



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

n° LC 138

Octobre 2004

L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	5
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	11
Angleterre.....	17
Danemark	21
Espagne (Communauté autonome de Cantabrie).....	25
Italie	29
Pays-Bas.....	33
Suède.....	41
LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS	49

L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

En adoptant la loi n° 94-926 du 26 octobre 1994, la France a approuvé la **convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique**, dite convention de Malte, conclue en 1992 et qui pose notamment le principe « casseur-payeur ».

La loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 et ses deux décrets d'application du 16 janvier 2002 ont donné à l'archéologie préventive un statut juridique correspondant à ces engagements internationaux.

Après avoir fait l'objet de nombreuses critiques des collectivités territoriales et des aménageurs, **la loi n° 2001-44 a été modifiée par la loi n° 2003-707 du 1^{er} août 2003**. En février 2004, la plupart de ses dispositions ont été codifiées et intégrées au **code du patrimoine**. Les modalités de financement de l'archéologie préventive ont été récemment corrigées par la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement.

Pour concilier les deux objectifs contradictoires que constituent, d'une part, la sauvegarde du patrimoine archéologique et, d'autre part, le développement économique et social, certaines opérations d'aménagement ne peuvent être menées qu'à l'issue d'un diagnostic permettant de rechercher des indices révélant la présence de vestiges archéologiques importants. Au vu des résultats du diagnostic, des fouilles peuvent être ordonnées. Le dispositif s'applique essentiellement aux travaux entrepris dans des sites connus pour leur richesse archéologique ainsi qu'à ceux dont l'emprise au sol est importante.

Comme la loi fait de l'archéologie préventive une mission de service public, **les prescriptions de diagnostic ou de fouilles relèvent de la compétence exclusive de l'État**, qui l'exerce par l'intermédiaire du préfet de région. De plus, les décisions de prescription doivent être motivées.

Les diagnostics sont exécutés soit par l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), établissement public administratif placé sous la double tutelle des ministres chargés de la culture et de la recherche, soit par les services archéologiques des collectivités territoriales, à condition que ceux-ci soient agréés par le ministre chargé de la culture, le champ d'activité de ces services étant de surcroît limité au territoire de la collectivité dont ils dépendent.

Conformément au principe « casseur-payeur », l'aménageur assume la maîtrise d'ouvrage et le coût des fouilles. De plus, comme **la loi de 2003 précitée a ouvert le marché à la concurrence, il choisit l'opérateur, qui peut être l'INRAP, le service archéologique d'une collectivité territoriale – à condition qu'il soit agréé – ou toute personne titulaire d'un agrément.**

La redevance versée par les aménageurs permet de mutualiser le coût des diagnostics. Les travaux envisagés sur un terrain d'au moins 3 000 m², lorsqu'ils affectent le sous-sol et qu'ils requièrent une autorisation, une déclaration préalable ou une étude d'impact, sont soumis à cette redevance, même en l'absence de prescription archéologique. Des exonérations sont prévues, notamment pour la construction de logements sociaux.

Les modalités de calcul de la redevance viennent d'être modifiées par la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement. Pour les « *travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme* », c'est-à-dire essentiellement les travaux subordonnés à l'obtention d'un permis de construire, la redevance s'élève à 0,3 % de la valeur de l'ensemble immobilier créé, déterminée forfaitairement en fonction de la catégorie de l'immeuble, pour autant que les travaux créent au moins 1 000 m² de surface hors œuvre nette. Dans les autres cas, qui correspondent aux travaux donnant lieu à une étude d'impact et aux travaux d'affouillement soumis à déclaration administrative préalable, le montant de la redevance reste fixé conformément aux règles introduites par la loi de 2003 : il s'élève à 0,32 euro par m² et est indexé sur l'indice du coût de la construction.

La redevance alimente les budgets de l'INRAP et des services archéologiques des collectivités territoriales, ainsi que le **Fonds national d'archéologie préventive**. Ce dernier, créé dans les comptes de l'INRAP, verse des subventions aux aménageurs, qui assument le financement des fouilles.

Les modifications successives apportées en France à la redevance d'archéologie préventive conduisent à s'interroger sur l'organisation et le financement de l'archéologie préventive dans plusieurs pays étrangers. La législation en vigueur dans sept pays européens représentatifs de modèles différents a donc été analysée.

Pour chacun des pays retenus (**Allemagne, Angleterre, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas et Suède**), les points suivants sont successivement examinés :

- les principaux acteurs institutionnels de l'archéologie préventive ;
- les organes compétents pour la prescription et l'exécution des opérations d'archéologie préventive ;
- le financement de l'archéologie préventive.

En ce qui concerne l'Allemagne, où l'archéologie relève de la compétence des *Länder*, on a choisi, compte tenu de la relative similitude des diverses législations régionales, de présenter une synthèse de ces dernières. En revanche, pour l'Espagne, où la matière est régie par les communautés autonomes, les législations régionales diffèrent beaucoup. On a donc choisi d'exposer les règles en vigueur en Cantabrie, car elles sont plus développées que celles des autres communautés autonomes.

Dans la présente note de synthèse, l'accent a été mis sur les deux points les plus débattus en France : l'ouverture de l'activité de fouilles à des opérateurs privés et le financement de l'archéologie préventive.

L'examen des dispositions étrangères fait apparaître que :

– **à l'exception du Danemark, tous les pays étudiés ont ouvert l'activité de fouilles à des opérateurs privés, mais dans des conditions variables ;**

– **tous les pays mettent les dépenses d'archéologie préventive à la charge des aménageurs dont les projets sont à l'origine des recherches.**

1) À l'exception du Danemark, tous les pays étudiés ont ouvert l'activité de fouilles à des opérateurs privés, mais dans des conditions variables

a) Au Danemark, les archéologues des musées sont seuls habilités à faire des fouilles

Il n'y a pas de prestataires privés. Cependant, les archéologues des musées peuvent recevoir l'assistance d'étudiants en archéologie, qui doivent alors être rémunérés.

b) *Les autres pays ont ouvert l'activité de fouilles aux opérateurs privés*

Cette ouverture se fait par le biais de contrats de concession en Italie, tandis que les autres pays ont libéralisé le marché des fouilles.

• **L'Italie est le seul pays qui réserve à l'État le monopole des fouilles, mais en permettant au ministère de concéder l'exécution des travaux portant sur des vestiges archéologiques à des personnes de droit public ou privé. Aucun texte ne prévoit les modalités d'attribution des concessions.**

• **En Allemagne, en Angleterre, dans la communauté autonome de Cantabrie, aux Pays-Bas et en Suède, l'activité de fouilles a été libéralisée, mais son exercice s'effectue dans un cadre plus ou moins contraignant.**

C'est l'Angleterre qui a retenu la solution la plus libérale : les aménageurs recourent à l'entreprise de leur choix et, si l'exécution des fouilles dépend des contraintes imposées par l'administration à l'aménageur, il n'y a **pas de lien direct entre l'administration et les opérateurs de fouilles**. Pour permettre aux aménageurs de choisir une entreprise compétente, les professionnels ont édicté un **code de bonne conduite**, qui met en évidence leur responsabilité dans la préservation du patrimoine collectif, ainsi qu'un **code de bonnes pratiques** destiné à encadrer les contrats de fourniture de travaux archéologiques.

À l'opposé, aux **Pays-Bas**, une commission *ad hoc* mise en place par le ministre de la culture a publié en 2001 des **normes de qualité pour l'archéologie**. Sur la base de ces normes, le Collège pour la qualité archéologique a élaboré des critères de compétence, qui permettent de juger les prestataires potentiels, et **l'Inspection archéologique** veille à ce que les opérateurs de fouilles respectent les normes de qualité.

De même, **l'activité de fouilles est très encadrée dans la communauté autonome de Cantabrie** : les opérateurs privés doivent, quel que soit leur statut juridique, être accrédités par le ministre de la culture de la communauté autonome, le personnel du ministère pouvant inspecter le chantier de fouilles pendant toute la durée des travaux.

La plupart des *Länder* allemands ont retenu une solution intermédiaire : les fouilles peuvent être effectuées par des entreprises spécialisées qui sont en contrat soit avec l'administration soit avec une personne qui fait exécuter des fouilles après avoir elle-même reçu une autorisation de l'administration. De plus, cette dernière est, dans la plupart des *Länder*, chargée de contrôler l'exécution des fouilles qui ne sont pas réalisées en régie directe.

En Suède, où les autorisations de fouilles sont données par les services archéologiques des préfectures, la loi ne précise pas qui peut détenir de telles

autorisations. Actuellement, outre les traditionnels prestataires publics, plusieurs entreprises privées spécialisées sont actives sur le marché des fouilles, mais leur part de marché est très réduite.

2) Tous les pays mettent la plupart des dépenses d'archéologie préventive à la charge des aménageurs dont les projets sont à l'origine des recherches

Conformément à la convention de Malte, **le principe « casseur-payeur »**, selon lequel l'aménageur finance les recherches archéologiques suscitées par ses projets, **est affirmé par tous les textes, sauf par le code culturel italien et par la loi néerlandaise. Toutefois, en pratique, il s'applique en Italie.** Quant aux Pays-Bas, qui connaissent un régime transitoire, ils y recourent déjà.

a) Le principe « casseur-payeur », affirmé par les textes en Allemagne, en Angleterre, au Danemark, dans la communauté autonome de Cantabrie et en Suède, souffre partout quelques exceptions

Affirmé par les textes, le principe « casseur-payeur » ne reçoit cependant pas une application totale.

