



HAL
open science

Dynamiques de la diversité dans la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société

Vincent Negri

► **To cite this version:**

Vincent Negri. Dynamiques de la diversité dans la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société. Vincent Négri (dir.). La diversité dans la gouvernance internationale. Perspectives culturelles, écologiques et juridiques, Bruylant, pp.56-71, 2016, 978-2-8027-4653-9. hal-04451637

HAL Id: hal-04451637

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-04451637>

Submitted on 11 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**DYNAMIQUES DE LA DIVERSITÉ
DANS LA CONVENTION-CADRE DU CONSEIL
DE L'EUROPE SUR LA VALEUR DU PATRIMOINE
CULTUREL POUR LA SOCIÉTÉ**

PAR

Vincent NÉGRI

CHERCHEUR AU CNRS – ISP

(INSTITUT DES SCIENCES SOCIALES DU POLITIQUE – ENS CACHAN)

Dans le même temps où l'UNESCO adoptait, à Paris le 20 octobre 2005, la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, le Conseil de l'Europe célébrait, à Faro au Portugal, le 50^e anniversaire de la Convention culturelle européenne et adoptait, le 27 octobre 2005, une Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, dite Convention de Faro. La Convention de Faro s'inscrit dans une généalogie de promotion de la culture par le Conseil de l'Europe et porte la diversité dans ses gènes.

La politique culturelle du Conseil de l'Europe est fondée sur la Convention culturelle européenne, adoptée en 1954, dont l'ambition est concentrée sur la définition d'une valeur culturelle européenne et sur la constitution d'un patrimoine culturel commun de l'Europe. La Convention de Faro poursuit cette intention et, à la fois, lui adjoint la diversité culturelle et l'imprègne des droits culturels qui, en l'espèce, relèvent davantage d'une expression métaphorique des droits de l'homme appliqués au patrimoine culturel.

Investissant le terrain de la diversité culturelle et celui des droits de l'homme, la Convention de Faro s'écarte des principes normatifs qui innervent les traités et recommandations européens dédiés au patrimoine culturel, adoptés à partir des années 1970. Ces textes – traités et recommandations – sont articulés sur une même question : y a-t-il des traits communs à toutes les cultures européennes et quelles en sont les manifestations, matérielles et pérennes ? La réponse à cette question repose sur un simple constat : il y a des

invariants culturels (exercice du pouvoir politique, cellule familiale, religion, rites funéraires...), des éléments structurels liés à la géographie (flux d'échanges, routes commerciales...) et les témoignages – voire les stigmates – des nationalismes et des relations internationales (guerres et conflits territoriaux...).

Ce constat n'est pas la simple comptabilité froide de l'histoire d'un continent, de ses peuples et de leurs cultures. Il fonde un postulat qui traverse l'action normative du Conseil de l'Europe dans le domaine du patrimoine et de la culture : au-delà des pratiques culturelles, une histoire et une mémoire communes s'incarnent dans des lieux et des monuments. Mais le constater ne suffit pas. Car au-delà de ces traits communs, il y a une forte variation d'une culture à l'autre – d'un peuple à l'autre – dans la narration du roman national et dans sa part contributive à une histoire et à une mémoire communes, fondues dans le creuset d'une identité européenne subjective.

Cette conquête d'un patrimoine commun innervée de valeurs partagées est, en matière de culture, le paradigme axiologique du Conseil de l'Europe ancré sur l'article 5 de la Convention culturelle européenne, adoptée le 19 décembre 1954 :

Art. 5. – Chaque Partie Contractante considérera les objets présentant une valeur culturelle européenne qui se trouveront placés sous son contrôle comme faisant partie intégrante du patrimoine culturel commun de l'Europe, prendra les mesures nécessaires pour les sauvegarder et en facilitera l'accès.

Dans ce sillage s'inscriront la définition et la sauvegarde d'un patrimoine culturel européen. Mais même à l'échelle régionale européenne, l'universalité de valeurs est perméable à une certaine relativité ; elle n'oblitére pas les particularismes locaux et les traditions culturelles. C'est cette liaison des valeurs universelles et des traditions culturelles locales qu'opère notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La diversité des cultures est alors conviée à la défense des droits de l'homme.

La Convention de Faro s'inscrit dans ce contexte ; son économie normative est en rupture avec les textes qui l'ont précédée dans le champ du patrimoine culturel, bâtis sur une typologie ordonnant le patrimoine en catégories distinctes. Ces textes – Recommandation n° 848 de 1978 du Conseil de l'Europe sur le patrimoine culturel subaquatique ; Convention européenne de 1969 pour la protection du patrimoine archéologique, révisée en 1992 ; Convention de 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe ; Recommandation

de 1991 sur la protection du patrimoine architectural du vingtième siècle ; Recommandation de 1998 sur la dispersion des collections accessoires ; Convention européenne du paysage, adoptée en 2000 – ont segmenté la matière en catégories « à protéger », chaque texte édictant des prescriptions spécifiques à sa catégorie patrimoniale, pour en garantir la conservation, en prévenir les risques d'altération ou de dispersion, en assurer l'inscription dans les politiques territoriales. L'ensemble de cet édifice normatif dédié à la protection d'un patrimoine culturel européen est adossé au concept de conservation intégrée, matrice des politiques patrimoniales du Conseil de l'Europe depuis 1975¹.

