

## LA PROTECTION JURIDIQUE DES VILLES ANCIENNES

La protection juridique des villes anciennes est une préoccupation pour tous les pays, mais elle atteint une acuité particulière sur le vieux continent européen; dans la plupart des pays d'Europe les gouvernants ont surtout à sauver les grands monuments pris individuellement. Mais même en Europe les données du problème ne sont pas toujours simples.

Dans un pays déterminé les villes ou villages anciens ne se présentent pas nécessairement d'une manière identique. En Grèce, un vieux village dans une île, entretenu avec amour par ses habitants, la ville d'Olympie, ensemble essentiellement archéologique, Athènes avec son complexe industriel menaçant l'Acropole, offrent trois situations typiquement différentes. Il faut choisir. La présente étude concernera surtout les villes anciennes menacées par les progrès de la civilisation, avec ses flux en certains endroits, ses reflux ailleurs. Ces menaces sont l'explosion démographique accompagnée de retombées : industrialisation, logement, circulation ou parfois en sens contraire : la récession de la population, donc la mort qui guette les villes en léthargie.

Quelques rappels démographiques fixeront les idées : cent millions d'hommes existaient au temps de Jésus-Christ, le monde compte plus de trois milliards d'individus aujourd'hui, il y en aura plus de six milliards en l'an 2000, et probablement douze milliards seulement cinquante ans plus tard.

Parallèlement, l'expansion urbaine atteindra un rythme qui n'a eu aucun précédent. Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, on ne connaissait que quatre villes d'un million d'habitants. Il y en avait dix-neuf en 1900, cent quarante et une en 1961. La population urbaine dans le monde augmente de 6,5 % par an d'après l'Institut des sciences sociales de La Haye. C'est dire que la population des villes, plus particulièrement des petites villes, aura doublé avant qu'un enfant né aujourd'hui atteigne l'adolescence. Dans les très grandes villes il semble heureusement que le phénomène de croissance ne prendra pas les mêmes proportions.

Quoi qu'il en soit, les villes anciennes n'ont pas été faites pour recevoir un tel flot de population. Pour

éviter les profondes perturbations qui peuvent en résulter pour elles, des règles sont nécessaires pour faciliter leur intégration dans la vie présente et future de la nation, étant donné qu'il est impossible d'enrayer un fait de civilisation. On n'arrête pas un torrent, mais on prend des mesures pour que sa violence, ses tourbillons ne soient pas dévastateurs.

En même temps que les hommes augmenteront en nombre, leur mentalité changera, des modifications profondes l'atteindront à un rythme de plus en plus accéléré. Dans le domaine architectural, des révolutions ont déjà commencé : la conception, la durée, l'emplacement des constructions, les matériaux employés n'auront bientôt rien de commun avec les caractéristiques des édifices anciens. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas encourager la création architecturale, bien au contraire, elle est indispensable pour répondre aux besoins nouveaux. Il faut cependant songer aux symbioses nécessaires.

Avant d'aborder la protection juridique des villes anciennes peut-être n'est-il pas inutile de savoir si les efforts des Etats pour organiser cette protection sont justifiés. L'art étant une création continue, c'est une raison majeure de conserver ce que les siècles nous ont transmis de plus beau : les témoignages des réussites passées. Du fait même des constructions nouvelles, les créations anciennes prennent de plus en plus valeur d'enseignement et de culture. Mais il y a plus, au-delà de cette valeur culturelle, les créations anciennes et tout particulièrement les villes historiques nous apparaissent et nous apparaîtront de plus en plus riches d'un contenu qu'on peut qualifier de thérapeutique. Dans les villes anciennes le rythme d'évolution sera différent de celui des villes nouvelles. Beaucoup d'hommes et de femmes traumatisés par l'accélération de plus en plus rapide de tout ce qui constitue leur environnement quotidien souhaiteront se reposer, se détendre dans une ville ancienne plus calme. Leur santé mentale l'exigera. Les médecins auront peut-être dans le futur à prescrire une cure « en ville ancienne » pour guérir certaines névroses qui ne manqueront pas de résulter

de l'inadaptation de certains hommes au milieu qui sera souvent le leur.

Enfin, comme nous ne savons pas très bien ce que nous réserve la civilisation de demain, quelles que soient les prédictions des futurologues, il est pour le moins sage de conserver les valeurs sûres qui nous ont été transmises. Donc, avant de détruire, hâtons nous de conserver et de nous donner les moyens juridiques indispensables à cet effet.

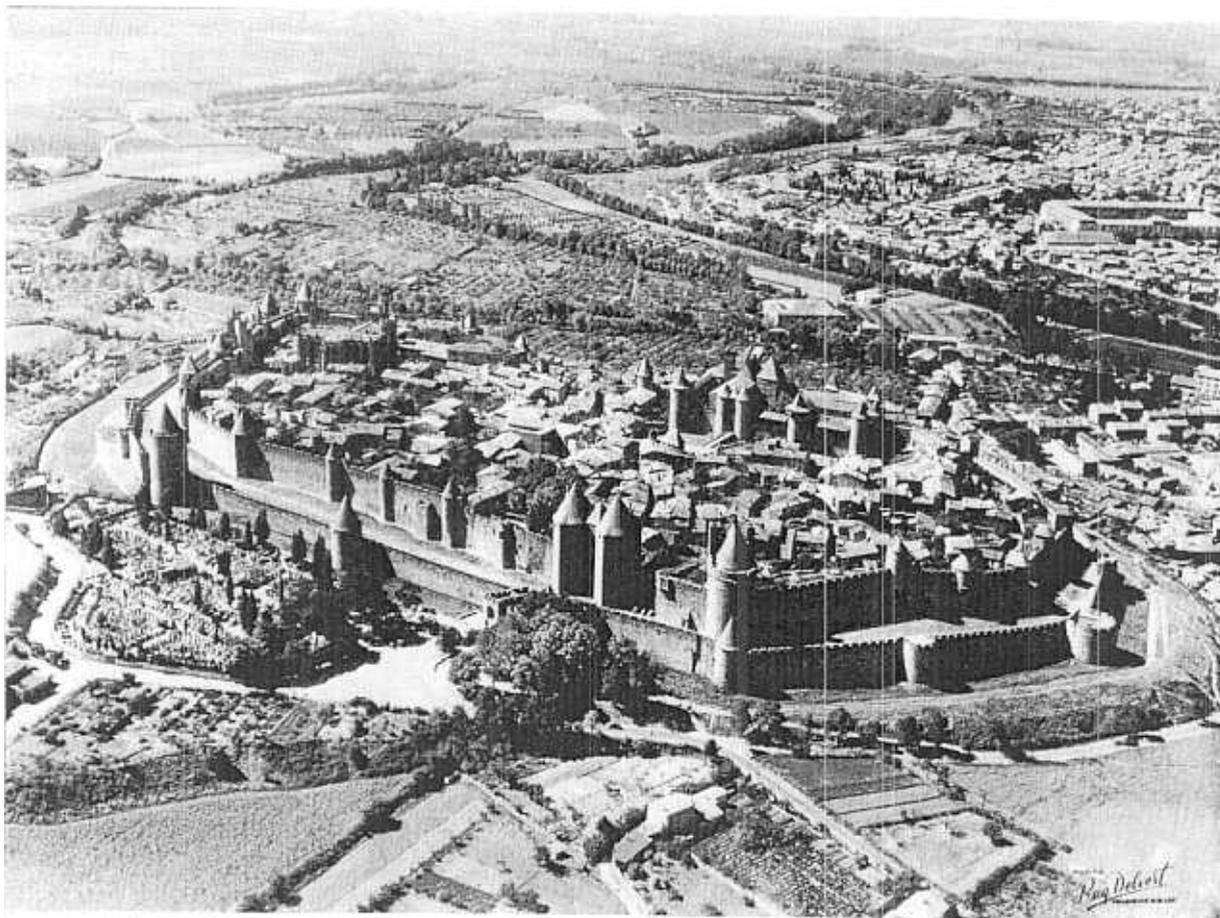
Ce débat concerne probablement quelques dizaines de milliers de villes ou bourgs en Europe. Les Etats sont aujourd'hui sur la bonne voie, car ils ont pris conscience de la valeur de leur patrimoine historique. Il est très symptomatique que les U.S.A. et l'U.R.S.S., puissances tournées vers la conquête du cosmos n'en ont pas moins consacré tous leurs soins à la protection de leurs ensembles historiques. Nous ne donnerons pas ici le détail de la législation américaine, car si elle organise effectivement la protection de districts histo-

riques, elle n'a pas eu à résoudre, en ce qui concerne les villes anciennes les difficultés qu'ont à régler la plupart des nations européennes.