Ainsi, en Allemagne, où la plupart des lois régionales prévoient que celui qui est à l'origine des fouilles assume le coût des travaux archéologiques nécessaires à la protection du patrimoine historique, plusieurs *Länder* restreignent la contribution de l'intéressé aux « *limites du raisonnable* ». C'est notamment le cas lorsque celui qui est à l'origine des fouilles est une personne de droit privé et que le coût des opérations archéologiques dépasse 1 % du montant des travaux. L'excédent est alors pris en charge par la collectivité.

De même au Danemark, les aménageurs ne supportent pas le coût des diagnostics les plus simples, tandis que, en Angleterre et en Suède, ils sont exemptés du coût des opérations d'archéologie préventive suscitées par des découvertes fortuites et totalement imprévisibles, ou par des vestiges d'un intérêt exceptionnel.

b) La participation des aménageurs italiens aux fouilles revêt un caractère informel

En Italie, le **financement public** des opérations d'archéologie préventive constitue la contrepartie du monopole de l'État en matière de fouilles. Cependant, **face au manque de moyens financiers, il est souvent demandé aux entrepreneurs de participer aux fouilles.** Ainsi, les travaux qui ne requièrent pas une compétence particulière sont souvent exécutés par les aménageurs. Ce mécanisme informel repose sur les importants pouvoirs que le code culturel donne

à l'administration, qui peut en particulier interrompre les travaux pendant trente jours en cas de découverte fortuite, prononcer une expropriation justifiée par les recherches archéologiques, ou classer le bien.

c) Malgré l'absence de texte explicite, les Pays-Bas mettent déjà en œuvre ce principe

Le projet de loi sur la protection du patrimoine archéologique, qui devrait être adopté au milieu de l'année 2005, fait expressément peser sur les aménageurs le coût des fouilles dans la limite de ce qui peut être « raisonnablement » imposé, un accord informel fixant à 1 % des investissements la proportion à partir de laquelle les dépenses archéologiques deviennent excessives.

Actuellement, aucune disposition ne détermine explicitement qui doit supporter le coût des opérations d'archéologie préventive, mais les principes du projet de loi sont appliqués.

* *

*

La mutualisation d'une partie des dépenses d'archéologie préventive par le biais de la redevance spécifique constitue une exception française et il est singulier de remarquer que, en Angleterre, où l'archéologie préventive est organisée de façon particulièrement libérale, le groupe d'études parlementaire sur les questions archéologiques, qui est commun aux deux assemblées et qui réunit des parlementaires de toutes les tendances politiques, propose une augmentation des droits payés pour toute opération de construction ou d'aménagement pour financer l'archéologie préventive.

L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

ALLEMAGNE

Comme toute question culturelle, **l'archéologie relève de la compétence des Länder**. Chaque *Land* dispose de sa propre loi sur la protection du patrimoine historique (document n° 1) et chacune de ces lois contient les dispositions applicables en matière d'archéologie préventive.

L'Allemagne a ratifié la convention de Malte en 2002 et la plupart des *Länder* ont révisé leur loi au cours des dernières années, notamment pour y introduire le principe « casseur-payeur ». Parallèlement, les entreprises privées spécialisées dans les fouilles archéologiques se sont multipliées.

1) Les acteurs institutionnels de l'archéologie préventive

L'organisation administrative de l'archéologie préventive diffère d'un Land à l'autre, mais elle obéit presque partout aux mêmes grands principes : la protection du patrimoine historique – et donc l'archéologie – relève généralement de **deux administrations différentes** :

– **les décisions administratives** nécessaires à la préservation, à l'entretien et à la protection du patrimoine historique (autorisations de fouilles par exemple) sont prises par les *Denkmalschutzbehörden*, les lois sur la protection du patrimoine historique désignant généralement comme telles les services administratifs généraux des *Länder* ;

– **les mesures techniques et scientifiques** requises pour l'exécution des lois sur la protection du patrimoine historique incombent aux

Denkmalfachbehörden, c'est-à-dire aux administrations des *Länder* chargées spécifiquement de la conservation du patrimoine historique (1).

De façon un peu schématique, on peut dire que les *Denkmalschutzbehörden* assument les prérogatives de puissance publique, tandis que les *Denkmalfachbehörden* ont un rôle d'expertise.

Par ailleurs, dans presque tous les *Länder*, il existe **une instance consultative** qui dépend directement du ministre en charge de la culture.

a) Les organes de décision

Chaque *Land* dispose de structures administratives déconcentrées, qui sont réparties en un ou deux échelons, les *Länder* les plus étendus ayant adopté la répartition en deux échelons. Les circonscriptions administratives de niveau inférieur coïncident avec les collectivités territoriales de niveau intermédiaire, les *Kreise* (c'est-à-dire les arrondissements), tandis que les circonscriptions administratives de niveau intermédiaire, dont le nom varie d'un *Land* à l'autre, sont des subdivisions purement administratives.

En matière de protection du patrimoine, la plupart des lois des *Länder* désignent comme structures de décision de niveau inférieur les *Kreise* et les communes les plus importantes, c'est-à-dire, d'une part, celles qui forment à elles seules un *Kreis* et, d'autre part, celles qui constituent, aux termes du code de la construction de leur *Land*, l'organe de décision de niveau inférieur pour les questions afférentes à la construction (2).

Ainsi, les décisions administratives relatives à la protection du patrimoine historique sont prises par les organes compétents pour les questions de planification, d'urbanisme ou de construction.

Le ministère en charge des questions culturelles constitue l'organe de décision de niveau supérieur. De plus, la plupart des *Länder* (les *Länder* de Hesse, de Mecklembourg-Poméranie occidentale et de Sarre, ainsi que les trois villes-*Länder* (3) font exception) prévoient une structure de niveau intermédiaire.

b) L'instance d'expertise

Dans chaque *Land*, il existe une administration chargée de la conservation du patrimoine historique. Elle est rattachée directement au ministre responsable de la culture et ne peut recevoir d'instructions que de ce dernier.

(1) Le Land de Brême ne connaît pas cette dichotomie : l'administration chargée de la conservation du patrimoine prend également les décisions administratives.

(2) La procédure d'octroi des permis de construire obéit aux règles des codes de la construction des *Länder*, qui disposent donc d'une administration ad hoc.

(3) Berlin, Brême et Hambourg.

Cette administration, spécialisée, conseille les organes de décision sur tous les aspects scientifiques et techniques, et son **avis** est souvent requis avant qu'une décision ne soit prise. Selon les *Länder*, cet avis est **consultatif ou non**. Dans la seconde hypothèse, l'absence d'avis conforme de l'administration chargée de la conservation du patrimoine historique oblige l'organe de décision à en référer à l'autorité supérieure, qui tranche.

Par ailleurs, dans de nombreux *Länder*, l'administration chargée de la conservation du patrimoine historique est responsable de la tenue des inventaires, de la diffusion des publications et de la **surveillance des travaux qui ne sont pas exécutés en régie directe**.

Conformément au code fédéral de la construction, qui impose la prise en compte de diverses contraintes lors de l'établissement des **documents d'urbanisme** et qui obligent les communes, responsables de la planification sur leur territoire, à associer les diverses parties prenantes le plus tôt possible dans la procédure, c'est **l'administration chargée de la conservation du patrimoine historique qui est consultée sur les questions archéologiques**.

Certains *Länder* ont accompli d'importants efforts dans ce domaine. Ainsi, en Saxe, les documents d'urbanisme ont été informatisés et sont interrogeables par l'administration chargée de la conservation du patrimoine historique.

c) Le comité consultatif

Dans presque chaque *Land* (le Mecklembourg-Poméranie occidentale constitue l'unique exception), un **comité consultatif**, le plus souvent composé d'une dizaine de personnes et rassemblant des représentants des collectivités locales ainsi que des experts, conseille le ministre chargé de la culture sur toutes les questions relatives à la protection du patrimoine. Les membres de ce comité sont nommés pour une durée limitée, cinq ans par exemple.

2) La prescription et l'exécution des opérations d'archéologie préventive

a) Les prescriptions

Dans la plupart des *Länder*, les prescriptions relèvent de la **compétence exclusive des organes de décision compétents en matière de protection du patrimoine historique**.

En pratique, en matière d'archéologie préventive, les principales décisions sont prises en cas de découverte fortuite. D'après les différentes lois, l'administration compétente prend les mesures qui lui semblent appropriées pour

protéger les vestiges. Le chantier est de toute façon interrompu, pour une durée généralement comprise entre trois et sept jours, avec obligation de ne pas modifier l'état des lieux. Ensuite, dans la plupart des *Länder*, la loi confère à l'administration le pouvoir de faire des fouilles. En général, elle prévoit l'obligation d'effectuer les travaux de sauvetage et d'exploitation scientifique nécessaires sans en préciser la durée, mais certains textes limitent la durée des fouilles : six mois pour les lois de Berlin et de Rhénanie du Nord-Westphalie.

b) Les diagnostics et les fouilles

Ces opérations requièrent une autorisation administrative. Celle-ci peut être assortie d'obligations, portant par exemple sur l'exécution des opérations, sur la fourniture d'un compte rendu méthodologique, sur la qualification du personnel effectuant les fouilles, etc. Ainsi, la loi du *Land* de Hesse exige que, dans certaines circonstances, la direction ou l'exécution des « *travaux qui supposent une expérience et des connaissances particulières* » soit réalisée par des spécialistes.