UNE NOUVELLE DÉFINITION : LE PATRIMOINE COMME RESSOURCE

À cette architecture normative classique, qui confie aux États le pouvoir d'identifier, de reconnaître et d'imposer – codifier – leur patrimoine national, la Convention de Faro substitue un mouvement ascendant fondé sur l'intégration sociale du patrimoine et une appropriation collective d'un héritage culturel. Dans ce mouvement, la Convention de Faro transcende la césure traditionnelle entre patrimoine matériel et immatériel et inverse les processus traditionnels de qualification patrimoniale en confiant aux populations, incarnées juridiquement sous la notion de communautés patrimoniales, la titularité du pouvoir de qualification et de reconnaissance du patrimoine culturel. Loin d'un patrimoine européen commun, construit par l'assemblage des patrimoines nationaux, est ainsi mis en jeu un patrimoine pluriel adossé aux valeurs et aux usages des communautés patrimoniales. La notion de patrimoine national est réinvestie par d'autres enjeux ; c'est une notion désormais polymorphe, nourrie par une définition

¹ La conservation intégrée comprend « l'ensemble des mesures qui ont pour finalité d'assurer la pérennité de ce patrimoine, de veiller à son maintien dans le cadre d'un environnement approprié, bâti ou naturel, ainsi qu'à son affectation et son adaptation aux besoins de la société ». Dans cette perspective, « la politique de protection ponctuelle des monuments et des sites les plus remarquables doit donc être élargie et complétée par une politique de conservation intégrée, conçue dans une perspective globale, et qui mette l'accent sur les ensembles architecturaux, notamment les quartiers urbains anciens et les villages de tradition. Les mesures qu'impliquent la conservation et l'intégration des monuments, des ensembles architecturaux et des sites dans le cadre de la vie sociale, doivent être insérées dans la planification de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Cette nouvelle conception élargie de la conservation doit servir de base à une approche humaine de la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme » (résol. 76(28) sur l'adaptation des systèmes législatifs et réglementaires aux exigences de la conservation intégrée du patrimoine architectural, adoptée le 14 avril 1976).

holistique², sur laquelle se joue la constitution de patrimoines supra ou infra-étatiques, sources d'identités territoriales. La Convention de Faro ouvre ainsi la voie à la suppression et la reconstruction des frontières traditionnelles du patrimoine.

Cette métamorphose affecte la désignation du patrimoine. La notion de « biens », couramment sollicitée par le droit international du patrimoine culturel pour définir les éléments composant le patrimoine et les assortir d'un régime de protection adossé au droit de propriété, est abandonnée au profit de la notion de « ressources ». L'emploi de ce terme postule la reconnaissance de la qualité d'usagers du patrimoine qui exerceront leurs droits, notamment, dans le cadre des communautés patrimoniales.

Dans le droit international du patrimoine culturel, la notion de communauté, potentiellement dotée de droits distincts de ceux de l'État, est récente. Elle est apparue en 2003, développée par la Convention de l'UNESCO sur la sauvegarde du patrimoine immatériel, et se démarque de l'usage du terme dans la sphère des droits de l'homme ou de la notion voisine de minorité, titulaire de droits spécifiques, visant la protection du groupe social ainsi déterminée. N'est ainsi plus en jeu la fragilité ou la vulnérabilité d'un groupe humain, mais sa légitimité à se voir reconnaître des droits sur sa culture et par là même sur le patrimoine qui la représente et ce, en dehors de tout contexte ou crise menaçant l'intégrité du groupe. C'est ce même rapport de titularité de droits culturels que postule l'article 7 de la Convention UNESCO de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, disposant que les États parties s'efforcent de créer sur leur territoire un environnement encourageant les individus et les groupes sociaux, notamment, à avoir accès à leurs propres expressions culturelles³.

En rupture avec les acceptions classiques du droit international du patrimoine, la Convention de Faro côtoie la diversité. Elle en fait la matrice de l'intégration sociale du patrimoine. Les échanges culturels et la reconnaissance des ressources patrimoniales s'organisent

² Art. 2, (a), de la Convention de Faro. Le patrimoine culturel constitue un ensemble de ressources héritées du passé que des personnes considèrent, par-delà le régime de propriété des biens, comme un reflet et une expression de leurs valeurs, croyances, savoirs et traditions en continuelle évolution. Cela inclut tous les aspects de l'environnement résultant de l'interaction dans le temps entre les personnes et les lieux.

³ Sur la transition des droits collectifs aux droits des communautés culturelles, voy. O. BUI-XUAN, « La destinée universaliste des droits culturels : les articles 22 et 27 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n° 7, 2009, pp. 139 et s.

de manière horizontale à partir des initiatives des membres de la communauté⁴. Cette logique renvoie aux travaux préparatoires de la Convention UNESCO sur la diversité culturelle et à la notion d'écosystèmes culturels, notion qui tendait à exprimer une forme d'analogie de principe entre diversité culturelle et biodiversité. Au-delà de l'analogie conceptuelle, la diversité culturelle découle également de la volonté d'imposer un principe plus pragmatique : la recherche de contre-feux à l'affaiblissement de la reconnaissance de la spécificité des biens culturels et, pour une part, du patrimoine culturel ; cette reconnaissance ayant été le principal socle de la notion d'exception culturelle⁵, soubassement de l'affirmation ou de la revendication par les États de la prévalence de leurs prérogatives culturelles face aux accords conclus notamment dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce⁶.