L'U.R.S.S. étudie l'inclusion dans le Gosplan l'aménagement d'itinéraires pour la visite sur deux mille kilomètres, par deux millions de touristes par an, de villes anciennes représentatives de la civilisation russe et qui seront mises en valeur à cet effet.

M. Reviakine, membre du présidium du Conseil central pour la protection des monuments de l'histoire et de la culture de la R.S.F.S.R., écrit à ce sujet : « Nos efforts vers l'unité des générations et des peuples exigent inévitablement une étude de l'héritage historique et notre économie socialiste donne toute les possibilités pour la formation des sentiments patriotiques et internationalistes du peuple. Les biens de l'histoire et de la culture sont des richesses matérielles et spirituelles de notre présent et de notre avenir, de notre progrès général ».

Fig. 1. — Les abords de la cité de Carcassonne (France) sont protégés au titre de la loi de 1913-1943. Type de ville close dont l'expansion ne peut se concevoir qu'en dehors de son enceinte (ville moderne en haut et à droite). Photo Ray-Delvert, Villeneuve-sur-Lot.



La querelle que les « modernistes » font aux « passésistes » semble donc entendue : il est nécessaire de protéger les villes anciennes.

Pour étudier la protection juridique des villes anciennes nous verrons les mesures nationales qu'on peut qualifier de traditionnelles (I). Après quoi nous donnerons un aperçu de certaines expériences nationales en droit positif ainsi que du contenu de quelques projets de lois récents (II).

Pour intéressantes qu'elles soient, ces expériences n'ont pas résolu toutes les difficultés, c'est pourquoi plusieurs instances internationales sont intervenues et interviennent encore en cette affaire pour inciter les Etats à accomplir les efforts nécessaires en leur donnant des indications sur la meilleure voie à suivre pour obtenir le résultat recherché (III).

### LES MESURES NATIONALES TRADITIONNELLES

Au-delà des monuments pris individuellement, beaucoup d'Etats protègent les abords de ces monuments, ce qui est une manière de sauver le petit ensemble que constitue un monument historique et son environnement immédiat. Est également connue la notion de site urbain qui marque une protection plus étendue dans l'espace, enfin la plupart des Etats disposent de plans d'urbanisme contenant des mesures en faveur de leurs villes anciennes.

#### *Protection des abords d'un monument*

La protection individuelle des monuments historiques semble ne pas concerner la protection des villes anciennes, considérées comme des ensembles. Cela n'est pas totalement exact, car la protection des abords — ce petit ensemble — implique qu'un monument soit reconnu en tant que tel d'un intérêt suffisant pour qu'il fasse l'objet d'une mesure juridique de protection, dont le nom varie selon les pays (classement, inscription à l'inventaire, enregistrement, transcription, inscription sur la liste réglementaire, etc...).

La protection des abords ou du cadre d'un monument ancien est une notion relativement récente. La protection des abords d'un monument résulte de la détermination d'une zone dont le rayon, en partant du centre du monument, varie selon les réglementations. Ce rayon est normalement de 50 m au Portugal, avec possibilité prévue, par un décret du 22 mai 1965, de zones spéciales « toutes les fois que, étant donné la valeur et les caractéristiques de ces monuments ou en raison de toute autre circonstance, la zone normale de 50 m se révélerait insuffisante ».

Le rayon est généralement plus important, il est de 500 m (Autriche, Grèce, France) avec parfois une latitude d'extension, dans certains cas particuliers (loi du 21 juillet 1962 en France). Certains pays ne fixent pas de distance déterminée (Hongrie, R.F.A., Bade-Wurtemberg, Schleswig-Holstein).

La distance n'est pas le seul élément qui intervienne, il est fait souvent appel en outre à la notion de visibilité. Pour la loi française (rédaction de la loi du 25 février 1943) : « est considéré comme étant situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et situé dans un rayon n'excédant pas 500 m ».

En Hongrie, la protection des abords est accordée pour autant qu'elle puisse être économiquement maintenue et que ce maintien ne soit pas contraire aux plans d'urbanisme.

Cette disposition est curieuse car, en bonne logique, le plan d'urbanisme devrait respecter, par priorité, un monument ancien, ses abords et l'ensemble qu'ils constituent.

#### *Les sites urbains*

Dès le début du xx<sup>e</sup> siècle, certains Etats allemands avaient adopté des lois contre la défiguration de localités remarquables. Après la première guerre mondiale quelques Etats — la Pologne entre autres — avaient tenté de sauver ce qui restait des villes anciennes endommagées par la guerre et pris des mesures pour faciliter leur restauration en leur conservant leur caractère.

Une dizaine d'années plus tard apparaissent en assez grand nombre des lois faisant état de la notion de site urbain, d'ensemble urbain, assortie de l'obligation d'un inventaire et de prescriptions concernant les travaux de conservation extérieure : cela existe en Allemagne, en France, en Hongrie, au Portugal, en Suisse et ailleurs. La Hongrie donne un bon exemple de la notion de site urbain ou d'ensemble. Un arrêté de 1967 pris en application de la loi de 1964 sur les constructions et de son décret d'application de la même année, dispose :

« ont une importance du point de vue de la physionomie urbaine, dans les villes et également dans les villages, les bâtiments et leurs accessoires visibles de l'extérieur, lesquels, eu égard à leur valeur historique, ne peuvent pas être qualifiés de monuments historiques, mais qui du fait de leur aspect : site, grandeur, mode de construction, façade, ont un rôle essentiel dans la formation d'une physionomie urbaine caractéristique ».

Cette disposition concerne un site urbain ne contenant pas de monuments historiques au sens strict, mais qui n'en mérite pas moins protection.

Un autre article, du même texte, est relatif aux agglomérations, quartiers, places, rues, parties de rues « où les nombreux monuments historiques, les édifices ayant le caractère de monuments historiques ou révélant une importance du point de vue de la physionomie urbaine, forment un ensemble ou créent une physionomie urbaine caractéristique ».

En France, la loi du 2 mai 1930 modifiée en 1967 sur les sites contient deux notions de portée très différente : l'inscription à l'inventaire des sites et la

zone de protection. L'inscription à l'inventaire des sites, décidée par arrêté ministériel, permet entre autres de protéger une rue, un quartier de ville ancienne, un parc, un arrondissement de la partie historique d'une grande ville. La protection concerne tous les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté d'inscription. Les propriétaires, mais également tous autres intéressés, c'est-à-dire tous les occupants des terrains quel que soit leur titre sont tenus de respecter cette mesure. Les intéressés ne peuvent procéder à des travaux autres que d'entretien normal en ce qui concerne les constructions qu'après avoir avisé quatre mois à l'avance l'administration de leur intention. Au bout de ce délai, en cas de silence de l'administration, ils peuvent entreprendre les travaux envisagés sous réserve du respect des règles relatives au permis de construire. Si l'administration estime que les travaux envisagés sont inacceptables du point de vue esthétique, elle engage des négociations pour obtenir les modifications désirables. En cas de désaccord persistant, l'administration ne peut s'opposer aux travaux qu'en classant la parcelle considérée.

L'administration, dans ce cas, pourra être condamnée à payer des indemnités si le classement entraîne une « modification à l'état ou à l'utilisation des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain ». Sans recourir à cette mesure, l'administration peut prendre à sa charge la différence de prix entre les travaux projetés par le propriétaire et ceux qu'elle préconise, mais cela implique que des crédits soient disponibles à cet effet. Le classement de tout un quartier ou d'une ville ancienne est inconcevable sauf exception (site classé de la Turbie : France) car cette mesure dépasserait le but à atteindre, pourrait être onéreux et provoquerait une gêne économique; c'est pourquoi en France la loi sur les sites a institué une « zone de protection » qui peut englober toute la partie ancienne d'une ville. Elle a pour conséquence de maintenir d'une façon très générale l'aspect du site urbain par l'établissement de servitudes, notamment esthétiques, peu gênantes pour le propriétaire.

La zone de protection est établie autour d'un monument naturel, d'un site classé ou inscrit, ou autour d'un monument historique (p.ex. le Mont St-Michel). Un décret décide, après enquête, la zone qui est protégée assortie d'un plan précis des parcelles concernées. Le décret comporte l'énumération parfois longue et souvent détaillée selon les zones considérées d'un même ensemble, des servitudes imposées : non aedificandi, non altius tollendi, utilisation de matériaux déterminés pour les façades, pour les toitures, couleurs, interdiction de déboisement, etc... Cette protection peut éviter l'intrusion de constructions modernes, notamment industrielles qui seraient de nature à rompre l'harmonie d'un ensemble. Ceux qui seraient autorisés à construire savent, par avance, grâce à cette procédure, les conditions à respecter.