De telles obligations résultent du fait que **l'activité de fouilles elle-même est libre, de sorte que les fouilles sont effectuées aussi bien par les archéologues de l'administration chargée de la protection du patrimoine historique que par le personnel d'entreprises spécialisées**. Celles-ci peuvent être en contrat soit avec l'administration, dont elles ont reçu une autorisation de fouilles, soit avec une personne qui fait exécuter des fouilles après avoir elle-même reçu une autorisation de l'administration.

En règle générale, les fouilles les plus sophistiquées sont effectuées en régie par l'administration chargée de la protection du patrimoine historique. De plus, cette dernière est, dans la plupart des *Länder*, chargée de contrôler l'exécution des fouilles qui ne sont pas réalisées en régie directe.

Par ailleurs, les archéologues privés se sont organisés pour garantir la qualité de leurs prestations. Ainsi, l'union fédérale des **professionnels exerçant à titre libéral** dans le domaine des sciences humaines comprend parmi ses membres des archéologues et des entreprises de fouilles. L'adhésion à l'union est subordonnée à des **critères de qualité**, portant notamment sur les diplômes du personnel et sur les normes d'organisation des travaux.

3) Le financement de l'archéologie préventive

Le principe « casseur-payeur », adopté dès le début des années 90 dans les lois des nouveaux *Länder*, a été peu à peu introduit dans la plupart des lois sur la protection du patrimoine historique, la Bavière constituant la principale exception.

Celui qui est à l'origine des fouilles (propriétaire, aménageur...) **assume donc le coût des travaux archéologiques nécessaires à la protection du patrimoine historique.** Il peut passer directement contrat avec une entreprise de fouilles ou dédommager l'administration, qui fait exécuter les travaux soit par une telle entreprise soit par son propre personnel. **Dans plusieurs Länder, la loi restreint la contribution de l'intéressé** aux « *limites du raisonnable* ». C'est notamment le cas lorsque celui qui est à l'origine des fouilles est une personne de droit privé et que le coût des opérations archéologiques dépasse 1 % du montant des travaux. L'excédent est alors pris en charge par la collectivité.

Le principe « casseur-payeur » a entraîné l'augmentation des moyens financiers disponibles pour les fouilles, sans que les services publics puissent prendre en charge la totalité des travaux à exécuter, de sorte qu'il a **favorisé la multiplication des prestataires privés.**

Dans les *Länder* qui ne connaissent pas le principe « casseur-payeur », c'est le *Land* qui finance les opérations d'archéologie préventive. Le manque de moyens et la nécessité de ne pas interrompre les chantiers trop longtemps (4) obligent alors les autorités à faire des choix. Ainsi, lors de la construction de l'autoroute A71 entre Erfurt, située dans le *Land* de Thuringe, et Schweinfurt, ville de Bavière, des vestiges ont été détruits du côté bavarois, car le *Land* de Bavière n'a pas contribué au financement des fouilles.

(4) En règle générale, la suspension des travaux consécutive à une découverte archéologique fortuite n'est pas indemnisée, car elle est considérée comme faisant partie des obligations sociales liées au droit de propriété, conformément à l'article 14 de la Loi fondamentale, selon lequel « La propriété crée des obligations. Son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité. » Toutefois, lorsqu'elle se prolonge au-delà du raisonnable, elle donne lieu à compensation financière. Ainsi, en 1988, la Cour suprême a confirmé le jugement de la cour d'appel accordant à une entreprise d'extraction de matériaux de construction qui avait découvert les vestiges d'habitations néolithiques une indemnité pour le préjudice subi à cause de l'arrêt de l'exploitation, mais seulement pour la période consécutive aux six premiers mois.

L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

ANGLETERRE

Les principales règles applicables à l'archéologie préventive résultent d'une **note sur la planification publiée en novembre 1990 par le ministre de l'environnement**, la *Planning Policy Guidance 16* (PPG 16) (document n° 2).

Cette note, qui n'a aucune valeur contraignante, s'inscrit dans le cadre législatif, notamment défini par la loi de 1979 sur les monuments historiques et les zones archéologiques. **Elle donne la priorité à la conservation des vestiges archéologiques *in situ* et insiste sur la prise en compte des questions archéologiques le plus tôt possible dans les procédures de délivrance des autorisations d'aménagement. Elle privilégie la concertation et fait peser le coût des opérations d'archéologie préventive sur les aménageurs.**

L'application de la PPG 16 a entraîné la multiplication des chantiers de fouilles, mais elle a aussi suscité des critiques portant notamment sur la qualité des travaux archéologiques et sur l'absence de mutualisation des risques. La révision de la PPG 16 est à l'étude, mais la nouvelle version du document devrait se fonder sur les mêmes principes que le document actuellement en vigueur.

Le texte ci-dessous présente les dispositions applicables en Angleterre, mais le régime est similaire dans les autres parties du Royaume-Uni.

1) Les acteurs institutionnels de l'archéologie préventive

a) Les autorités compétentes pour l'aménagement de l'espace

Il s'agit principalement des **comtés**, pour les plans d'urbanisme généraux, et des **districts**, pour les plans locaux détaillés.

La PPG 16 recommande aux autorités responsables de la planification de prendre en compte les contraintes archéologiques lorsqu'elles élaborent leurs documents d'urbanisme. Le fait que les comtés aient l'obligation d'inventorier leur patrimoine historique sous la responsabilité d'un archéologue facilite cette prise en compte.

Avant de délivrer une autorisation d'aménagement, les autorités compétentes doivent s'efforcer de tenir compte des données archéologiques et, le cas échéant, évaluer celles-ci par rapport aux intérêts contradictoires de l'aménageur. Cette estimation peut les conduire à prescrire des fouilles de diagnostic.

Par ailleurs, les autorisations d'aménagement peuvent être assorties d'obligations relatives, par exemple, à la présence d'un archéologue sur le chantier pendant les travaux.

b) Les archéologues des comtés

La PPG 16 recommande aux aménageurs de prendre contact avec les archéologues des comtés le plus rapidement possible avant de demander quelque permis que ce soit, afin que les projets puissent, le cas échéant, être modifiés en fonction de la réponse des archéologues.

c) *English Heritage*

La loi de 1983 sur le patrimoine national a créé la Commission pour les monuments historiques (*Historic Buildings and Monuments Commission for England*), connue sous le nom de *English Heritage*.

English Heritage a le statut de *quango*.

Le terme de *quango* désigne une grande variété d'organismes nommés par le gouvernement et qui remplissent une mission de service public. Leur diversité provient du fait qu'ils ont été constitués au fil du temps pour répondre à des besoins particuliers. Bien qu'il n'y ait pas de définition claire et généralement acceptée, on peut dire qu'un *quango* est : « un organisme qui joue un rôle dans le processus gouvernemental national, sans être un ministère ou faire partie d'un ministère, et qui remplit ses fonctions avec une certaine autonomie par rapport aux ministres ». Ce principe d'autonomie caractérise les *quangos*, même s'ils doivent rendre compte, en dernier ressort, de leurs activités aux ministres, ces derniers fixant leur cadre financier, administratif, juridique et politique et nommant leur conseil d'administration.

English Heritage est compétente pour tout ce qui concerne la protection et la promotion du patrimoine historique. Ainsi, en matière archéologique, elle peut expertiser tous les projets d'aménagement, permettant ainsi aux aménageurs de « s'assurer » contre les risques archéologiques. *English Heritage* intervient souvent pour donner un second avis, après que l'archéologue du comté a donné le sien.

2) La prescription et l'exécution des opérations d'archéologie préventive

a) Les prescriptions

Avant d'octroyer une autorisation, **les autorités compétentes en matière d'urbanisme** peuvent requérir des aménageurs toute information qu'elles jugent nécessaire. Elles peuvent ainsi exiger une évaluation archéologique du terrain.

Cette possibilité, prévue par l'article 4 du règlement d'application de la loi sur l'aménagement urbain et rural, permet de faire pression sur les aménageurs qui ne se soumettent pas de leur plein gré à la PPG 16.

b) Les diagnostics et les fouilles

L'activité de fouilles est libre. Les aménageurs peuvent donc recourir à l'entreprise de leur choix, aussi bien pour les fouilles que pour les diagnostics, voire en amont, lorsque l'autorité responsable de l'urbanisme demande des compléments d'information pour instruire le dossier.

Pour permettre aux aménageurs de choisir une entreprise compétente, **l'Institut des archéologues de terrain** (*Institute of Field Archaeologists* : IFA) a édicté un **code de bonne conduite**, qui met en évidence la responsabilité des professionnels dans la préservation du patrimoine collectif, ainsi qu'un **code de bonnes pratiques** destiné à encadrer les contrats de fourniture de travaux archéologiques. Ce code insiste notamment sur le devoir de pédagogie qu'ont les archéologues à l'égard de leurs clients et sur la supériorité de l'intérêt général sur les intérêts purement commerciaux.

L'exécution des fouilles dépend certes de ce que l'administration a imposé à l'aménageur et de ce que ce dernier convient avec le prestataire, mais il n'y a **pas de lien direct entre l'administration et les opérateurs de fouilles**.

La PPG 16 a entraîné la multiplication des chantiers de fouilles, et donc des entreprises spécialisées, notamment des grandes entreprises, auxquelles on reproche leur absence de connaissance des conditions locales.

