés à partir de nombreux éléments matériels du patrimoine culturel. Il est nécessaire de s'assurer que, dans la frénésie du passage au « virtuel », la ressource première, l'« original », ne soit pas négligée. Cette nécessité s'applique tout autant aux contenus numériques d'origine qu'à d'autres contenus préexistants : les nouvelles technologies ont déjà tendance à rendre les anciens contenus inaccessibles sans conversions coûteuses.

Titre IV – Suivi et coopération

Ce Titre évoque la manière dont les Parties sont supposées œuvrer ensemble à la réalisation des objectifs de la Convention et insistent particulièrement sur le rôle prioritaire du suivi dans le cadre de cette collaboration.

Article 15 – Engagement des Parties

Article 16 – Mécanisme de suivi

Les articles 15 et 16 énoncent les responsabilités respectives des Parties et du Conseil de l'Europe dans l'établissement, le maintien et l'utilisation d'un système de suivi susceptible de guider les futures actions.

Les objectifs des conventions-cadres étant par nature définis en termes généraux, ils se prêtent moins facilement au suivi que les dispositions très précises des conventions plus spécifiques. Il est donc possible de s'attendre à ce que le suivi soit davantage qualitatif et se base sur des indicateurs convenus d'avance, la simple collecte de chiffres sur le nombre d'éléments du patrimoine protégés ou préservés dans chaque pays revêtant en l'occurrence moins d'importance.

Il est important de convenir, en amont, de mécanismes spécifiques de suivi et il est envisagé d'exploiter au départ les systèmes existants HEREIN (Réseau européen du patrimoine) et le COMPENDIUM des politiques culturelles qu'il y aurait lieu d'adapter pour mieux répondre aux besoins d'un suivi plus effectif des conventions du Conseil de l'Europe. Le suivi doit être perçu surtout comme base d'un processus dynamique de partage et de développement des bonnes pratiques, plutôt que comme une obligation onéreuse.

En tirant parti des techniques modernes de gestion de l'information et dans un souci d'efficacité opérationnelle, la Convention a adopté une démarche différente de celle adoptée par les instruments précédents. Au lieu d'exiger des Parties qu'elles remettent périodiquement des rapports, la Convention les invite à alimenter un système commun d'information géré par le Conseil de l'Europe conseillé en la matière par le comité directeur compétent.

Cette approche devrait permettre aux Parties d'enrichir, de compléter et d'amender avec beaucoup plus de souplesse les informations relatives à leur situation nationale, sans devoir rédiger des rapports formels exhaustifs en une seule fois. Elle a en outre l'avantage de favoriser les mises à jour et donc de permettre aux Parties et au Conseil de se faire une idée plus précise de l'état de la mise en œuvre.

Il sera possible à tout instant d'extraire des données du système afin de générer des rapports de synthèse ou d'analyse portant sur tout ou partie des questions abordées dans la Convention. Ce système servira de base à une fonction d'observatoire à développer en réponse aux besoins des Parties.

L'article 16 prévoit aussi la possibilité de solliciter des avis du comité de suivi sur l'interprétation juridique de la Convention et d'évaluer l'un ou l'autre aspect de son application. L'initiative de ces demandes revient aux Parties.

Article 17 – Coopération à travers les activités de suivi

Sans action appropriée correspondante, le suivi présenterait peu d'intérêt. Ainsi l'article 17 exige que les résultats du suivi et des analyses soient diffusés en vue d'établir des priorités pour l'adoption de stratégies de collaboration tendant à favoriser les objectifs de la convention. Le lien des activités subséquentes avec le processus de suivi est important, dans la mesure où il évitera d'éparpiller de précieuses ressources pour des activités présentant de l'intérêt en elles-mêmes mais moins prioritaires dans une perspective globale. Les activités préconisées pourront en outre s'inspirer des programmes généraux de coopération technique visant une zone géographique particulière, tels que les membres du Conseil de l'Europe peuvent à l'occasion en élaborer d'un commun accord. Finalement, il faut noter que la priorité est à donner à des activités qui favorisent la dimension européenne.

Titre V – Clauses finales

Les articles 18 à 23 concluent la Convention et correspondent à des dispositions standards couvrant la signature, l'entrée en vigueur, l'application territoriale, la dénonciation, les amendements et les notifications.

L'article 20 mérite une explication. Il est normal que les Parties précisent les portions du territoire relevant de leur juridiction qui seront soumises aux dispositions d'une convention. Cette clause n'est pas censée permettre aux Etats signataires d'exclure des parcelles importantes de leur territoire situé sur le continent européen. Elle vise davantage à tenir compte des particularités historiques et juridiques de possessions isolées qui possèdent le droit d'accepter ou de rejeter des conventions qui portent sur leurs affaires intérieures. L'article permet aussi à chaque partie, après la signature de la Convention, d'ajuster l'application territoriale de cette dernière.