Malheureusement la procédure de l'établissement d'une zone de protection est relativement lourde.

Les mesures que nous avons signalées et d'autres de ce type sont d'esprit défensif. Elles consistent à refuser une autorisation ou à n'accorder une autorisation que sous condition. De plus et sauf exception — cas du Portugal — elles ne prévoient pas l'amélioration du site urbain, par exemple en déterminant les immeubles à démolir; de même et d'une façon générale ces réglementations sont impuissantes contre la ruine des édifices qui constituent la ville ancienne.

### *Les plans d'urbanisme*

Dans beaucoup d'Etats les monuments et les ensembles anciens et les plans d'urbanismes sont liés tant par la réglementation que par la pratique. Le plus souvent les règles relatives à la conservation des monuments et ensembles se trouvent dans une réglementation différente de celle qui concerne l'urbanisme.

Signalons que dans les réglementations récentes, l'expression de « *plan d'occupation des sols* » est parfois substituée à celle de plan d'urbanisme, qu'il s'agisse des plans ou schémas directeurs ou des plans de détail. Les ministres compétents pour la mise en œuvre de ces réglementations sont souvent différents : le premier est le ministre de la Culture ou de l'Education Nationale, le second celui de l'Equipement ou de la construction, parfois existe un troisième ministre, chargé de l'aménagement du territoire.

Si les relations sont bien organisées entre les deux premiers, elles sont moins étroites avec le troisième qui est beaucoup plus sensible au développement économique (implantations industrielles, routes) et à la protection de la nature (parcs nationaux et régionaux, eau, forêts) qu'à la protection des villes anciennes. *En Allemagne*, les relations entre les services des monuments historiques et les services de l'urbanisme sont bien conçues. C'est ainsi que la loi du 7 juillet 1958 du Schleswig-Holstein dispose que lors de l'établissement des plans d'aménagement et d'urbanisme en application de la loi fédérale sur la construction du 23 juin 1960 les communes, cercles et autorités compétentes du Land devront avoir égard aux intérêts de la sauvegarde des monuments ou ensembles.

La loi fédérale sur la construction protège l'aspect des villes anciennes, à la condition qu'elles soient protégées par la loi sur les monuments.

*En Italie*, il y a bien eu des lois en 1909, 1912, 1922 puis du 1<sup>er</sup> juin et 29 juin 1939, le 17 août 1942, mais seule la loi du 6 août 1967 dite loi-pont, incorporant et modifiant la loi de 1942, prévoit des règles beaucoup plus strictes pour la protection des villes anciennes. Le plan d'urbanisme dit l'article 3 de la loi de 1967 doit assurer la protection du paysage et des ensembles historiques et monumentaux. L'article 17 prévoit que lorsque l'agglomération urbaine revêt un caractère historique ou artistique, sont exclusivement autorisés les travaux de consolidation ou de restauration, sans

modification des volumes. Les zones libres sont déclarées inconstructibles jusqu'à l'approbation du plan régulateur général.

*Au Luxembourg*, la loi du 12 juin 1937 toujours en vigueur, concernant l'aménagement des villes et la loi du 12 août 1927 sur la conservation et la protection des sites et monuments nationaux modifiée par la loi du 20 février 1968 donnent à des règlements communaux compétence pour prendre les mesures de protection des localités ou parties de localités qui présentent un caractère historique, artistique ou pittoresque. Plusieurs villes anciennes bénéficient de ces règlements qui déterminent la hauteur des constructions, leur forme et leurs matériaux. De même des dispositions concernent les espaces verts, la circulation. Ajoutons que le Luxembourg prévoit des dispositions rigoureuses relatives à la publicité commerciale (v. notamment la loi du 20 février 1968).

Si, en *Norvège*, une loi d'urbanisme de 1965 protège les localités à caractère historique, ces dispositions semblent rester théoriques faute de moyens et également

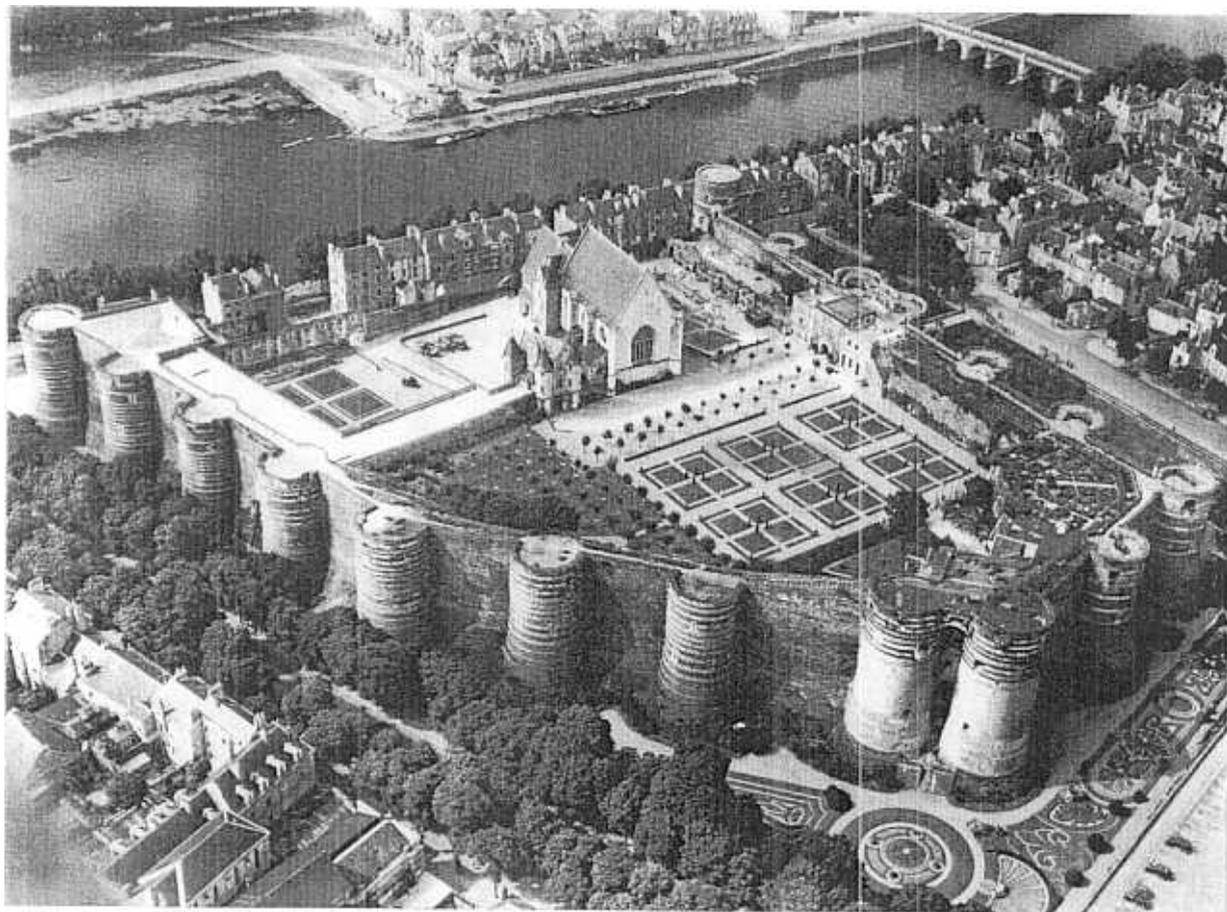
en raison de la résistance tant des autorités locales que des propriétaires privés.

*Au Pays-Bas*, la loi de 1962 sur l'aménagement du territoire prévoit des plans municipaux; les provinces et l'Etat peuvent faire élaborer des plans qui règlent des intérêts supra municipaux. La protection des villes anciennes résulte de la combinaison de la loi sur l'aménagement du territoire et de la loi du 22 juin 1961 sur la préservation des monuments d'intérêt historique et artistique. Les deux ministres intéressés désignent les sites urbains à protéger, après quoi la commune est invitée à établir un plan dans lequel sont arrêtées les mesures de protection du site urbain: prospects, matériaux, aménagement des rues, espaces verts, etc.

Un strict contrôle est établi lors de l'octroi des permis de construire ou de démolir dans la plupart des pays qui connaissent ces institutions.