En règle générale, les grandes opérations d'infrastructure entraînent des fouilles approfondies, à la différence des projets plus modestes, pour lesquels les maîtres d'ouvrage ont tendance à s'adresser aux prestataires les moins chers.

3) Le financement de l'archéologie préventive

La PPG 16 met à la charge des aménageurs le coût des travaux archéologiques destinés à compenser les inconvénients que leurs projets engendrent. L'archéologie préventive est donc financée par les aménageurs et par les constructeurs de sorte que, depuis l'application de cette note, *English Heritage* concentre ses efforts sur les fouilles programmées.

Toutefois, *English Heritage* finance certaines opérations d'archéologie préventive, en particulier celles qui présentent un intérêt exceptionnel et celles qui sont suscitées par des découvertes fortuites et totalement imprévisibles.

* *

*

Le régime de la PPG 16 est critiqué, en particulier parce que, non contraignant, il n'est pas appliqué de façon uniforme. On reproche également au système son **injustice**, due à l'absence de mutualisation des risques, et le fait qu'il encourage de façon excessive la concurrence entre les opérateurs de fouilles. Ces inconvénients ont conduit le **groupe d'études parlementaire sur les questions archéologiques**, qui est commun aux deux assemblées et qui réunit des parlementaires de toutes les tendances politiques, d'une part, à proposer le financement de l'archéologie préventive par le biais d'une augmentation des droits payés pour toute opération de construction ou d'aménagement et, d'autre part, à suggérer l'introduction d'un système d'agrément des opérateurs.

Il est cependant indubitable que la PPG 16 a favorisé le développement des fouilles : on estime qu'il y a eu en 1999 trois fois plus de recherches archéologiques qu'en 1990 et que 89 % de celles-ci avaient été suscitées par des opérations d'aménagement.

L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

DANEMARK

Les principales règles applicables à l'archéologie préventive résultent de la **loi n° 473 du 7 juin 2001 sur les musées** et de son règlement d'application (documents n° 3 et 4), chacun de ces deux textes comprenant un chapitre consacré à la sauvegarde du patrimoine culturel dans le cadre de la préparation ou de la réalisation de travaux souterrains.

D'après la loi, si de tels travaux révèlent des indices de vestiges archéologiques, le chantier doit être interrompu dès lors que sa poursuite risque de porter atteinte aux vestiges découverts, et le ministère de la culture doit rapidement prendre une décision d'expropriation, de reprise des travaux ou de fouilles.

Les maîtres d'œuvre ainsi que les personnes pour le compte desquelles les travaux sont effectués peuvent se protéger de l'incertitude que cette disposition fait peser sur eux en demandant un avis sur l'existence de vestiges avant même de commencer les travaux.

1) Les acteurs institutionnels de l'archéologie préventive

a) L'Agence pour le patrimoine culturel

Elle dépend du ministère de la culture et a été créée le 1^{er} janvier 2002. Elle exerce toutes les compétences que la loi sur les musées donne au ministère en matière d'archéologie préventive. Le ministère et l'agence sont liés par un contrat pluriannuel qui détermine les engagements financiers du premier et quantifie les objectifs de la seconde.

Lorsque des travaux souterrains révèlent des indices de vestiges archéologiques susceptibles d'être endommagés par la poursuite du chantier, ils doivent être suspendus et le **ministère de la culture** (ou le musée le plus proche) doit être prévenu. Pour faciliter l'application de cette disposition, la loi prévoit que le ministère de la culture dispose d'un **droit d'accès inconditionnel** à tous les chantiers où des travaux souterrains se déroulent.

Après la suspension des travaux, le ministère doit décider le plus rapidement possible de la poursuite du chantier, de son interruption afin que des fouilles soient effectuées, ou de l'expropriation du terrain sur lequel les travaux ont lieu. L'expropriation est prononcée lorsque le ministère estime que les vestiges doivent être conservés sur place, pour qu'ils puissent être étudiés ultérieurement.

Les travaux doivent reprendre au plus tard un an après que la découverte des indices a été communiquée, à moins qu'une décision d'expropriation n'ait été prise.

b) Les musées

Les archéologues des musées réalisent les diagnostics et les fouilles conformément aux directives de l'Agence pour le patrimoine culturel.

Lorsqu'ils sont consultés avant le début des travaux, les **musées historiques** doivent indiquer aux maîtres d'ouvrage ou aux entreprises si les chantiers envisagés risquent de révéler des vestiges. En cas de réponse affirmative, le musée interrogé saisit le **ministère**, qui décide de la suite à donner au chantier, dans les mêmes conditions que lorsque des travaux ont révélé des indices de vestiges.

Si la **carte archéologique** ne permet pas de répondre à la question posée, le musée interrogé entreprend un **diagnostic**.

Les musées doivent rendre leur réponse dans le délai de **quatre semaines**, à moins qu'un **diagnostic « d'une certaine importance »** ne doive être effectué. Dans cette hypothèse, le délai peut être porté à **six semaines**. Les textes ne précisent pas la différence entre les deux types de diagnostic, mais, d'après les travaux préparatoires à la loi de 2001, les diagnostics importants sont ceux qui sont effectués, d'une part, dans les centres des villes médiévales et, d'autre part, sur des terrains de plus de 5 000 m².

c) Les autorités compétentes pour l'aménagement de l'espace

Les conseils municipaux doivent prévenir les musées historiques dès qu'ils délivrent un **permis de construire**.

De même, **les autorités responsables des plans d'aménagement régionaux, municipaux ou locaux doivent s'efforcer de faire participer les musées à l'élaboration de ces plans.** L'implication précoce des musées devrait

limiter le nombre des fouilles, car la conservation *in situ* d'éléments importants du patrimoine archéologique constitue l'un des objectifs de la loi.

2) La prescription et l'exécution des opérations d'archéologie préventive

a) Les prescriptions

Elles relèvent de la **compétence exclusive de l'Agence pour le patrimoine culturel.**

b) Les diagnostics et les fouilles

Ils relèvent de la **compétence exclusive des archéologues des musées, qui travaillent sous le contrôle de l'Agence pour le patrimoine culturel.** Les archéologues des musées peuvent recevoir l'assistance d'étudiants en archéologie, qui doivent alors être rémunérés.

3) Le financement de l'archéologie préventive

Certaines opérations sont payées par les musées et d'autres par les maîtres d'ouvrage.

Les dépenses relatives, d'une part, à la consultation des cartes archéologiques et, d'autre part, à l'établissement des diagnostics simples sont prises en charge par les musées.

En revanche, les coûts des diagnostics importants et des fouilles sont assumés par les maîtres d'ouvrage, l'Agence pour le patrimoine culturel devant approuver les devis avant que ceux-ci ne soient présentés aux intéressés. Des subventions du ministère peuvent couvrir une partie des dépenses. La probabilité d'obtention d'une subvention est d'autant plus élevée que le maître d'ouvrage a spontanément consulté un musée historique avant d'entreprendre des travaux.

Si des fouilles sont entreprises parce que des travaux révèlent des vestiges, alors que le musée interrogé avant le début du chantier avait indiqué l'absence de risques, les frais sont supportés par l'État.

Le manque à gagner dont souffre le propriétaire du terrain en raison de l'arrêt des travaux pendant les fouilles est compensé par l'État.

L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

ESPAGNE (Communauté autonome de Cantabrie)

D'après la Constitution espagnole, le « *patrimoine monumental présentant un intérêt pour la communauté autonome* » fait partie des matières susceptibles d'être transférées aux communautés autonomes. Par conséquent, **l'archéologie** – et notamment l'archéologie préventive – **relève de la compétence des communautés autonomes**, dans la mesure où celles-ci ont choisi de l'exercer. Actuellement, **la loi nationale de 1985 sur le patrimoine historique espagnol ne s'applique que dans les trois communautés autonomes qui n'ont pas adopté leur propre texte : la Murcie, la Navarre et la Rioja.**

Chacune des quatorze autres communautés autonomes dispose de sa propre loi de protection du patrimoine culturel, qui comprend des mesures relatives à l'archéologie préventive.

Le texte qui suit analyse les règles en vigueur dans la communauté autonome de **Cantabrie** (documents n° 5 et n° 6), car elles sont plus développées que celles des autres communautés autonomes.

La loi de Cantabrie définit en effet les opérations relevant de l'archéologie préventive et de l'archéologie de sauvetage, qui sont régies selon des modalités spécifiques. Elle prévoit non seulement que les **documents d'urbanisme** intègrent les contraintes archéologiques, que les **études d'impact** environnemental comprennent un **volet archéologique** et que les travaux soient suspendus à la suite de **découvertes fortuites**, mais également que l'octroi d'un permis de construire peut être subordonné à la présentation d'une **étude archéologique préalable** et que les travaux qui se déroulent dans des zones susceptibles de contenir des vestiges peuvent faire l'objet d'un **suivi archéologique**.

1) Les acteurs institutionnels de l'archéologie préventive

a) *Le ministère chargé de la culture*

Le ministère chargé de la culture dans la communauté autonome prend toutes les décisions requises pour l'application de la loi : autorisations de fouilles, mesures provisoires en cas de découverte fortuite, habilitation des archéologues et des entreprises spécialisées, etc.

De plus, il doit être **informé** de tous les projets, programmes ou plans, publics ou privés, qui impliquent un risque de détérioration ou de destruction de vestiges archéologiques.