LA DIVERSITÉ, VERROU DES POLITIQUES PATRIMONIALES EUROPÉENNES

Les prémisses du mouvement, qui positionne la diversité culturelle en verrou des politiques patrimoniales européennes, peuvent être décelées dans la Déclaration d'Helsinki, en 1996, sur la dimension politique de la conservation du patrimoine culturel en Europe⁷. Dans une section B, la Déclaration d'Helsinki noue l'unité et la diversité :

B. L'unité et les diversités du patrimoine culturel

La diffusion de la connaissance du patrimoine, qu'il importe d'assurer à l'échelon local, régional, national et international, devra mettre en relief les éléments d'unité de l'Europe ainsi que la variété des identités culturelles qui s'y manifestent. La compréhension en profondeur des valeurs inhérentes au patrimoine est susceptible de faciliter la reconnaissance des diversités, de favoriser la tolérance et de dépasser les seules différences. La notion désormais admise d'un patrimoine culturel commun doit conduire les individus et les communautés à admettre la responsabilité partagée de sa protection quels que soient le territoire

⁴ X. GREFFE, « Le patrimoine culturel à l'aune du développement durable », *Third European Heritage Forum, Cultural Heritage, Participation, Prosperity, Contribution to cohesion and prosperity in today's societies through sustainable use of heritage resources*, Istanbul, 1^{er}-2 octobre 2010.

⁵ F. BENHAMOU, « La dimension économique de la diversité culturelle », *L'Observatoire des politiques culturelles*, n° 29, 2006, p. 43.

⁶ S. REGOURD, « Le projet de Convention UNESCO sur la diversité culturelle : vers une victoire à la Pyrrhus... », *Légipresse*, n° 226, novembre 2005, p. 117.

⁷ Déclaration adoptée lors de la 4^e Conférence européenne des ministres responsables du Patrimoine culturel (Helsinki, 30-31 mai 1996).

d'implantation de ce patrimoine et le contexte politique actuel dans lequel il s'insère.

Sur ce postulat, le patrimoine culturel doit contribuer à « une plus grande cohésion européenne tout en respectant la diversité des cultures et en favorisant l'intégration sociale »⁸.

La Déclaration adoptée à l'issue de la 5^e Conférence européenne des ministres responsables du Patrimoine culturel, réunie les 5 et 6 avril 2001 à Portorož en Slovénie, préfigure le registre normatif de la Convention de Faro, quatre ans plus tard. Après avoir souligné « la nécessité de préserver la diversité et les valeurs propres au patrimoine de chaque communauté »⁹ et contextualisé l'inflexion des politiques patrimoniales au regard de la Convention européenne du paysage et de la Déclaration européenne sur la diversité culturelle¹⁰ – toutes deux adoptées en 2000 – la résolution sur le rôle du patrimoine culturel face au défi de la mondialisation, adoptée lors de cette 5^e Conférence des ministres responsables du Patrimoine culturel reconnaît que : « Les individus et les communautés ont un droit fondamental à définir eux-mêmes leur identité, à connaître leur histoire et à modeler leur futur à travers leur patrimoine. S'ils ont le droit d'apprécier leur propre patrimoine, ils ont aussi le devoir de respecter celui des autres individus et communautés en reconnaissant l'intérêt commun du patrimoine dans son ensemble ».

Sur ces acquis, la Convention de Faro poursuit et confirme cette trajectoire, en prolongeant ce sillon sur le terrain des droits culturels. Elle introduit ainsi un double changement d'échelle, dans la définition des attributs qui fondent la notion de patrimoine culturel et dans la titularité et le contenu des droits sur le patrimoine. Jusqu'alors le patrimoine était identifié comme un ressort de la cohésion politique et culturelle, promue par les États. La Convention de Faro entérine cette intention et, dans un même temps, la transgresse en adossant le patrimoine aux droits de l'homme.

⁸ Extrait de la résol. n° 1 sur le patrimoine culturel, facteur de la construction européenne, annexée à la Déclaration adoptée lors de la 4^e Conférence européenne des ministres responsables du Patrimoine culturel (Helsinki, 30-31 mai 1996).

⁹ Extrait du préambule commun aux résolutions adoptées lors de la 5^e Conférence européenne des ministres responsables du Patrimoine culturel (Portorož, 5-6 avril 2001).

¹⁰ « La diversité du paysage de l'Europe a une dimension culturelle perçue par le public et qui forme son environnement culturel, et [...] la sauvegarde et le développement de la diversité culturelle sont des éléments constitutifs de l'identité des communautés et des individus ».

I. – LA DIVERSITÉ DANS LE PRISME DES DROITS CULTURELS PORTÉS
PAR LES DROITS EUROPÉENS

L'article 1^{er} introduit d'emblée les droits de l'homme dans les enjeux portés par la Convention de Faro¹¹. Le droit au patrimoine est fondé sur l'article 27, alinéa 1^{er}, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948¹² : le droit de chacun à participer à la vie culturelle de la communauté¹³. Cette figure du droit au patrimoine, concentrée sur l'accès aux valeurs du patrimoine, et son adossement à la Déclaration universelle des droits de l'homme, suscite une double interrogation : la position de la Convention de Faro dans la généalogie des normes sur le patrimoine adoptées par le Conseil de l'Europe, d'une part ; la portée de cette figure normative, d'autre part.