Les dispositions concernant les abords et les sites urbains sont apparemment harmonieuses, cependant elles ne concernent que les façades ou les toitures des immeubles; l'intérieur n'est en rien concerné, aucune amélioration

Fig. 2. — Un château, ses jardins, ses remparts, les maisons du voisinage, constituent un ensemble à protéger (château d'Angers, France). Photo Ray-Delvert, Villeneuve-sur-Lot.



des conditions de vie n'en résulte pour les habitants. De plus, une grave objection subsiste : beaucoup de ces procédures sont lentes, les approbations impliquent un long cheminement, enfin les « dérogations » aux règles posées en matière d'urbanisme justifient n'importe quel méfait au détriment de la ville ancienne. Cela est vrai à Bruxelles, à La Haye, à Paris, à Stockholm et ailleurs.

Enfin même si les contacts sont pris entre les services intéressés dans les pays que nous avons cités et dans d'autres encore : France, Irlande, R.U., Tchécoslovaquie, ils ne sont pas toujours organisés d'une manière formelle et les textes restent parfois lettre morte faute de moyens d'exécution, notamment en personnel qualifié. Il faut prendre également conscience d'un fait important : le conservateur d'une part et l'urbaniste ou l'aménageur d'autre part n'obéissent pas aux mêmes impératifs, aux mêmes motivations; en cas de conflit entre services quelques Etats prévoient un mode de

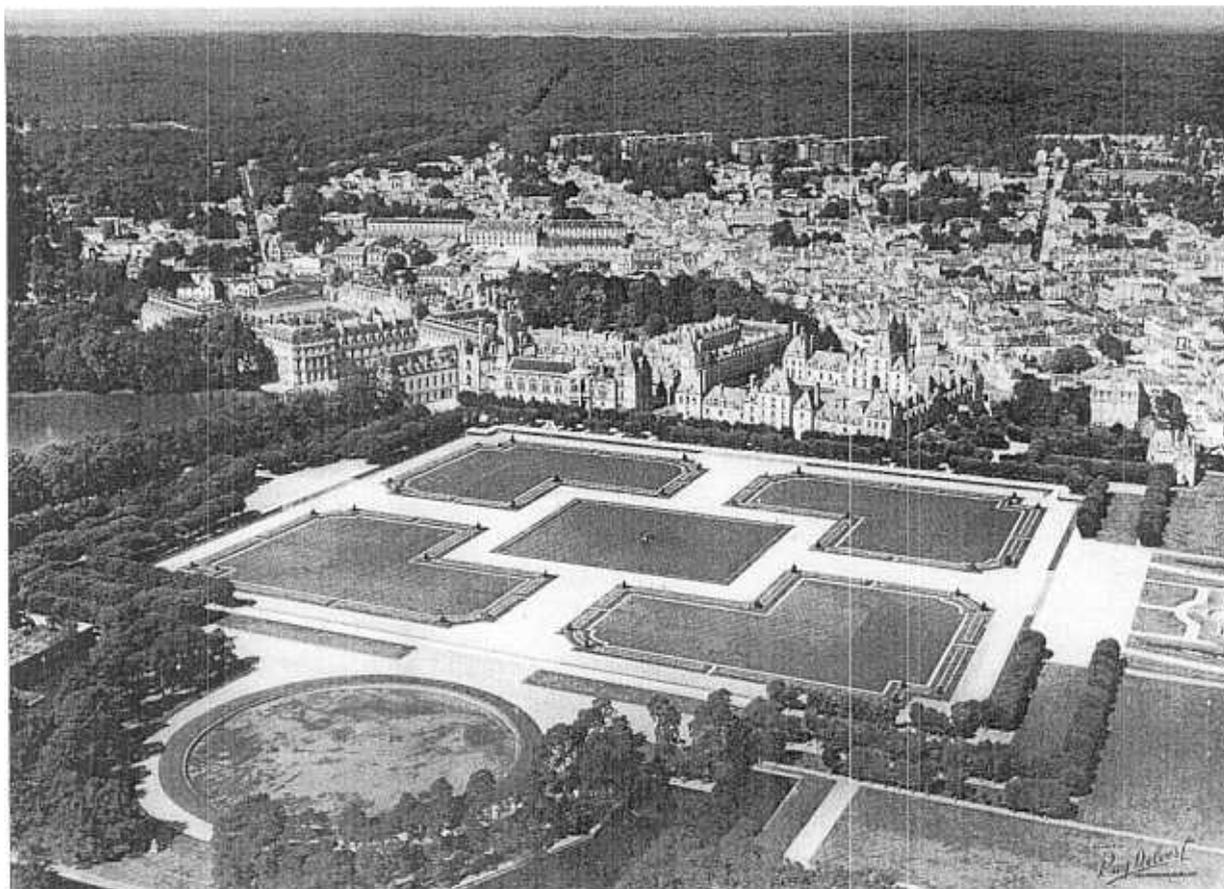
règlement, mais celui-ci manque de rigueur et les défenseurs des villes anciennes n'en sortent généralement pas vainqueurs.

C'est pour tenter d'apporter remède à une telle situation que plusieurs Etats ont pris des initiatives en ce domaine et que d'autres ont élaboré des projets qui, même s'ils ne sont pas encore adoptés peuvent être riches d'enseignements.

## II. LES EXPERIENCES ET LES PROJETS RECENTS

Les expériences récentes résultent soit d'initiatives spontanées de particuliers, d'associations de fondations (Bruges) ou de collectivités locales — notamment des communes intéressées — soit d'initiatives du législateur, quelquefois les premières ayant pu tracer la voie du second.

Fig. 3. — Un palais royal, son parc, les maisons qui l'accompagnent participent souvent à un ensemble qui mériterait une protection plus large que celle des monuments eux-mêmes et de leurs abords (palais et parc de Fontainebleau, France). Photo Ray-Delvert, Villeneuve-sur-Lot.



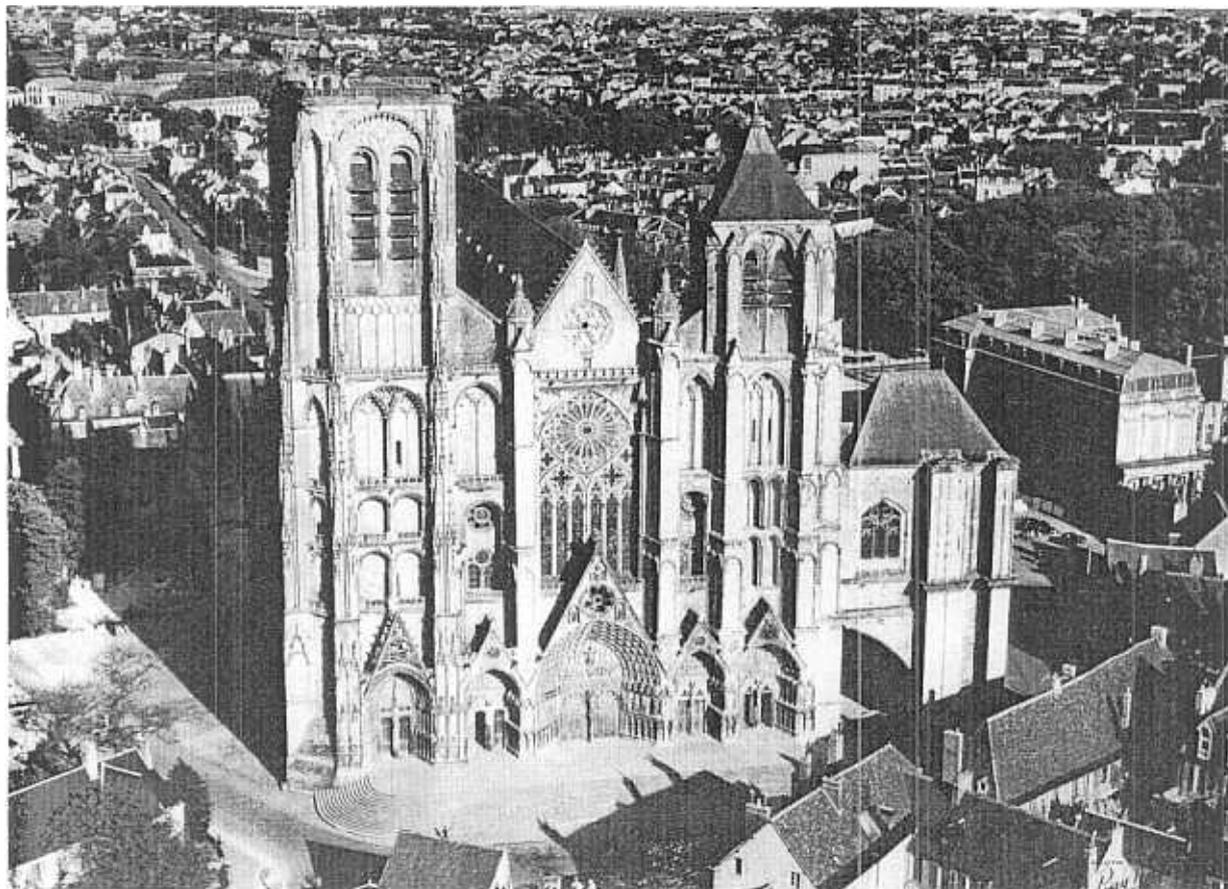
Des exemples d'initiatives spontanées peuvent être citées dans beaucoup de pays : Danemark, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, et ailleurs. Souvent les résultats sont heureux : des restaurations réussies sont accompagnées d'une réanimation de l'ensemble urbain ancien : renaissance d'un artisanat de luxe (céramique, verrerie, sérigraphie) implantation d'activités culturelles (festivals, chorales, expositions de peinture ou de sculpture, théâtre), activités universitaires. Mais parfois ces initiatives spontanées se traduisent par des restaurations qui ne sont qu'un décor excessif, artificiellement plaqué sur des maisons anciennes. Le mal est encore aggravé par des installations commerciales abusant d'un faux gothique, qui offrent des objets d'un mauvais goût à l'expression achevée.