Le ministère contrôle également l'exécution des fouilles qui ne sont pas réalisées en régie directe.

b) *Les autorités compétentes pour l'aménagement de l'espace*

Les documents d'urbanisme et d'occupation des sols doivent tenir compte non seulement du patrimoine archéologique connu, mais également des vestiges présumés. De plus, les études d'impact environnemental doivent comporter une partie archéologique.

2) La prescription et l'exécution des opérations d'archéologie préventive

a) *Les prescriptions*

Les prescriptions sont prises par le ministère chargé de la culture. Elles revêtent diverses formes, car elles peuvent être édictées à différentes étapes du processus d'aménagement.

Le ministère peut subordonner l'octroi d'un permis à la fourniture d'une **étude archéologique préalable** lorsque des travaux sont envisagés dans des endroits où la présence de vestiges archéologiques est présumée.

Il peut prescrire un **accompagnement archéologique** pour les travaux en cours d'exécution, lorsque ceux-ci affectent ou sont susceptibles d'affecter des zones où la présence de vestiges archéologiques est présumée. L'accompagnement archéologique consiste en la surveillance du chantier par un professionnel habilité.

En cas de **découverte archéologique fortuite**, le promoteur ou le responsable du chantier ont l'obligation de suspendre immédiatement les travaux et de prévenir l'administration. Le ministère procède alors, dans le délai de

quinze jours, aux vérifications nécessaires. Ce délai peut être prolongé en cas de besoin.

Lorsque des vestiges de nature inconnue sont trouvés à l'occasion de travaux souterrains, le ministère prend toutes les mesures provisoires qui lui semblent utiles.

De façon générale, le ministère peut ordonner l'exécution de toute opération archéologique dans tous les terrains, publics ou privés, où l'existence de vestiges est soit supposée soit constatée. Cette mesure constitue la conséquence du fait que **tous les vestiges archéologiques appartiennent au domaine public**, que leur découverte résulte d'une fouille programmée ou d'une découverte fortuite.

b) Les diagnostics et les fouilles

Ces opérations ne sont pas nécessairement effectuées en régie directe, car la loi donne à la communauté autonome la possibilité de recourir à tous les moyens prévus par la législation, et notamment de conclure des contrats de maîtrise d'œuvre, de gestion de services ou d'assistance technique.

Cependant, **les opérateurs**, personnes physiques ou non, **doivent être accrédités par le ministère chargé de la culture**. L'accréditation suppose notamment la présentation d'un dossier permettant d'évaluer la qualification, l'expérience, les méthodes de travail et l'assise économique du demandeur. En contrepartie de l'autorisation reçue, les intéressés doivent indiquer au ministère les dates de début et de fin des travaux, présenter les résultats définitifs des travaux dans un délai d'au plus six mois, inventorier les vestiges et les remettre au musée désigné par l'administration. Pendant toute la durée des travaux, le personnel du ministère peut inspecter le chantier de fouilles.

3) Le financement de l'archéologie préventive

Les études préalables et les opérations d'accompagnement archéologique sont financées par le propriétaire ou par le promoteur.

Lorsque la personne qui supporte les coûts est un **particulier**, elle peut obtenir une **aide financière** de la communauté autonome dès lors que le coût des opérations d'archéologie préventive mises à sa charge excède 2 % du montant total des travaux.

L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

ITALIE

L'archéologie préventive est régie par des mesures sommaires et dispersées, qui résultent, d'une part, du **décret législatif (5) du 22 janvier 2004 portant code des biens culturels et du paysage** (document n° 7) et, d'autre part, des règles d'urbanisme. Le code est entré en vigueur le 1^{er} mai 2004.

En matière d'archéologie, le code reprend la plupart des dispositions du décret législatif n° 490 du 29 octobre 1999, qui rassemblait diverses mesures législatives relatives au patrimoine culturel et environnemental. Le texte de 1999 avait lui-même remplacé la loi de 1939 sur la protection du patrimoine artistique et historique et en avait repris la plupart des dispositions.

1) Les acteurs institutionnels de l'archéologie préventive

Le ministère chargé de la culture

Le ministère des biens et des activités culturelles exerce un rôle essentiel en matière d'archéologie préventive, notamment à travers ses **surintendances archéologiques (6)**.

(5) Les décrets législatifs sont des textes législatifs adoptés par le gouvernement après que le Parlement lui a délégué sa compétence par le vote d'une loi ad hoc. Ils diffèrent donc des décrets-lois, qui sont également des textes législatifs adoptés par le gouvernement, mais ces derniers n'acquièrent de valeur définitive qu'après avoir été convertis en lois par le Parlement. Les décrets-lois sont généralement adoptés dans les cas d'urgence.

(6) Il existe plusieurs catégories de surintendances, parmi lesquelles les surintendances archéologiques.

En effet, **la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001**, qui a donné aux régions la possibilité de légiférer dans certaines matières, fait de la « *valorisation des biens culturels* » une matière relevant de la compétence concurrente des régions et de l'État, mais elle **a laissé à l'État la compétence exclusive pour la protection du patrimoine archéologique**. Le code culturel précise toutefois que l'État peut conclure avec les régions des conventions portant sur l'exercice de cette compétence.

Les surintendances sont l'échelon déconcentré du ministère. Les surintendances archéologiques sont au nombre de 26. Elles sont représentées dans la plupart des régions. Dans certaines régions, comme le Latium, la richesse du patrimoine justifie l'existence de plusieurs surintendances archéologiques.

2) La prescription et l'exécution des opérations d'archéologie préventive

a) Les prescriptions

D'après l'article 21 du code, **les prescriptions sont réservées aux surintendants**, sans l'autorisation desquels aucune intervention portant sur des « biens culturels » ne peut avoir lieu.

b) Les diagnostics et les fouilles

Reprenant une disposition de la loi de 1939 sur la sauvegarde du patrimoine artistique et historique, l'article 88 du code culturel réserve à **l'État la compétence exclusive sur la totalité du territoire national** pour effectuer les « *recherches archéologiques et, de manière générale, les travaux permettant de retrouver* » tout vestige archéologique, quel qu'il soit. Ce monopole vaut dans tous les cas, y compris pour des fouilles de sauvetage. L'article 89 du code culturel prévoyant la possibilité de concéder l'exécution des recherches et travaux archéologiques, ceux-ci peuvent être réalisés directement par l'État ou par des concessionnaires.

• L'exécution directe

Le monopole de l'État ne signifie pas nécessairement que les surintendances exécutent elles-mêmes les fouilles. Face au manque de moyens matériels et comme la « délégation d'exécution » n'est pas interdite par la loi, les surintendances ont pris l'habitude de recourir à des opérateurs qui exécutent les fouilles en leur nom et sous le contrôle d'un inspecteur de zone. Ainsi, dans les années 80, en permettant à certaines coopératives de conclure des contrats de recherche avec des organismes publics responsables de projets scientifiques, la loi n° 285 de 1977 relative aux mesures en faveur du développement de l'emploi chez les jeunes a entraîné la multiplication des coopératives d'archéologues en

même temps que des crédits spéciaux étaient débloqués pour financer des recherches archéologiques à Rome.

Plus récemment, le décret du président de la République du 29 décembre 2000 portant organisation du ministère de la culture a reconnu une certaine autonomie de gestion aux surintendants, leur permettant de souscrire des **conventions avec les universités d'État** dont les archéologues réalisent des fouilles dans le cadre de programmes pluriannuels de recherche.

• Les concessions

L'article 89 du code culturel précise que **le ministère peut concéder l'exécution des recherches et travaux portant** sur des vestiges archéologiques à des personnes de droit public ou de droit privé. Le concessionnaire effectue alors les fouilles sous sa propre responsabilité, à l'aide de son personnel et de son matériel. Il a l'obligation de respecter toutes les prescriptions du contrat de concession.

Les modalités d'attribution des concessions ne sont précisées par aucun texte. En théorie, toute personne, particulier ou personne morale, peut, indépendamment de son statut juridique, demander une concession, qui est accordée discrétionnairement par l'administration. En pratique, les surintendances sont très actives dans la procédure d'octroi des concessions : elles conseillent les demandeurs pour la constitution des dossiers et elles donnent leur avis. Le nombre de concessions octroyées chaque année est limité : il est de l'ordre de 200, une même personne pouvant détenir plusieurs concessions. Outre les collectivités locales et les instituts étrangers, les principaux titulaires de concessions sont les associations, les groupements d'archéologues et les universités.

3) Le financement de l'archéologie préventive

Au monopole de l'État en matière de fouilles, correspond le **financement public** des opérations d'archéologie préventive.

Cependant, face au manque de moyens financiers, **il est souvent demandé aux entrepreneurs de participer aux fouilles**. Ainsi, les travaux qui ne requièrent pas une compétence particulière sont souvent exécutés par les aménageurs. Ce mécanisme informel repose sur les **importants pouvoirs que le code culturel donne à l'administration**, qui peut en particulier interrompre les travaux pendant trente jours en cas de découverte fortuite, prononcer une expropriation justifiée par les recherches archéologiques, ou classer le bien, la jurisprudence, constante, estimant que les sujétions qui résultent d'une telle décision ne sont pas indemnisables.

Cette situation est considérée comme peu satisfaisante. Elle a suscité de nombreuses réflexions. Ainsi, le 7 avril 2004, le surintendant des Marches a conclu avec le président de la délégation régionale de l'Association nationale des entreprises du bâtiment un accord aux termes duquel les deux parties s'engagent à promouvoir une proposition de loi prévoyant des déductions fiscales pour les dépenses d'archéologie préventive. De plus, pour accélérer les travaux, les entreprises de bâtiment et de travaux publics auraient la possibilité d'exécuter elles-mêmes les fouilles, pour autant qu'elles emploient du personnel spécialisé travaillant sous la direction de la surintendance géographiquement compétente.