Le recouvrement du droit au patrimoine par le droit de chacun à participer à la vie culturelle de la communauté, puisé dans l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, opère un lien avec les conventions sectorielles, dans le domaine du patrimoine culturel, adoptées jusqu'alors par le Conseil de l'Europe. Hors les questions et les enjeux d'identification, de protection et de conservation intégrée du patrimoine culturel, pris dans leurs différentes dimensions – archéologie, patrimoine architectural, paysage... – ces conventions sectorielles profilent des politiques de valorisation des patrimoines articulées sur une même intention : favoriser l'accès et la jouissance de tous et de chacun aux valeurs du patrimoine. La valeur déclaratoire d'une telle intention, qui noue autour d'un dénominateur commun ces conventions sectorielles, est singulièrement renforcée

¹¹ Art. 1 (Objectifs de la Convention) : « Les Parties à la présente Convention conviennent :
a – de reconnaître que le droit au patrimoine culturel est inhérent au droit de participer à la vie culturelle, tel que défini dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ;
b – de reconnaître une responsabilité individuelle et collective envers ce patrimoine culturel ;
c – de faire ressortir que la conservation du patrimoine culturel et son utilisation durable ont comme but le développement humain et la qualité de la vie ;
d – de prendre les mesures nécessaires pour l'application des dispositions de la présente Convention en ce qui concerne :
– l'apport du patrimoine culturel dans l'édification d'une société pacifique et démocratique ainsi que dans le processus de développement durable et de promotion de la diversité culturelle ;
– la meilleure synergie des compétences entre tous les acteurs publics, institutionnels et privés concernés ».

¹² A/Res/217(III), 10 décembre 1948.

¹³ Art. 27, al. 1 : « Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent ».

par l'expression qu'en donne la Convention de Faro et par l'inversion du prisme qu'elle opère. Ces conventions dédiées à l'archéologie, au patrimoine architectural ou au paysage confient aux États la mission de favoriser l'accès au patrimoine, exprimé sous couvert d'un objectif de sensibilisation du public au patrimoine¹⁴ – obligation dont la normativité est emprunte d'un fort degré de souplesse et dont les modalités de mise en œuvre sont pour le moins diluées dans la libre appréciation des États. Il appartient désormais aussi au public de s'en prévaloir, dans le sillage du droit au patrimoine culturel que lui octroie l'article 4 de la Convention de Faro¹⁵ ; ce droit au patrimoine que surplombe le principe posé par l'article premier – « [...] le droit au patrimoine culturel est inhérent au droit de participer à la vie culturelle, tel que défini dans la Déclaration universelle des droits de l'homme » – n'est pas adossé à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Cette disjonction par la référence, dans le préambule de la Convention de Faro, à la Déclaration universelle des droits de l'homme combinée au Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, pourrait donner, en apparence, une certaine vigueur au texte. Pour autant, on peut s'interroger sur l'énoncé et la portée des droits ainsi mis en jeu par la Convention de Faro. L'effectivité de ces dispositions, qui rangent le droit au patrimoine notamment sous la bannière de la diversité culturelle, doit être recherchée dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et, dans une moindre mesure, dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Alors que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne articule les prérogatives de l'Union sur, entre autres principes, celui de respect de la diversité culturelle, religieuse et linguistique¹⁶, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ignore, tout au moins dans ses énoncés, la notion de diversité culturelle. Ce contraste résulte en premier lieu de la chronologie de chacun de ces textes¹⁷ et de l'émergence de la

¹⁴ Art. 9 de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, révisée en 1992 ; art. 15 de la Convention de 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe ; art. 6 de la Convention européenne du paysage de 2000.

¹⁵ Art. 4, al. 4 : « [...] l'exercice du droit au patrimoine culturel ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont nécessaires dans une société démocratique à la protection de l'intérêt public, des droits et des libertés d'autrui ».

¹⁶ Art. 22 : « L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique ».

¹⁷ La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été adoptée en 1950 et aucun de ses Protocoles additionnels ne projette la diversité dans l'économie de la convention. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

diversité dans les politiques culturelles et de son enracinement progressif dans les droits de l'homme.

Ainsi, la Convention européenne des droits de l'homme tisse une matrice commune qui, loin de reconnaître des particularismes, est adossée à « un patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit »¹⁸. En 1950, l'enjeu cardinal était « de réaliser une union plus étroite entre [l]es membres »¹⁹ du Conseil de l'Europe, « animés d'un même esprit »²⁰ ; union fondée sur un modèle commun de droits de l'homme, ordonné sur des droits civils et politiques, dont la Cour européenne des droits de l'homme, instituée en 1959, sera chargée de statuer sur des violations alléguées. La diversité culturelle, entendue comme « la multiplicité des formes par lesquelles les cultures des groupes et des sociétés trouvent leur expression »²¹, ne pouvait trouver qu'une place réduite dans ce programme de consolidation et de configuration de cette matrice commune pour forger une identité européenne univoque en matière de droits de l'homme.