Cela s'explique car le manque de formation et d'information des responsables de ces aménagements les conduit à des erreurs inévitables.

Parmi les expériences ayant abouti à des résultats satisfaisants, il convient de mentionner les travaux dirigés par M. Raymond Lemaire dans le béguinage de Louvain (Belgique). Cette opération est due à l'initiative de l'université catholique de Louvain et porte sur une surface de plus de six hectares. Le grand béguinage compte une centaine de maisons en briques datant du *xvi<sup>e</sup>* et *xvii<sup>e</sup>* siècles, une église du *xiv<sup>e</sup>* siècle, un hôpital médiéval accompagné d'un couvent construit au *xvi<sup>e</sup>* siècle.

Il y a là un ensemble très homogène, son délabrement le vouait à la ruine. L'étude minutieuse du problème sous tous ses aspects : historique, technique, sanitaire, a permis la revitalisation de cet ensemble ancien par son affectation à des activités modernes — en l'espèce une résidence universitaire — compatibles avec sa destination originelle. Nous avons constaté personnellement que les résidents, célibataires ou jeunes ménages,

Fig. 4. — Une cathédrale (Saint-Etienne de Bourges, France) et les maisons qui se pressent autour d'elle constituent un ensemble à protéger au-delà de la seule zone des abords de 500 m. Un plan d'urbanisme doit pouvoir interdire dans les environs un gratte-ciel qui prétendrait rivaliser avec les tours de la cathédrale. Si la faute n'a pas été commise à Bourges, elle l'a été ailleurs (système des dérogations). Photo Ray-Delvert, Villeneuve-sur-Lot.



sont heureux de vivre dans un milieu parfaitement adapté à sa nouvelle vocation. Il reste des travaux à accomplir, notamment sur les grands édifices (église, hôpital) mais dès à présent l'opération se révèle bénéfique : elle s'intègre bien dans la ville de Louvain : cette mise en valeur d'un ensemble historique participe au développement culturel et universitaire du Louvain d'aujourd'hui et même de demain puisque un campus universitaire sera édifié sur des terrains voisins du béguinage.

Cette réalisation mérite d'être méditée : il ressort des travaux réalisés que le m<sup>3</sup> restauré et aménagé revient à 40 FF moins cher que le m<sup>3</sup> de logements neufs construits pour les étudiants en d'autres emplacements de la même ville.

Il est vrai que cette réussite a été possible grâce à une série d'éléments favorables réunis dès le départ : un ensemble historique homogène, des besoins universitaires précis, la volonté d'une université, la présence d'un architecte de talent particulièrement qualifié pour cette tâche puisqu'il est professeur de restauration des monuments à l'Université et par ailleurs expert de la protection des ensembles urbains, enfin le vote des crédits nécessaires à l'exécution des travaux.

Des opérations phares de ce type peuvent éclairer le législateur sur les dispositions à prendre ou éventuellement sur les erreurs à éviter.

#### *Les interventions législatives récentes*

Elles sont apparues sous deux formes : une loi spéciale soumet une ville déterminée à un régime juridique particulier établissant les règles qui gouvernent sa conservation : les restaurations des édifices anciens, les constructions modernes, l'extension de la ville, les servitudes diverses. De telles dispositions sont fréquentes, on en trouve en Autriche (Salzbourg, Vienne) en Albanie, en Italie (Venise, Assise, Sienna) au Luxembourg, en U.R.S.S. (Novgorod, Leningrad) en Suisse (Genève, Vieux Fribourg). Ces dispositions, propres à une ville ancienne déterminée, ne peuvent pas avoir de valeur d'enseignement général sinon pour les questions de principe qu'elles peuvent soulever, par exemple et dans la mesure où le problème se pose de savoir comment la ville ancienne peut s'intégrer dans la vie économique de la région (cas de Venise) ou quel doit être le rôle respectif de l'Etat et de la commune.

Nous nous consacrerons ici à l'examen des interventions législatives récentes qui tentent, dans plusieurs pays, de faire passer la ville ancienne du stade de la conservation passive à celui de l'intégration active dans la vie présente et future de la nation considérée.

Nous signalerons l'expérience tchécoslovaque de 1958, celle de la France en 1962 puis celle du Royaume-Uni des années 1966-1967.

#### *L'expérience tchécoslovaque de 1958*

La loi du 17 avril 1958 sur les monuments culturels prévoit que par l'expression de monument il faut

comprendre non seulement un édifice ancien mais également l'ambiance historique qu'ont pu conserver des agglomérations.

La protection des monuments est décidée en raison de leur importance culturelle et politique afin qu'ils soient conservés, administrés et convenablement utilisés du point de vue social, qu'ils deviennent un élément important de la vie culturelle et économique de la société socialiste.

Indépendamment de cette protection générale la loi prévoit une protection particulière pour les « réserves de monuments ». Lorsqu'un groupe de monuments immeubles et leur ambiance forment un ensemble, le ministre de l'Enseignement et de la culture peut, de concert avec le ministre président de l'office d'Etat pour la planification, le ministre des Finances et les autres chefs des départements centraux intéressés, déclarer cet ensemble comme « réserve de monuments » et édicter les conditions qui y doivent réglementer les activités de construction. L'étendue de la « réserve de monuments » à Prague et les conditions de sa conservation sont fixées par le gouvernement.

La loi pose un certain nombre de principes où sont affirmés quelques règles directrices : lors de la planification territoriale les monuments et leur ambiance doivent être respectés. Lorsque le propriétaire ou l'administrateur d'un monument ne remplit pas ses devoirs, l'organe exécutif, national ou régional, a la faculté de décider que les mesures nécessaires à la conservation du monument seront prises aux frais de son propriétaire. Lorsque la conservation ou la mise en valeur d'un monument sont menacés par la mauvaise volonté du propriétaire, celui-ci peut se voir retirer le droit de disposer de ce bien, contre compensation, mais la loi ajoute que l'organe exécutif « peut également décider que la compensation ne sera pas accordée ».

L'utilisation d'un monument doit répondre à sa nature et à son état de conservation; l'organe exécutif peut décider que le monument ne peut être utilisé d'une certaine façon.

Ces dispositions expliquent que des difficultés nées de la conception quiritaire du droit de propriété dans les pays libéraux, ne se manifestent pas dans un pays socialiste : les abus du droit d'user et de disposer d'un immeuble, les excès du prix des terrains et de la spéculation sous toutes ses formes n'existent pas en Tchécoslovaquie.

La pratique administrative a conçu les différentes étapes de l'intégration des villes anciennes dans les plans d'aménagement de territoire. L'étude scientifique préalable que M. Libal a exposée dans « Monumentum » (vol. I. 1967, p. 53) aboutit au plan d'aménagement de la ville ancienne avec les indications du degré et des étapes de la réhabilitation des immeubles, la définition de leurs fonctions, la description du réseau des communications à conserver ou à prévoir.