L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

PAYS-BAS

Actuellement, l'archéologie préventive est régie par des **règles sommaires**, essentiellement contenues dans **la loi de 1988 sur les monuments historiques**, qui prévoit la possibilité de suspendre ou de faire cesser des travaux afin de mener des recherches sur des vestiges qui ont été mis au jour, toute découverte fortuite devant être indiquée au maire de la commune sur laquelle le chantier se déroule. La même loi **soumet les opérations de fouilles à une autorisation administrative préalable** et exclut que de telles autorisations soient délivrées à des opérateurs privés.

Le projet de loi autorisant la ratification de la convention de Malte est en cours d'examen par le Parlement. Pour appliquer les engagements qui en résulteront, le gouvernement a déposé au Parlement à la fin de l'année 2003 un **projet de loi pour la protection du patrimoine archéologique** (document n° 8). Ce projet, qui vise à modifier plusieurs lois, parmi lesquelles la loi de 1988 sur les monuments, prévoit **trois régimes distincts** pour les travaux qui affectent le sous-sol. L'**étude d'impact**, obligatoire pour les **grands travaux d'aménagement**, devrait comprendre un **volet archéologique**. Les **travaux d'excavation** devraient être précédés d'un **diagnostic archéologique préalable**. Pour les **autres travaux**, les **communes** auraient la faculté de subordonner leur autorisation au respect de certaines obligations, les plans municipaux d'urbanisme devant de toute façon être établis en tenant compte des données archéologiques. De plus, le projet de loi **ouvre le marché des fouilles archéologiques à la concurrence**.

Le nouveau dispositif devrait entrer en vigueur au milieu de l'année 2005. En attendant l'adoption de ce projet, le ministre de la culture a édicté en **novembre 2001** des **règles provisoires** sur les activités de fouilles (document n° 9), qu'il libéralise dans le cadre des compétences que la loi de 1988 sur les monuments lui octroie.

1) Les acteurs de l'archéologie préventive

a) *Le Service national pour la prospection archéologique*

Personne morale de droit public placé sous l'autorité du ministère de la culture mais disposant d'une large autonomie, le **Service national pour la prospection archéologique** (*Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek* : ROB) **applique, au nom du ministre de la culture, les dispositions de la loi de 1988 relatives à l'archéologie**. En tant que tel, le ROB est informé par les maires des découvertes fortuites, il établit l'inventaire des richesses archéologiques du pays, il siège dans les commissions provinciales qui établissent les plans d'urbanisme et contrôle toutes les opérations de fouilles, notamment lorsqu'elles sont effectuées par des opérateurs privés.

Par ailleurs, le ROB détient une **autorisation de fouilles sur tout le territoire des Pays-Bas**. Compte tenu de l'impossibilité pour le ROB de faire exécuter la totalité des fouilles par son propre personnel, l'autorisation a été aménagée, afin de permettre au ROB de recourir à un opérateur extérieur mettant à la disposition du ROB du personnel d'exécution employé pour une durée déterminée. Cet opérateur, dont les structures juridiques ont été modifiées à plusieurs reprises, est devenu au fil du temps indépendant du ROB. Initialement, il s'agissait de la fondation Joan Willems.

b) *Le Collège pour la qualité archéologique*

Le **Collège pour la qualité archéologique** (*College voor de Archeologische Kwaliteit* : CvAK) a été institué en septembre 2001, **en liaison avec l'ouverture du marché des fouilles à la concurrence**.

Le CvAK a un double rôle : il conseille les détenteurs d'autorisations de fouilles qui veulent faire exécuter des fouilles par des tiers et veille à la mise à jour des **normes de qualité** pour l'archéologie néerlandaise (*Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie* : KNA), qui ont été mises au point en 2001 par une commission *ad hoc* constituée en 1999 et composée d'archéologues et d'« utilisateurs », c'est-à-dire en particulier d'aménageurs.

Pour pouvoir juger les opérateurs potentiels, le CvAK a, sur la base des normes de qualité, établi des **critères de compétence**, les travaux devant être exécutés par du personnel qualifié.

Les intéressés doivent fournir un dossier décrivant notamment leur organisation et présentant leur personnel, qui doit comprendre un archéologue expérimenté. Le CvAK se réserve la possibilité de contrôler le *curriculum vitae* de l'archéologue. Ce dispositif préfigure le régime d'agrément qui devrait être mis en place après l'adoption du projet de loi pour la protection du patrimoine archéologique. En effet, le CvAK évalue non seulement les entreprises qui lui sont présentées par les détenteurs d'autorisation souhaitant faire exécuter des fouilles par des tiers, mais aussi les entreprises qui, volontairement, font contrôler leurs activités.

c) L'inspection archéologique

L'Inspection archéologique (*Rijksinspectie voor de Archeologie* : RIA) veille à ce que les opérateurs de fouilles respectent les normes de qualité pour l'archéologie néerlandaise.

d) Les communes

Le régime actuel

Les communes ne sont pas obligées de reprendre les contraintes archéologiques résultant des inventaires.

Le projet de loi

Il oblige les communes à prendre en compte les données archéologiques pour établir leurs futurs plans d'urbanisme, ce qui va les conduire à faire exécuter des fouilles de diagnostic pour faire l'inventaire de leur patrimoine archéologique pendant la phase de préparation de ces documents.

Les autorisations d'aménagement et les permis de construire délivrés par les communes pourront être subordonnés à la présentation par le demandeur d'un rapport présentant l'intérêt archéologique du terrain concerné ou assortis de **prescriptions liées à la protection du patrimoine archéologique** (fouilles approfondies, suivi des travaux par un archéologue...).

e) Les provinces

Le régime actuel

Depuis 1999, les provinces ont toutes conclu avec l'État des accords aux termes desquels elles s'engagent à prendre en compte les paramètres archéologiques dans leurs plans d'aménagement.

Par conséquent, dans le cadre du **contrôle** qu'ils exercent sur les **actes des communes**, les exécutifs

Le projet de loi

Dans le cadre du **contrôle** qu'ils exercent sur les **actes des communes**, **les exécutifs provinciaux auront l'obligation de vérifier que les plans municipaux d'urbanisme incluent des données archéologiques.**

De plus, compte tenu du délai de dix ans imparti aux communes pour établir leurs nouveaux plans, le projet

Le régime actuel

provinciaux **peuvent** refuser les plans municipaux d'urbanisme qui accordent une attention insuffisante à la sauvegarde du patrimoine archéologique.

Le projet de loi

de loi prévoit la possibilité pour les provinces de délimiter des **zones sensibles sur le plan archéologique**. Les communes dont le territoire se trouve inclus dans un tel secteur auront l'obligation de réviser leurs plans d'urbanisme dans le délai que la province leur indiquera.

2) La prescription et l'exécution des opérations d'archéologie préventive

a) Les prescriptions

Le régime actuel

Les prescriptions de fouilles sont données par les **communes, les archéologues provinciaux ou par le ROB**.

Le projet de loi

Le projet de loi attribue la compétence aux communes : lorsque tous les plans d'urbanisme communaux auront été mis à jour pour prendre en compte les données archéologiques, la plupart des fouilles seront ordonnées par les communes. Seuls, de grands travaux publics pourront entraîner des prescriptions au niveau national.

b) Les diagnostics et les fouilles

Le régime actuel

• La loi de 1988 sur les monuments

L'activité de **fouilles** est, d'après l'article 39 de la loi, subordonnée à l'obtention d'une **autorisation ministérielle**, qui ne peut être donnée qu'aux entités suivantes : un service de l'État, un établissement d'enseignement et une commune.

Le projet de loi

Le projet de loi prévoit d'achever l'ouverture du marché des fouilles à la concurrence.

Il subordonne toutes les fouilles ainsi que tous les diagnostics affectant le sous-sol à l'obtention d'une **autorisation**.

Les critères de **compétence** requis des opérateurs seront précisés par voie

Le régime actuel

L'autorisation peut être limitée dans le temps et dans l'espace. Lorsqu'elle est donnée à une commune, elle vaut seulement pour le territoire de la commune.

Comme la loi de 1988 définit les fouilles comme « *les activités ayant pour but la découverte de monuments et qui entraînent une modification du sous-sol* », **les opérations de diagnostic**, même lorsqu'elles s'accompagnent de sondages, **ne sont habituellement pas soumises à autorisation.**

37 opérateurs disposent d'une autorisation de fouilles : le ROB, cinq universités et 31 communes.

Afin de pouvoir effectuer les contrôles nécessaires, le ROB doit être tenu informé du début et de la fin des fouilles effectuées par les différents opérateurs.

• Les dispositions provisoires

Les règles édictées par le ministre de la culture en 2001 libéralisent le marché des fouilles dans le cadre des contraintes posées par la loi de 1988. Elles s'appliquent **provisoirement**, en attendant l'adoption du projet de loi pour la protection du patrimoine archéologique.

Les détenteurs d'une autorisation peuvent confier à des tiers l'exécution des fouilles pour lesquelles ils ont obtenu une autorisation, à condition de garantir que les opérations se déroulent selon les normes de

Le projet de loi

réglementaire. La loi prévoyant que l'autorisation peut être conditionnelle, il devrait y avoir plusieurs formes de permis : les uns seront généraux et illimités dans le temps, tandis que d'autres ne seront valables que pour certaines activités et pour certains chantiers.