Dans une autre voie, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne porte la diversité dans ses gènes. Il s'agit, entre autres ressorts, d'inscrire la diversité dans les droits fondamentaux de l'Union européenne, la Charte ayant pour objet de réunir les droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union, de manière à leur donner une plus grande visibilité²². Au-delà de la recherche d'une visibilité, le respect des droits fondamentaux est présenté comme l'un des principes fondateurs de l'Union européenne et la condition indispensable pour sa légitimité²³. La garantie du respect de la diversité culturelle, religieuse et linguistique que garantit l'article 22 de

a été formellement adoptée à Nice en décembre 2000 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, puis pour tenir compte du traité de Lisbonne lui confiant la même force juridique obligatoire que les traités, elle a été modifiée et adoptée dans sa nouvelle mouture en décembre 2007. Dans cette nouvelle économie normative, elle est en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009.

¹⁸ Préambule de la Convention.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Art. 4 de la Convention UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée en octobre 2005.

²² § 44 des Conclusions du Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999 : « Le Conseil européen estime qu'à ce stade du développement de l'Union européenne il conviendrait de réunir les droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union dans une charte de manière à leur donner une plus grande visibilité ».

²³ Annexe IV des Conclusions du Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999.

la Charte²⁴ participe de cette entreprise de légitimation de l'Union européenne auprès des citoyens, Union européenne dont l'article 3 du traité indique, parmi ses valeurs communes, qu' « elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen »²⁵. Quant au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, son article 167 (ex-art. 151 TCE) – article unique composant le titre XIII dédié à la Culture – dispose que « l'Union contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun »²⁶.

II. – LES DÉTOURS DE LA DIVERSITÉ PAR LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

De ce paysage normatif contrasté de l'intégration de la diversité dans le droit européen, il ne peut en être déduit que seule l'Union européenne envisagerait la figure de la diversité culturelle dans ses politiques. Un cheminement plus souterrain du paradigme de la diversité peut être observé dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est notamment sur le terrain de la doctrine de la marge d'appréciation que prennent place des manifestations d'une prise en considération de la diversité culturelle.

Cette méthode d'interprétation de la Convention européenne par la Cour appelée à statuer sur les allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme est controversée ; elle introduit

²⁴ Voy. *supra*, note 16. Sur le terrain des droits culturels, l'articulation de l'article 22 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est fixée par l'article 52, alinéa 3, de la Charte : chaque fois que la Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère la Convention européenne, sans faire obstacle à ce que le droit de l'Union européenne accorde une protection plus étendue.

²⁵ Art. 3, § 3, al. 4, TUE. L'action de l'Union vise ainsi à encourager la coopération entre États membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action dans les domaines culturels et patrimoniaux. Et « l'Union tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions des traités, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures ». Le troisième alinéa du 4^o de l'article 207 TFUE exige que le Conseil statue à l'unanimité pour la négociation et la conclusion d'accords, notamment, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union.

²⁶ Art. 167, § 1, TFUE. L'article 167 trace les contours des compétences de l'Union européenne dans le domaine de la culture et du patrimoine ; son action dans le champ de la culture et du patrimoine doit respecter à la fois la diversité culturelle et le principe de subsidiarité.

« une élasticité dans la contrainte imposée aux États »²⁷, tout en étant « souvent associée à l'idée de respect de la diversité culturelle »²⁸. La diversité culturelle se nicherait donc dans la marge d'appréciation dont disposent les États pour satisfaire la protection et le respect des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. Pour autant, la référence implicite à la diversité déduite de la doctrine sur la marge d'appréciation est opérée par défaut ; la Cour européenne des droits de l'homme décline sa capacité d'évaluation des faits au profit de l'État, dès lors que la question soumise est directement connectée aux valeurs culturelles ou à la sensibilité de la population²⁹. La diversité culturelle n'est donc pas appréciée et assimilée par la Cour en tant que telle ; elle « n'apparaît pas tant *valorisée pour elle-même*, qu'*endurée* comme la source d'une impossibilité d'ordre cognitif conduisant le juge européen à devoir s'en remettre au surcroît d'expertise corrélativement reconnu aux autorités étatiques »³⁰. Loin d'être une concession envers l'État de l'appréciation de la sphère culturelle dans laquelle se forment certaines décisions, la marge d'appréciation, qu'elle soit ou non fondée sur des motifs d'ordre culturel, relève davantage d'une confrontation du juge à des facteurs extérieurs – éléments extra-juridiques³¹ – qui influent sur l'exercice de sa compétence, sans que soit altérée la substance des obligations issues de la Convention européenne des droits de l'homme.

Emblématique de cette interférence de la diversité des cultures dans le contrôle juridictionnel, l'arrêt *Handyside c. Royaume-Uni* du 7 décembre 1976 a abondé le fondement de la marge nationale d'appréciation³² – jusqu'alors couvert essentiellement par le caractère subsidiaire du système de sauvegarde découlant de la Convention – par la *meilleure position des autorités étatiques*³³ pour évaluer et apprécier les situations litigieuses :

²⁷ A.-D. OLINGA et C. PICHERAL, « La théorie de la marge d'appréciation dans la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev. trim. D.H.*, n° 24, 1995, p. 567.

²⁸ F. HOFFMANN et J. RINGELHEIM, « Par-delà l'universalisme et le relativisme : La Cour européenne des droits de l'homme et les dilemmes de la diversité culturelle », *R.I.E.J.*, n° 52, 2004, p. 123.

²⁹ E. KASTANAS, *Unité et diversité : Notions autonomes et marge d'appréciation des États dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1996.