Ces plans, généraux ou de détail sont sujets à révision. Tous les sites urbains de Tchécoslovaquie sont actuel-

lement soumis à cette procédure. Il y a là une expérience d'intégration des villes anciennes dans les plans d'aménagement du territoire dont la portée est sans commune mesure avec celle des règles traditionnelles. On voit émerger de cette réglementation une politique active d'insertion des ensembles dans la vie de la nation. Cependant, des difficultés demeurent : l'une d'entre elles consiste dans la recherche des affectations à donner à des constructions anciennes. S'il s'agit d'un grand monument sans utilisation moderne possible, il devient un monument-musée. Que faire d'un rempart médiéval en 1972 ? Si sa valeur fonctionnelle a évidemment disparu, il peut avoir une valeur esthétique même si celle-ci n'a pas été recherchée à l'origine. Il mérite donc d'être conservé.

Pour les maisons urbaines habitées, la situation est plus simple : elles restent destinées au logement. Des précautions sont prises pour que leur organisation intérieure ne soit pas modifiée quant à l'essentiel : les détails architecturaux caractéristiques (portes, fenêtres, voûtes, etc.) ne doivent pas être modifiés. Sous cette réserve l'habitat ancien peut être adapté au mode de vie moderne qui implique l'eau courante, l'électricité, le chauffage.

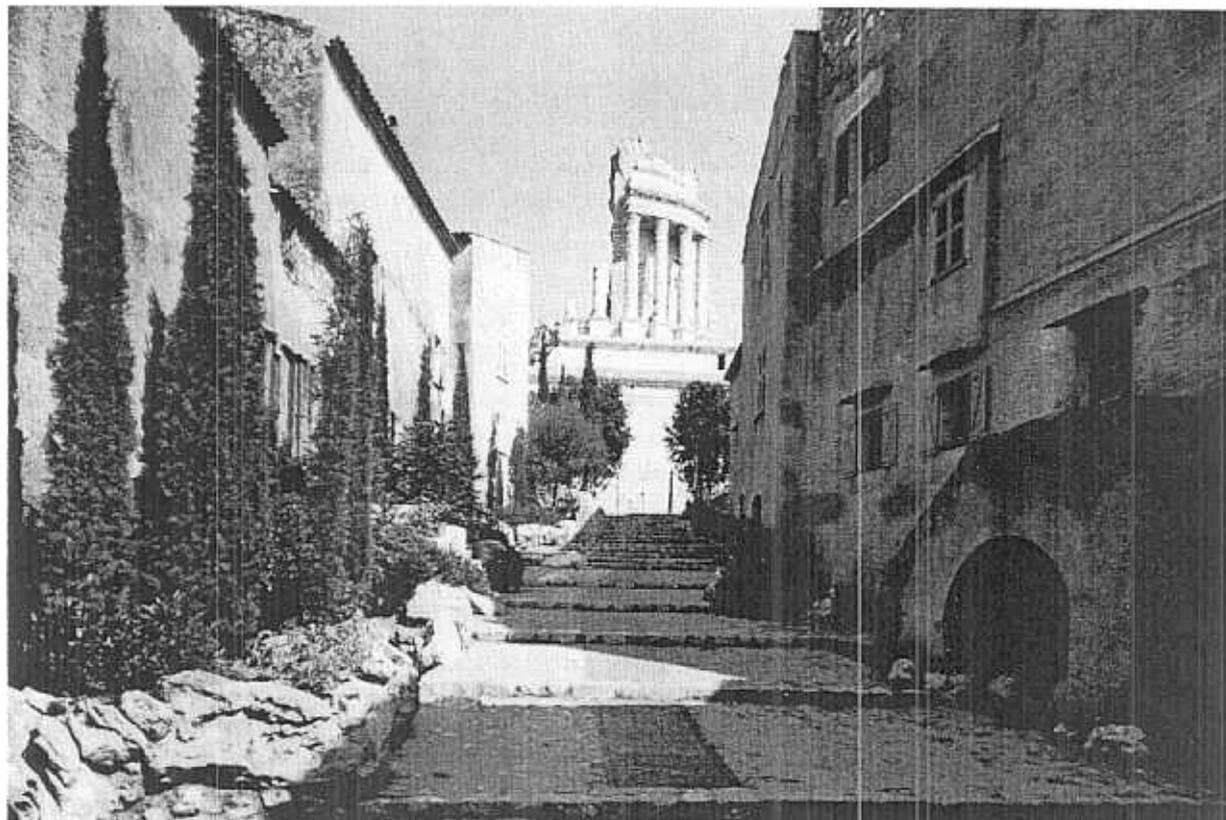
Les rez-de-chaussée peuvent être aménagés pour répondre, dans des conditions satisfaisantes aux exigences du commerce moderne sans que soit portée la moindre offense à l'architecture ancienne.

La doctrine tchécoslovaque est très nette : la réglementation interdit de bouleverser la structure organique interne d'un immeuble ancien, la stabilité de ce dernier en dépend mais de plus cette attitude est la seule qui soit compatible avec le souci de vérité historique.

Parmi les questions encore non complètement résolues il convient de citer celle des constructions modernes dans l'ensemble ancien. Si la hauteur des édifices modernes, leur masse, leur couleur, leur couverture, peuvent être réglementées, l'adaptation d'une construction moderne au milieu ancien est toujours une aventure délicate.

Faut-il une architecture d'accompagnement ? Faut-il faire du pastiche ? il ne le semble pas. Faut-il alors prendre un parti plus hardi et affirmer son temps ? La réponse théorique est affirmative, mais les résultats ne sont pas toujours convaincants, nombre d'Etats en ont fait l'expérience (entre autres quartier de la Balance à Avignon, quartier du Marais à Paris, à Bruges les constructions en aluminium, le béton, sont interdits).

Fig. 5. — La petite ville de La Turbie (France) célèbre pour son mausolée d'Auguste et ses vieilles rues est un site classé, soumis à des servitudes strictes. Archives photographiques, Paris.



La Tchécoslovaquie marque de la prudence en la matière, non seulement lorsqu'il s'agit du noyau historique des villes, mais même dans les anciens faubourgs, afin que la silhouette, le panorama sur la ville ancienne ne soit pas compromis par des édifices modernes mal conçus ou mal implantés.

#### *L'expérience française de 1962*

La loi du 4 août 1962 (et son décret d'application du 13 juillet 1963) complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, apporte un essai de réponse à l'intégration dans la vie moderne des villes anciennes ou des quartiers anciens de villes en expansion.

En effet, la loi sur les monuments historiques du 31 décembre 1913, maintes fois modifiée, ne protège que les monuments pris isolément, même si l'on y ajoute leurs abords; quant à la loi sur les sites, du 2 mai 1930 également modifiée, elle ne protège que l'aspect extérieur des édifices compris dans une zone de protection ou un secteur inscrit à l'inventaire des sites.

La loi du 1962 a pour ambition de conserver les vieux quartiers des villes, leur atmosphère, de moderniser l'habitat, de régler les problèmes de circulation, d'adduction de tout ce qui est nécessaire à la vie d'aujourd'hui, de donner au quartier ancien une place spécifique dans la ville, dans la région, qui le rende complémentaire des autres fonctions définies dans d'autres secteurs des plans d'aménagement. Elle recherche une intégration active du quartier ancien dans la vie d'aujourd'hui. Elle fait du quartier ancien un organisme vivant et non plus une ville-musée avec ce que cette expression peut comporter parfois de funèbre. Cette loi touche donc à l'esthétique, à l'urbanisme, au domaine social, au domaine économique, à la prospective et même à la futurologie.

Le ministère des Affaires culturelles détermine, après consultation d'une « Commission nationale des secteurs sauvegardés » et en accord avec le ministère de l'Équipement, les villes anciennes à soumettre à la loi du 4 août. Il convient de savoir que sur 2.000 villages ou villes qui méritent en France d'être conservés, une quarantaine seulement relèvent effectivement des dispositions de la loi. C'est évidemment assez peu.

La délimitation des secteurs dits « sauvegardés », expression critiquable par ce qu'elle implique d'attitude passive — mais ce n'est qu'une apparence — résulte après discussion avec les maires, les préfets, les représentants des ministères intéressés, la consultation de la Commission nationale des secteurs sauvegardés, d'un arrêté du ministre des Affaires culturelles lorsque la municipalité a donné son accord, par décret en Conseil d'État dans le cas contraire (cette dernière éventualité reste pour l'instant théorique).

Un architecte est désigné en accord avec le ministère des Affaires culturelles, le ministère de l'Équipement et le maire — c'est en fait le même que l'auteur de la

délimitation du secteur — pour étudier et proposer un « *plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé* ».