Le régime actuel

qualité de la profession. À ce jour, le CvAK a habilité 14 entreprises, parmi lesquelles la société Archeoprojecten, qui résulte de la transformation de la fondation Joan Willems.

Par ailleurs, les **communes** dépourvues de service archéologique peuvent obtenir une habilitation pour travailler en **collaboration** avec une autre commune qui, elle, détient une autorisation conformément à l'article 39 de la loi de 1988.

De plus, **les communes et les établissements d'enseignement supérieur** peuvent obtenir un permis limité à un **projet particulier**.

Le projet de loi

3) Le financement de l'archéologie préventive

Le régime actuel

Aucune disposition ne détermine explicitement qui doit supporter le coût des opérations d'archéologie préventive, entreprises le plus souvent au niveau municipal.

Jusqu'à la fin des années 90, les communes obtenaient des subventions de l'État. Du reste, en 1999, le ministre responsable, reconnaissant les coûts « excessifs » pour les communes, avait mis à leur disposition une enveloppe exceptionnelle de 1,75 million de florins (soit environ 800 000 €). Ce financement a cessé à partir de l'année suivante, de sorte que **les communes sont conduites à assumer une grande partie des**

Le projet de loi

Conformément au principe « casseur-payeur », la nouvelle loi fera expressément peser sur les aménageurs le coût des fouilles.

Le projet prévoit qu'un texte réglementaire fixera les modalités d'octroi de subventions aux communes et aux provinces, ces subventions étant destinées à couvrir les frais qui, « *raisonnablement* », ne peuvent pas être imposés ni à ceux qui doivent réaliser les fouilles, ni aux collectivités territoriales.

Un accord informel fixe à 1 % des investissements la limite à partir de laquelle les dépenses archéologiques deviennent excessives.

Le régime actuel

coûts. Dans certains cas, elles peuvent obtenir des subventions des provinces.

Les communes ont cependant la possibilité de reporter les coûts des diagnostics ou des fouilles sur les bénéficiaires des travaux, dans la mesure où ces derniers en tirent un profit.

Le projet de loi

L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

SUÈDE

Le principe du « casseur-payeur », introduit dès 1942, est rappelé à l'article premier de **la loi de 1988 sur le patrimoine historique** (document n° 10) : « *Celui qui projette ou qui exécute des travaux doit veiller, dans toute la mesure du possible, à éviter ou à limiter les dommages causés au patrimoine culturel.* »

Le chapitre 2 de la loi est consacré aux sites et aux vestiges archéologiques, qui sont automatiquement protégés indépendamment de toute procédure de classement. La loi interdit par conséquent toute opération susceptible de porter atteinte au patrimoine archéologique et oblige les personnes qui projettent des travaux affectant le sous-sol à se renseigner sur l'existence de vestiges et, le cas échéant, à faire exécuter avant toute chose des études ou des fouilles de diagnostic.

Le système vise donc à limiter les découvertes fortuites, et, par voie de conséquence, les fouilles de sauvetage. Lorsque de telles découvertes se produisent cependant, les travaux sont interrompus et des fouilles approfondies peuvent être ordonnées. La charge de ces dernières pèse sur l'aménageur, à moins que le chantier n'ait mis à jour des vestiges insoupçonnés alors que l'aménageur s'était renseigné convenablement.

1) Les acteurs institutionnels de l'archéologie préventive

Les préfetures et la Direction nationale du patrimoine, qui dépend du ministère de la culture, jouent un rôle essentiel. La loi de 1988 leur confie le soin de veiller à la sauvegarde du patrimoine historique : aux premières dans leur département respectif et à la seconde sur l'ensemble du territoire.

a) Les préfectures

Responsables de la protection du patrimoine culturel dans leur département, les services archéologiques des préfectures (7) traitent donc toutes les questions relatives aux recherches archéologiques : ils délivrent les autorisations de fouilles et peuvent imposer des recherches archéologiques non seulement en cas de découverte fortuite, mais aussi lorsque des travaux susceptibles d'affecter des vestiges enfouis sont envisagés.

Ces services disposent d'une large autonomie. Toutefois, lorsque la décision envisagée revêt une « *certaine importance* », la Direction nationale du patrimoine doit être consultée.

b) La Direction nationale du patrimoine

En matière archéologique, la Direction nationale du patrimoine a un rôle double : elle exerce des prérogatives de puissance publique, tout en étant opérateur de fouilles.

La Direction nationale du patrimoine est responsable de l'exécution de la loi de 1988 au niveau national. En tant que telle, elle donne des instructions aux services archéologiques des préfectures, reçoit copie de toutes les décisions que ces derniers prennent en application de la loi de 1988 et peut faire appel de ces décisions. De même, elle doit contrôler la qualité ainsi que le coût des fouilles, et veiller à ce que tous les travaux fassent l'objet de publications. La mise à jour de la carte archéologique nationale fait également partie de ses fonctions.

Par ailleurs, la Direction nationale du patrimoine dispose d'un département spécialisé dans les fouilles archéologiques (UV : *uppdraagsverksamheten*, c'est-à-dire l'activité de commande). Ce département constitue le prestataire de fouilles archéologiques le plus important du pays. Dans le cadre de la réflexion générale menée sur les activités marchandes des autorités publiques, UV devrait être prochainement séparé de la Direction nationale du patrimoine.

c) Les autorités compétentes pour l'aménagement de l'espace

Elles ont l'obligation de tenir compte des servitudes archéologiques pour élaborer les documents d'urbanisme.

(7) La Suède est divisée en 23 län (départements), qui constituent à la fois des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives de l'administration nationale.

2) La prescription et l'exécution des opérations d'archéologie préventive

a) Les prescriptions

Les prescriptions relèvent de la compétence des services archéologiques des préfetures.

La plupart des prescriptions sont données avant le début des travaux. Les prescriptions peuvent toutefois être consécutives à des découvertes fortuites.

• Les consultations préalables

L'article 10 du deuxième chapitre de la loi de 1988 énonce en effet : *« Celui qui projette d'effectuer une opération de construction ou d'aménagement, ou de réaliser d'autres travaux, doit se renseigner en temps utile sur l'existence de vestiges archéologiques susceptibles d'être touchés par les travaux et, en pareil cas, s'en entretenir dans les meilleurs délais avec la préfeture. »*

Cette formalité se traduit généralement par la **consultation de la documentation disponible** (inventaire archéologique, cartes ou documents d'archives). Celle-ci est relativement importante, parce que le patrimoine historique suédois est recensé depuis le XVII^e siècle et que le pays est doté d'une carte archéologique, actualisée à partir de campagnes de prospection systématique.

Cependant, pour les **projets d'assez grande ampleur**, une **étude approfondie** peut être imposée, conformément à l'article 11 du deuxième chapitre de la loi qui énonce : *« Si un examen particulier est nécessaire pour savoir si des vestiges archéologiques sont concernés par un projet de travaux qui impliquent l'exploitation d'un terrain d'une certaine superficie, les coûts de cet examen sont à la charge de l'entrepreneur. »* L'alinéa suivant précise que la construction de routes, publiques ou privées, de voies ferrées, d'aérodromes, ainsi que l'édification de bâtiments résidentiels, industriels ou commerciaux de grande taille constituent des exemples de tels travaux.

C'est le service archéologique du département qui décide de la nécessité d'une étude approfondie. Dans sa décision, il désigne également le **prestataire de l'étude**. La loi lui impose de veiller à ce que la prestation soit de *« bonne qualité scientifique »* et soit réalisée à un coût en rapport avec l'intérêt des vestiges et avec les circonstances. De plus, elle précise que, pour le choix du prestataire, **le droit commun des marchés publics ne s'applique pas**.

Lorsque l'étude approfondie révèle l'existence de vestiges, l'article 12, relatif à la nécessaire autorisation de la préfeture pour toute modification (déplacement, prélèvement...) **apportée à un monument historique**, s'applique. La préfeture ne peut donner son autorisation que si les

vestiges constituent un « *obstacle ou un inconvénient démesuré au regard de leur importance* », c'est-à-dire si le site ne présente qu'un intérêt mineur. En revanche, si le site revêt un intérêt particulier, aucune autorisation ne peut être donnée. Par ailleurs, lorsque, d'après l'étude approfondie, le terrain ne recèle pas de vestiges, aucune autorisation des services archéologiques n'est requise.

L'article 13 précise que la préfecture peut subordonner l'octroi de son autorisation d'intervenir sur un site soit à des mesures visant la préservation de ce dernier soit à une « *étude particulière* », parfois qualifiée d'« étude finale ». Une telle étude, qui précède généralement la destruction du site avant que les travaux ne commencent, est destinée à constituer une documentation sur le site concerné et à préserver les vestiges. Dans la mesure du possible, le coût de ces diverses mesures doit figurer dans la décision de la préfecture.

Avant d'examiner une demande d'autorisation dans le cadre de l'article 12, la préfecture peut ordonner une « *étude archéologique préliminaire* » si celle-ci paraît nécessaire pour fonder sa décision ou pour apprécier la nécessité d'une « *étude particulière* ». L'« *étude archéologique préliminaire* » consiste le plus souvent en sondages et relevés. Elle est beaucoup moins poussée que l'« *étude approfondie* ».