³⁰ S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme, Prendre l'idée simple au sérieux*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 500.

³¹ R. SAPIENZA, « Sul margine d'apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo », *Rivista di diritto internazionale*, 1991, p. 571.

³² Cour eur. D.H., 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, § 48.

³³ J. CALLEWAERT, « Is there a Margin of Appreciation in the Application of Articles 2, 3 and 4 of the Convention? », *HRLJ*, n° 19, 1998, p. 7.

48. La Cour relève que le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revêt un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme (arrêt du 23 juillet 1968 sur le fond de l'affaire « linguistique belge », série A n° 6, p. 35, par. 10 *in fine*). La Convention confie en premier lieu à chacun des États contractants le soin d'assurer la jouissance des droits et libertés qu'elle consacre. Les institutions créées par elle y contribuent de leur côté, mais elles n'entrent en jeu que par la voie contentieuse et après épuisement des voies de recours internes (article 26) (art. 26). Ces constatations valent, entre autres, pour l'article 10 par. 2 (art. 10-2). En particulier, on ne peut dégager du droit interne des divers États contractants une notion européenne uniforme de la « morale ». L'idée que leurs lois respectives se font des exigences de cette dernière varie dans le temps et l'espace, spécialement à notre époque caractérisée par une évolution rapide et profonde des opinions en la matière. Grâce à leurs contacts directs et constants avec les forces vives de leur pays, les autorités de l'État se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur le contenu précis de ces exigences comme sur la « nécessité » d'une « restriction » ou « sanction » destinée à y répondre [...].

Dès lors, l'article 10 par. 2 (art. 10-2) réserve aux États contractants une marge d'appréciation.

Au-delà du lien entre *marge nationale d'appréciation* et *diversité culturelle* qu'exprime cet extrait de l'arrêt *Handyside c. Royaume-Uni*, la mécanique juridictionnelle européenne est perturbée par les variations des sensibilités et des constructions culturelles propres aux populations et aux groupes sociaux. La diversité culturelle ouvre une pluralité de perceptions sociales sur une même question. Elle n'est pas une matrice commune ; pour la Cour européenne des droits de l'homme, elle constitue « *une cause d'incertitude*, qui la contraint à faire preuve d'une plus grande déférence envers l'appréciation des autorités nationales, eu égard à leur meilleure connaissance de la sensibilité et des besoins de leur population »³⁴.

La souplesse relative, en écho de la diversité culturelle, que la marge d'appréciation introduit dans l'interprétation de la Convention est également le fruit du principe de proportionnalité, au terme duquel la Cour européenne des droits de l'homme opère une pesée des intérêts sur les limitations que les États apportent aux droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. Parmi ces limitations, les restrictions à l'exercice du droit de propriété

³⁴ F. HOFFMANN et J. RINGELHEIM, « Par-delà l'universalisme et le relativisme : La Cour européenne des droits de l'homme et les dilemmes de la diversité culturelle », *op. cit.*, p. XXX [référence incomplète].

concernent directement la légitimité des politiques de protection du patrimoine culturel déployées par les États ; ces restrictions doivent être proportionnées au but légitime poursuivi. En ce sens, l'État doit ménager un juste équilibre entre l'importance ou l'intérêt de l'objectif de protection du patrimoine et le respect des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. La balance des intérêts, que sous-tend le contrôle de proportionnalité, peut alors être articulée sur des circonstances d'ordre culturel, pour l'appréciation desquelles la Cour européenne va solliciter la Convention de Faro.

Dans cet horizon, les politiques nationales de protection ou de conservation du patrimoine culturel, articulées sur le rôle quasi exclusif de l'État dans une relation dialectique avec les usagers des biens culturels au premier rang desquels prend place le propriétaire, sont confrontées au protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme qui énonce notamment le droit au respect de la propriété.

La Cour européenne a admis que des mesures de conservation du patrimoine, emportant restriction de l'exercice du droit de propriété, sont légitimes dans le cadre de la protection du patrimoine culturel et artistique d'un pays³⁵. Cette position favorable de la Cour européenne dans l'évaluation du bien-fondé des mesures édictées par les États limitant l'exercice du droit de propriété, motivées par la protection du patrimoine culturel national, est l'écho de la politique du Conseil de l'Europe visant la mise en place de législations nationales pour assurer la conservation des monuments, des objets d'art et des antiquités, et plus récemment, la protection des paysages. L'adoption de législations nationales, dans un mouvement de contagion paneuropéenne depuis le XIX^e siècle et renforcé au tournant du XX^e siècle, ainsi que la création d'institutions dédiées à leur mise en œuvre, de même que l'adhésion aux principes et aux standards internationaux qu'insufflent les Conventions de l'UNESCO et celles du Conseil de l'Europe, ont largement contribué à instituer la figure de l'État en surplomb d'un impératif de conservation du patrimoine national et de sauvegarde de la diversité des identités culturelles.