Ce plan remplace tout plan d'urbanisme de détail (aujourd'hui plan d'occupation des sols) et en tient lieu pour l'avenir; il est instruit et porte ses effets dans les mêmes conditions qu'un plan d'occupation des sols. Il précise les conditions de conservation des immeubles, fixe les modes d'utilisation du sol, le tracé des voies, les servitudes de construction, etc., il comporte, dit le décret de 1963, « l'indication des immeubles bâtis ou non bâtis ou des ensembles urbains qui ne doivent pas faire l'objet de démolition, d'enlèvement, de modification ou d'altération ».

En ce qui concerne le financement, les opérations dans secteur sauvegardé peuvent être décidées et exécutées soit dans les conditions fixées par le décret du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine, c'est-à-dire en recourant à une société d'économie mixte, soit à l'initiative d'un ou de plusieurs propriétaires groupés ou non en association syndicale.

Seule la première procédure est largement pratiquée. Le financement est dans ce cas assuré par des prêts du Crédit foncier, par une participation des collectivités locales si des travaux d'équipement collectif doivent être effectués, par la participation des propriétaires calculée sur la plus-value résultant de la restauration de leurs immeubles, enfin par une subvention du ministère de l'Équipement.

Une société d'économie mixte de restauration, est créée par le maire, à la demande du Conseil municipal. Lorsque la Société d'économie mixte est créée, la commune passe avec elle une convention d'étude aux termes de laquelle la société s'engage à établir et à soumettre au Conseil municipal le dossier concernant le premier secteur opérationnel, c'est-à-dire de déterminer les charges financières et les moyens correspondants, d'organiser le relogement des habitants et la réinstallation des activités économiques, enfin de délimiter le premier chantier de travaux. Ces enquêtes sont financées par l'État.

L'étude terminée, le dossier est transmis au Conseil municipal qui décide s'il y a lieu de passer à la phase de réalisation de l'opération projetée. Dans l'affirmative, le dossier est soumis au ministre des Affaires culturelles, au ministère de l'Équipement et au ministre des Finances.

Après approbation du dossier d'études par ces autorités et après que la subvention sollicitée a été allouée à l'organisme de restauration, l'opération entre dans sa phase de réalisation.

La commune signe une convention de réalisation avec la Société d'économie mixte de restauration; des avances sont demandées à un fonds spécial (Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme) afin de financer l'acquisition des immeubles voués à la démolition, des subventions sont demandées aux ministères compétents pour permettre à la commune d'effectuer les travaux



Fig. 6. — Le Mont Saint-Michel (France) dans son entier fait l'objet d'une zone de protection. Archives photographiques, Paris.

d'intérêt général qui lui incombent, tels que ceux de voirie, d'assainissement, etc.

Un arrêté préfectoral délimite le périmètre opérationnel, approuve la convention passée entre la ville et la Société d'économie mixte de restauration, déclare l'opération d'utilité publique, dresse la liste des bâtiments à démolir et celle des bâtiments à restaurer.

La Société d'économie mixte se met en relation avec chacun des propriétaires. Ceux-ci peuvent adopter l'une des attitudes suivantes :

— immeubles à démolir : acceptation d'une cession amiable, ou refus qui entraîne le recours à l'expropriation;

— immeubles à restaurer : si le propriétaire accepte d'effectuer les travaux, il peut les exécuter lui-même : dans ce cas il peut bénéficier d'un prêt du Crédit foncier, mais ne reçoit pas de subvention du ministère de l'Équipement.

S'il le préfère, le propriétaire peut demander à la Société d'économie mixte d'exécuter les travaux prescrits, dans ce cas le propriétaire bénéficie non seulement d'un prêt du Crédit foncier mais également d'une subvention.

Si le propriétaire refuse d'effectuer les travaux ou s'il

laisse écouler le délai prescrit sans les faire effectuer, il est exproprié.

La Société d'économie mixte doit s'occuper du relogement des personnes imposé soit par la démolition d'immeubles, soit par les travaux de restauration, de même de la réinstallation des activités économiques : celle des artisans, des commerçants, et ce, aussi bien à titre provisoire que définitif. Ces opérations sont toujours longues et délicates car les intéressés sont protégés par des règles de droit précises.

Finalement, en 1971, deux plans de sauvegarde et de mise en valeur ont abouti à la phase d'approbation par décret en Conseil d'État.

Sur les 2.150 hectares des quarantes secteurs sauvegardés créés, quinze îlots ont été subventionnés, pour une superficie totale de vingt sept hectares.

La procédure que nous avons indiquée — celle des Sociétés d'économie mixte — couvre près de 98,75 % des surfaces des secteurs sauvegardés.

Le 1,25 % restant est réalisé par des initiatives privées : associations ou particuliers. Les associations qui peuvent intervenir dans ce cas sont : des associations syndicales de propriétaires, des associations foncières urbaines (A.F.U.) créées par la loi d'orientation foncière du

30 décembre 1967, des associations pour la restauration immobilière (A.R.I.M.) qui sont des associations de droit commun de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. En 1971 le ministère des Affaires culturelles a signé avec la « Fédération nationale des centres de propagande et d'action contre les taudis » (P.A.C.T.) un protocole déterminant les conditions d'intervention des A.R.I.M. dans les secteurs sauvegardés. Peut-être pourront-ils se consacrer aux travaux modestes ne soulevant pas de questions de restauration proprement dits. Une expérience est en cours, il est trop tôt pour en tirer des enseignements.

Les particuliers, non groupés en association, peuvent bénéficier de prêts spéciaux du Crédit foncier pour la restauration immobilière. Il serait en outre souhaitable qu'ils puissent bénéficier de subventions du ministère des Affaires culturelles pour la restauration des façades. Le ministère espère recevoir cette attribution nouvelle dans l'avenir.

Quel jugement porter sur la loi du 4 août 1962 ? Voici ce qu'en pense le président de la Commission nationale des secteurs sauvegardés : « Les résultats obtenus sans être négligeables sont nettement insuffisants, les réalisations sont trop lentes et trop longues, enfin, la loi n'a pas eu d'effet incitateur.

Contrairement à ce que pense de ministre de l'Équipement, il convient de développer les opérations concertées soit sous le régime classique des Sociétés d'économie mixte, soit sous le régime encore nouveau des A.F.U. et des A.R.I.M. Il faut enfin que les crédits de subventions soient substantiellement accrus au ministère de l'Équipement, ou attribués au ministère des Affaires culturelles. Il faut rechercher dans quelles conditions les particuliers pourront prendre une part plus grande à l'effort voulu par la loi du 4 août 1962. On peut redouter la mise en sommeil de cette loi faute de l'insuffisance regrettable de moyens financiers ».

La loi du 4 août 1962 ne participe que partiellement à une conception globale de l'aménagement de l'espace, elle ne charge pas un organisme pluridisciplinaire d'étudier les perspectives et les conditions du développement d'une ville ancienne dans le cadre d'une région en prenant en considération tous les intérêts en présence : sociaux, éducatifs, culturels, économiques, techniques : par exemple comment concilier la nécessité de conserver une ville close dans son enceinte sans faire éclater celle-ci tout en satisfaisant à ses besoins d'expansion, ce qui impliquerait des études sociologiques, économiques, urbanistiques, architecturales pour trouver les modalités d'une intégration heureuse, évitant les heurts et les oppositions de toutes sortes. La loi de 1962 est essentiellement une loi sur la rénovation des quartiers anciens des villes. Du fait que tout ce qui est vétuste n'est pas nécessairement voué à la démolition, la restauration est venue, en 1962, s'adjoindre à la rénovation.

Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme devraient contenir de telles analyses pour une grande

région et à longue échéance, mais il n'en existe pas partout : c'est ainsi que le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris répond à une telle préoccupation. Il date de 1965. Voici à titre d'exemple un passage concernant la ville de Versailles : « Les communes échelonnées sur la route nationale 10, de Boulogne-Billancourt à Versailles, auront une extension très limitée, compatible avec le respect de leur caractère propre et du site qui les enserre.

Versailles verra sa croissance se stabiliser dans l'avenir, mais son évolution qualitative se poursuivra. Elle conservera ainsi toute sa puissance d'attrait sur les plans résidentiel, culturel et administratif. La création d'une faculté aux Mortemets, à la sortie de Versailles sur la route de Saint-Cyr, devrait confirmer ce caractère. Les tracés anciens de la ville, dont l'échelle suscite encore l'admiration, seront raccordés au réseau primaire régional pour assurer plus efficacement les liaisons de ce centre préfectoral avec la capitale et les nouveaux développements de la région.