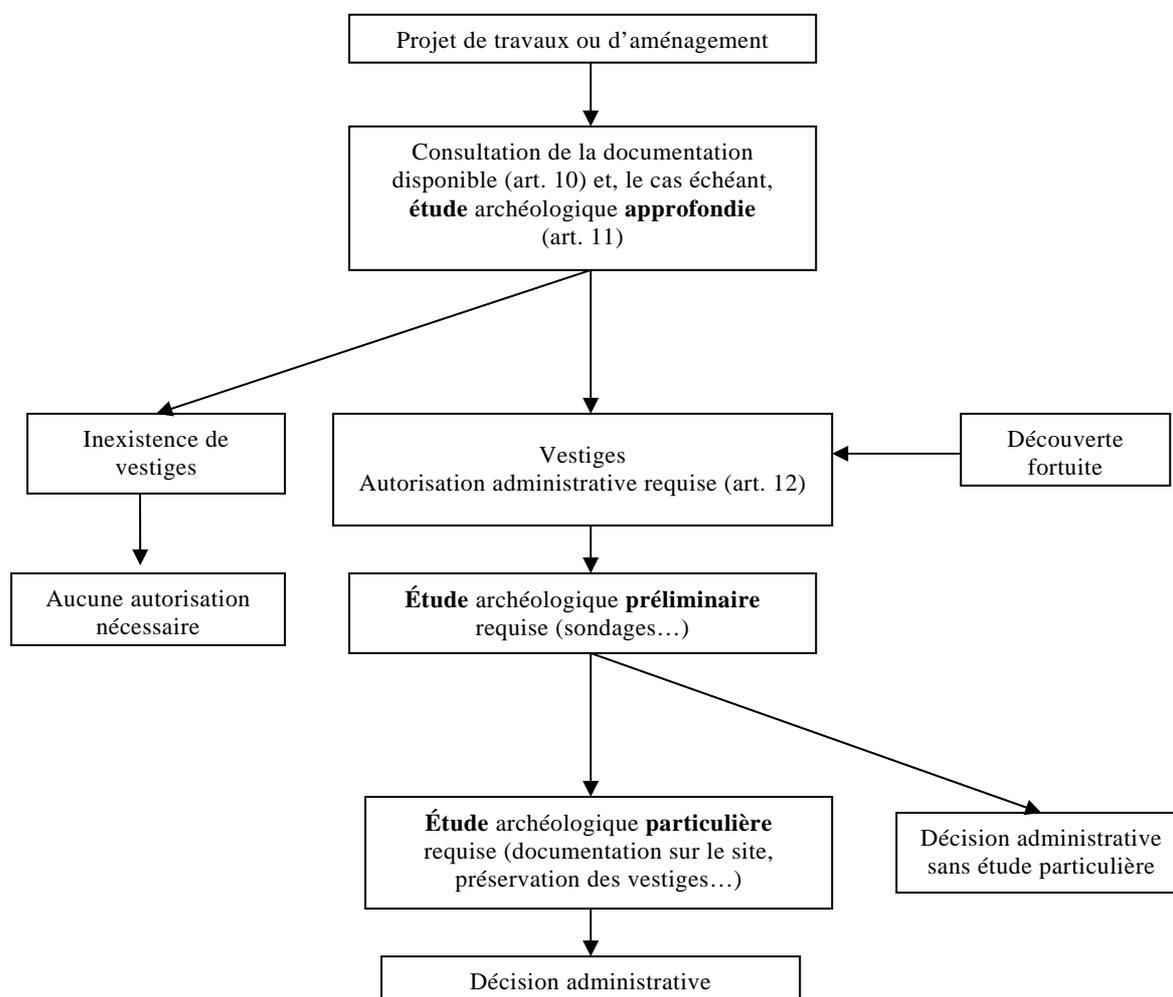
Comme pour l'étude approfondie prévue à l'article 11, la décision préfectorale désigne le prestataire de l'« *étude particulière* » ou de l'« *étude archéologique préliminaire* ». Elle fait son choix dans les mêmes conditions (qualité et prix de la prestation, et non-application du droit des marchés publics).

• **Les découvertes fortuites**

En cas de découverte fortuite, les travaux doivent être interrompus immédiatement et la personne qui dirige le chantier doit prévenir les services archéologiques de la préfecture. Le droit d'accès que la loi de 1988 donne à la Direction nationale du patrimoine et aux préfectures facilite l'application de cette disposition.

La reprise du chantier est subordonnée à l'accord de la préfecture. Elle dépend de l'importance des découvertes. Les articles 12 et 13 du deuxième chapitre de la loi de 1988, présentés plus haut, s'appliquent.

LA PRESCRIPTION DES OPÉRATIONS D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE



Les services archéologiques des préfectures peuvent donc ordonner trois catégories de recherches :

– des **études approfondies**, qui permettent de déterminer l'existence d'un risque archéologique lorsque des travaux d'assez grande ampleur sont envisagés et que la documentation disponible n'est pas suffisante ;

– des **études particulières** préalables à la destruction d'un site mineur et destinées à rassembler une documentation sur celui-ci et à en préserver les vestiges ;

– des **études archéologiques préliminaires**, moins fouillées que les études approfondies et consistant souvent en sondages et en relevés. Les études archéologiques préliminaires peuvent fonder une décision préfectorale relative à un site ou justifier une demande d'étude particulière.

Depuis 1996, on estime que les préfetures ont pris chaque année entre 1 500 et 2 000 décisions de prescription.

b) Les diagnostics et les fouilles

Les autorisations de fouilles sont données par les services archéologiques des préfetures. **La loi ne précise pas qui peut détenir de telles autorisations. Elle n'exclut donc pas que des prestataires privés soient autorisés à faire des fouilles.**

Jusqu'au début des années 90, la plupart des autorisations ont été accordées à des opérateurs publics : aux services archéologiques des musées régionaux, dont la plupart ont le statut de fondation, et surtout à UV.

Actuellement, on dénombre une quarantaine d'opérateurs : outre les traditionnels prestataires publics, plusieurs universités et quelques entreprises privées spécialisées (Arkeologiconsult, Arkeobild, Arkeologikum...) sont actives sur le marché des fouilles. Il semble que la part de marché des entreprises privées soit très faible et se soit réduite au cours des dernières années.

3) Le financement de l'archéologie préventive

Le principe selon lequel l'aménageur finance les recherches archéologiques suscitées par ses projets souffre quatre exceptions :

- les vestiges n'étaient pas connus au début des travaux ;
- le coût de l'étude particulière excède largement les indications données par les services préfectoraux ;
- l'étude archéologique préliminaire montre que le site est important, de sorte qu'aucune autorisation ne peut être donnée ;
- les travaux envisagés n'ont pas de conséquences pour les vestiges archéologiques.

La plupart des opérations d'archéologie préventive sont financées par la Direction nationale des routes et par celle des chemins de fer, à l'origine de la majorité des grands chantiers. À titre d'exemple, les opérations d'archéologie préventive ont représenté 7 % des coûts des travaux liés à la modernisation de la

liaison ferroviaire entre Göteborg et Malmö. Dans la région de Stockholm, ces opérations peuvent représenter le quart du coût des travaux routiers.

Dans certains cas, précisés par un règlement de 1993, des subventions peuvent être obtenues : il en va ainsi lorsque les recherches archéologiques sont suscitées par des travaux se déroulant dans des centres historiques densément peuplés ou que l'importance du besoin de logements exclut tout déplacement du chantier.

* *

*

Au cours de l'année 2002, l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques a analysé l'organisation de l'archéologie préventive. Il a souligné le conflit d'intérêts résultant de l'appartenance de l'opérateur UV à la Direction nationale du patrimoine et constaté les réticences de cette dernière ainsi que des préfectures à l'égard des opérateurs privés. Il a donc proposé d'autonomiser UV, de supprimer la disposition selon laquelle le choix des opérateurs de fouilles par les préfectures échappe au droit commun des marchés publics, de donner à la Direction nationale du patrimoine compétence pour agréer des archéologues, de permettre aux aménageurs de contracter directement avec les opérateurs de fouilles et d'accroître le rôle des services archéologiques des universités.

À la suite de ces travaux, le ministère de la culture a désigné, au début de l'année 2004, un groupe de travail chargé de proposer des réformes.

L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS

- Document n° 1** Allemagne – Lois des *Länder* sur la protection du patrimoine historique (langue originale)
- Document n° 2** Angleterre – *Planning Policy Guidance* 16 (langue originale)
- Document n° 3** Danemark – Chapitre 8 de la loi n° 473 du 7 juin 2001 sur les musées, relatif à la sauvegarde du patrimoine culturel (langue originale)
- Document n° 4** Danemark – Chapitre 5 du règlement d'application de la loi susmentionnée, relatif à la sauvegarde du patrimoine culturel (langue originale)
- Document n° 5** Espagne – Loi n° 11 du 13 octobre 1998 de la communauté autonome de Cantabrie sur le patrimoine culturel (langue originale)
- Document n° 6** Espagne – Décret n° 36 du 5 mars 2001 pris pour l'application de la loi susmentionnée (langue originale)
- Document n° 7** Italie – Décret législatif du 22 janvier 2004 portant code des biens culturels et du paysage (langue originale)
- Document n° 8** Pays-Bas – Projet de loi pour la protection du patrimoine archéologique (langue originale)
- Document n° 9** Pays-Bas – Règles provisoires sur les activités de fouille édictées par le ministre de la Culture en novembre 2001 (langue originale)
- Document n° 10** Suède – Loi de 1988 sur le patrimoine historique (langue originale)