Dans la relation dialectique, articulée sur la compétition de l'utilité publique de la protection du patrimoine avec l'intérêt privé du propriétaire, les mesures projetant cette utilité publique décidée par l'État composent une ingérence dans la jouissance du droit des propriétaires au respect de leur bien. Sur ce point, la Cour européenne

³⁵ Cour eur. D.H., 5 janvier 2000, *Beyeler c. Italie*, § 112.

a souligné, dans l'arrêt *Kozacioğlu c. Turquie* du 19 février 2009, l'importance que revêt la conservation du patrimoine culturel et la fonction cardinale de l'État pour assurer la défense et la promotion des valeurs historiques, culturelles et artistiques³⁶ :

53. La Cour considère elle aussi que la protection du patrimoine culturel d'un pays constitue un but légitime propre à justifier l'expropriation par l'État d'un immeuble classé « *bien culturel* ». Elle rappelle que la décision d'adopter des lois portant privation de propriété présuppose d'ordinaire l'examen de questions politiques, économiques et sociales. Estimant normal que le législateur dispose d'une grande latitude pour mener la politique économique et sociale qui lui paraît la plus appropriée, la Cour respecte la manière dont il conçoit les impératifs de l'« *utilité publique* », sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable [...]. Cela vaut également *mutatis mutandis* pour la protection de l'environnement ou du patrimoine historique ou culturel d'un pays.

54. La Cour souligne à cet égard que la conservation du patrimoine culturel et, le cas échéant, son utilisation durable, ont pour but, outre le maintien d'une certaine qualité de vie, la préservation des racines historiques, culturelles et artistiques d'une région et de ses habitants. À ce titre, elles constituent une valeur essentielle dont la défense et la promotion incombent aux pouvoirs publics [...].

La définition et la mise en œuvre de ces prérogatives, fondées sur l'utilité publique que postule la conservation du patrimoine culturel, relèvent du législateur national qui « dispose d'une grande latitude pour mener la politique économique et sociale qui lui paraît la plus appropriée »³⁷. Cette *grande latitude pour mener la politique économique et sociale* est une réverbération de la *marge nationale d'appréciation*, symptôme de l'interférence de la diversité des cultures dans le contrôle juridictionnel de la Cour européenne³⁸, conduisant cette dernière à « respecte[r] la manière dont [l'État] conçoit les impératifs de l'« *utilité publique* » »³⁹. La diversité culturelle n'est alors qu'un déport intérimaire de la Cour européenne vers l'État – garant des valeurs culturelles et patrimoniales de la population – au terme duquel la Cour réaffirme, par la qualification de l'ingérence de l'État dans le droit au respect des biens et la reconnaissance de sa légitimité, son autorité sur l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme. La diversité culturelle n'est qu'un détour dans l'exercice du contrôle juridictionnel par la Cour européenne.

³⁶ Cour eur. D.H., 19 février 2009, *Kozacioğlu c. Turquie*, §§ 53 et 54.

³⁷ *Ibid.*, § 53.

³⁸ Cour eur. D.H., 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, préc.

³⁹ Cour eur. D.H., 19 février 2009, *Kozacioğlu c. Turquie*, préc., § 53.

III. – L'ACCÈS AU PATRIMOINE, RESSORT DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE

Une autre acception de la diversité, en résonance avec les concepts novateurs qu'instille la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, est introduite par la Cour européenne dans son appréciation de la prévalence de l'accès au patrimoine culturel, ressort de l'utilité publique des mesures limitant l'exercice de droits individuels, dont le droit de propriété. Dans ce sillon, la Cour européenne légitime l'ingérence au regard de la garantie qui en résulte pour garantir l'accès du public le plus large au patrimoine culturel⁴⁰ :

53. La Cour relève [...] que la mesure avait pour objet de préserver des biens immobiliers classés monuments historiques et restitués à leurs anciens propriétaires pendant la période nécessaire à l'adoption d'un cadre légal adéquat et visant à privilégier la solution la plus apte à garantir les intérêts de la communauté, telle une large accessibilité au bénéfice du public, de même que ceux des propriétaires. L'ingérence contestée avait ainsi pour but d'assurer la préservation des éléments du patrimoine national protégés.

54. De l'avis de la Cour, il s'agit d'un but légitime dans le cadre de la protection du patrimoine culturel d'un pays [...]. À cet égard, la Cour renvoie au texte de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société qui affirme notamment que la conservation du patrimoine culturel et architectural et son utilisation durable ont comme but le développement humain, et à la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe qui prévoit des mesures concrètes visant notamment le patrimoine architectural.

Le principe d'accessibilité du public au patrimoine culturel, que seul l'État est supposé pouvoir garantir au profit de tous, est réinvesti par la Cour européenne des droits de l'homme dans le prisme de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société. Ce principe, précédemment actionné par la Cour européenne – « la Cour admet [...] le caractère légitime de l'action d'un État [...] qui vise à privilégier la solution la plus apte à garantir une large accessibilité au bénéfice du public, dans l'intérêt général de la culture universelle »⁴¹ – est assorti du droit au patrimoine culturel que profile l'article 4 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société et dont l'article 5 fait peser la charge – assurer l'exercice du droit au patrimoine culturel – sur les États. Dans ce cadre que pose

⁴⁰ Cour eur. D.H., 29 mars 2007, *Debelianovi c. Bulgarie*, §§ 51 à 55.

⁴¹ Cour eur. D.H., 5 janvier 2000, *Beyeler c. Italie*, préc., § 113.

l'article 5, dédié aux « Droit et politiques du patrimoine culturel », il relève de la responsabilité des États de « promouvoir la protection du patrimoine culturel comme un élément majeur des objectifs conjugués du développement durable, de la diversité culturelle et de la création contemporaine »⁴² ; obligations dont la Cour européenne se fait l'interprète dans l'arrêt *Debelianovi c. Bulgarie* du 29 mars 2007⁴³.

* * *

Au titre des dividendes⁴⁴ résultant de l'inclusion de la diversité culturelle dans – et comme matrice – des politiques de protection du patrimoine s'agrège la participation du public, gage de la démocratisation du patrimoine⁴⁵. La diversité culturelle génère le pluralisme, incluant ce dernier « comme réponse politique au fait de la diversité culturelle »⁴⁶. Dans l'arrêt *Gorzelik et autres c. Pologne* du 17 février 2004, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné l'arrimage de la démocratie au pluralisme⁴⁷ et définit le pluralisme, adossé à la diversité culturelle :

92. [...] le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses, et des idées et concepts artistiques, littéraires et socio-économiques. Une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale [...].

Cet assemblage gigogne de la diversité culturelle à la démocratie est également composé par la Convention de Faro et consolidé par l'accès de tous au patrimoine culturel que doivent garantir les États. Un article 12 de la Convention conjugue *accès au patrimoine culturel et participation démocratique*⁴⁸ ; la diversité culturelle y est conviée dans le miroir de « la valeur attachée au patrimoine culturel auquel

⁴² Art. 5, (e), de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, adoptée le 27 octobre 2005.

⁴³ Cour eur. D.H., 29 mars 2007, *Debelianovi c. Bulgarie*, préc., § 54.

⁴⁴ ENGLISH HERITAGE, *The Heritage Dividend Methodology: Measuring the Impact of Heritage Projects*, vol. 2, coll. Valuing the Historic Environment, London, English Heritage, 2005.

⁴⁵ J. PIRKOVIĆ, « Traduire la convention dans les faits : un défi stimulant pour les États membres », in *Le patrimoine au-delà*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009, p. 28.

⁴⁶ S. VIBERT, « Le pluralisme culturel comme réponse politique au fait de la diversité culturelle ? », *Mouvements*, n° 37, 2005/1, pp. 15-21.

⁴⁷ Cour eur. D.H., 17 février 2004, *Gorzelik et autres c. Pologne*, §§ 89 à 93.

⁴⁸ Art. 12 (Accès au patrimoine culturel et participation démocratique) : « Les Parties s'engagent : a – à encourager chacun à participer :
– au processus d'identification, d'étude, d'interprétation, de protection, de conservation et de présentation du patrimoine culturel ;

s'identifient les diverses communautés patrimoniales »⁴⁹. La diversité, conçue comme un ferment de la légitimation démocratique – « la diversité culturelle [est] une source, ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société »⁵⁰ – est un gage de la participation des groupes sociaux aux processus décisionnels. C'est cette intention démocratique que projette le libellé de l'article 12 de la Convention de Faro, à la suite de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998⁵¹. Cette conversion des politiques patrimoniales est une révolution épistémologique⁵². La mise en jeu des droits culturels, innervés par la diversité culturelle, qui fonde l'économie normative de la Convention de Faro, renouvelle la question de la titularité du patrimoine culturel et redistribue la pratique de l'expertise patrimoniale. Plus qu'une évolution, ce glissement d'une normativité à l'autre porte les germes d'une subversion des politiques patrimoniales, ce qu'amorce les Lignes directrices de la Stratégie du patrimoine culturel en Europe pour le XXI^e siècle, qui mettent l'accent notamment sur la sensibilisation et la conscientisation aux droits et responsabilités du patrimoine et la nécessité « de permettre aux citoyens de s'appropriier ou se réappropriier le patrimoine [et de] poursuivre les actions menées dans l'esprit de Faro »⁵³.

– à la réflexion et au débat publics sur les chances et les enjeux que le patrimoine culturel représente ;

b – à prendre en considération la valeur attachée au patrimoine culturel auquel s'identifient les diverses communautés patrimoniales ;

c – à reconnaître le rôle des organisations bénévoles à la fois comme partenaire d'intervention et comme facteurs de critique constructive des politiques du patrimoine culturel ;

d – à prendre des mesures pour améliorer l'accès au patrimoine, en particulier auprès des jeunes et des personnes défavorisées, en vue de la sensibilisation à sa valeur, à la nécessité de l'entretenir et de le préserver, et aux bénéfices que l'on peut en tirer ».

⁴⁹ Art. 12, (b), de la Convention de Faro.

⁵⁰ Préambule de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, adoptée le 10 novembre 1994. Ce préambule souligne également qu' « une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et développer cette identité ».

⁵¹ Convention élaborée par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-NU), adoptée le 25 juin 1998 par 39 États européens et par l'Union européenne, entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

⁵² V. NÉGRE, « L'évolution des politiques d'inventaire au miroir du droit européen », *L'Observatoire, revue des politiques culturelles*, n° 45, hiver 2014-2015, p. 59.

⁵³ Lignes directrices de la Stratégie du patrimoine culturel en Europe pour le XXI^e siècle, annexées à la Déclaration de Namur « Le patrimoine culturel au 21^e siècle pour mieux vivre ensemble. Vers une stratégie commune pour l'Europe », adoptée lors de la 6^e Conférence européenne des ministres du Patrimoine culturel (Namur, 23 et 24 avril 2015).