Les poussées à l'ouest de Versailles doivent être contenues, car elles mettent en cause la préservation des prolongements du site historique. D'une manière générale, les développements récents ont déjà largement anticipé sur les possibilités de réceptivité des infrastructures. Les communes devront connaître maintenant une phase de mise en ordre et d'équipement. La qualité des sites qui demeure encore la principale valeur de la zone et de son environnement est mise en péril et doit être impérativement sauvegardée... »

La preuve est ainsi faite que l'aménagement du territoire et la protection des villes anciennes sont complémentaires : les schémas directeurs des structures que l'on doit trouver entre 300.000 et 1 million d'habitants devraient guider les plans d'urbanisme ou les plans permanents de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés qui en tiennent lieu, or au moment de la rédaction de cette étude il n'existait pas encore de secteur sauvegardé à Versailles.

Inversement, l'architecte chargé de l'étude du secteur sauvegardé d'Avignon a pu écrire :

« Tout cela (la mise en valeur des grands monuments historiques d'Avignon) entraîne la possibilité de retenir plus longtemps les touristes mais suppose un équipement d'hôtels, restaurants, terrasses et cafétéria beaucoup plus complet, en particulier dans le quartier de la Balance.

L'équipement actuel insuffisant, se verrait ainsi relayé sur les deux plans qualitatif et quantitatif. Une judicieuse implantation devrait amener les visiteurs à participer à l'activité commerciale de la ville.

Une extension de ce quartier restauré du centre « tertiaire » d'Avignon doit être prévue. Spontanément elle doit prendre un caractère qui s'adapterait à la nouvelle personnalité du quartier : commerces de luxe, activités rares, activités de conseils et aussi commerces répondant aux besoins quotidiens de la population résidentielle.

Toutefois la majeure partie des surfaces de plancher

créées ou réaménagées sera effectuée à l'habitation. Mais étant donné l'emplacement et le rôle convenu que doit jouer ce quartier, celle-ci sera d'un standing plutôt élevé et pratiquement sans rapport avec celui de ces dernières années. La transformation de la population est inévitable dans le cas d'Avignon.

Le dernier thème d'aménagement et non des moindres est celui de la circulation des véhicules et des piétons auquel est lié celui du stationnement. Il se présente sous trois aspects différents : amélioration de la desserte générale du centre de la ville, desserte du quartier, réseau piétonnier... ».

Mais l'opération d'Avignon ne s'inscrit pas dans un schéma global d'aménagement de l'espace de la région considérée.

Il existe bien un « plan régional de développement économique et social et d'aménagement du territoire pour la circonscription Provence-Côte d'Azur », qui correspond à la tranche régionale du « plan de développement économique et social », toutefois la réhabilitation des quartiers anciens des villes historiques de cette région — Avignon en particulier — n'y tient aucune place. Nulle perspective de réanimation n'est tracée, sinon par la mention rapide de l'importance croissante des manifestations culturelles dans ces villes (Aix-en-Provence, Avignon, Orange, Vaison-la-Romaine) et de leur essor touristique inévitable. Rien n'est indiqué quant à la vocation des quartiers anciens de ces villes, des activités qui doivent y trouver place, des rénovations ou restaurations à prévoir, du sort de leurs habitants, etc.

Invoquera-t-on le « Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise ? ». S'il a bien été approuvé en Conseil des ministres en 1969, il ignore la Provence. Un spécialiste, J.F. Gravier, a pu dire à ce sujet : « La métropole est isolée de son contexte et considérée pour ainsi dire « in vitro ». »

Ces deux exemples — schéma directeur sans secteur sauvegardé et secteur sauvegardé sans schéma directeur — montrent les lacunes actuelles et donc le sens dans lequel il conviendrait d'agir et que recommandent les instances internationales ainsi que nous aurons l'occasion de l'indiquer.

#### *Les expériences du Royaume-Uni*

Au Royaume-Uni, le « Civic amenities Act » du 27 juillet 1967 prévoit des dispositions pour la protection et l'amélioration de l'aspect des parties historiques des villes et des villages, pour la préservation et la plantation d'arbres, enfin pour l'élimination des rebuts tels que les automobiles abandonnées. Seules les premières dispositions concernant notre sujet retiendront notre attention ici.

Dès l'article 1<sup>er</sup> la loi de 1967 dispose que chaque autorité locale de planification doit déterminer quelles parties de leur territoire constituent des zones dites « zones de conservation » (conservation areas) présentant un intérêt spécial du point de vue de l'histoire ou

de l'architecture dont il conviendrait de préserver ou de mettre en valeur les traits particuliers.

Les autorités locales de planification (conseils de Comtés et conseils de bourgs-comtés) déterminent les zones de conservation, selon une procédure comportant une publicité. Les ministres compétents sont tenus de veiller au caractère et à l'aspect de ces zones par l'application des lois anciennes dont la mise en œuvre leur incombe. La loi de 1967 se présente, dans sa rédaction comme une extension des pouvoirs anciens des ministres à l'égard des monuments pris individuellement. Elle prévoit la possibilité de contraintes : expropriation, exécution d'office des travaux et des sanctions en cas d'infraction pour démolition ou transformation d'immeubles compris dans la zone (amende ou peine d'emprisonnement ou éventuellement les deux à la fois). Quatre villes ont été choisies par le ministre du Logement et du gouvernement local : York, Chester, Bath, Chichester. Cette action devrait porter sur près de 300 villes ou villages répondant à la définition de la loi.

La réglementation britannique sur la protection des villes anciennes est moins dense que la réglementation française. Cela s'explique par l'appartenance des Etats à des familles juridiques différentes. Il est intéressant d'en donner une illustration pratique à l'occasion de la protection juridique des villes anciennes, elle permettra de comprendre les nuances qui existent dans la réglementation des Etats.

Les régimes juridiques du monde peuvent être répartis schématiquement en trois grands blocs ; la famille romano-germanique, la famille de la « Common law » et la famille des droits socialistes.

Dans la première le droit est fondé sur le droit romain, droit rationnel, logique, reposant principalement sur la législation. La France appartient à cette famille. Ce que nous avons dit de la loi de 1962, du décret de 1963 et de quelques autres lois le montre.

La famille de la « Common law » est constituée par les Etats dont le droit est essentiellement l'œuvre de la pratique, de la jurisprudence et accessoirement celle du législateur.

La pratique des « conservation areas » répond bien à cette définition. Bien mieux, nous verrons que les « Town Schemes » (programmes urbains) ne sont pas liés juridiquement à la loi du 27 juillet 1967 ni à aucune autre loi.

La famille des droits socialistes se définit d'elle-même : les problèmes de la propriété ne s'y posent pas de la même manière que dans les deux autres familles. Cela explique que la Tchécoslovaquie dans l'expérience que nous avons signalée ne se heurte pas à des difficultés dans la protection des villes anciennes comparables à celles que connaissent la France et le Royaume-Uni.

Dans son expérience des « conservation areas » le Royaume-Uni s'est heurté à des problèmes d'ordre économique, à des pressions provenant du prix excessif des terrains et au coût élevé des travaux.

L'expérience britannique vise à la modernisation de

l'habitat, à la réhabilitation des monuments anciens, au règlement des problèmes de circulation. Elle n'a pas à s'occuper des questions de revitalisation car elles ne se posent pas en Grande-Bretagne.

Antérieurement à la loi de 1967 la Commission des monuments historiques a mis au point, de sa propre initiative, sans incitation du législateur, les « Town Schemes », programmes urbains pour la conservation des ensembles existant dans des villes historiques telles que Bath, Brighton, Winchester, York, King's Lynn. Chacun des programmes urbains tient compte des particularités de chaque ville ancienne, cependant ces programmes contiennent quelques points communs, tels que l'engagement du gouvernement et des autorités locales d'affecter annuellement une certaine somme aux travaux prévus, ce qui permet de déterminer pour chaque propriétaire, compte tenu du coût des travaux, la part qui lui incombera personnellement. Le programme prévoit également l'ordre de priorité des travaux.

Les observateurs font valoir que ces expériences qui ont donné de bons résultats notamment à Bath, ne sont encore que partielles, que d'autre part les seuls pouvoirs donnés aux autorités sont ceux qui résultent des lois sur l'aménagement du territoire, que pour le maintien de l'atmosphère de la ville ancienne aucune facilité particulière n'est accordée à ces autorités. En revanche, l'opinion joue un rôle décisif en ces affaires. La presse a révélé en 1971 une initiative pleine d'humour.

L'association nationale des conseillères municipales britanniques a décerné un « Prix de laideur » à cinq villes anglaises afin d'attirer l'attention de l'opinion sur la pauvreté de l'environnement en milieu urbain et dénoncer les atteintes portées à l'esthétique. Le grand vainqueur a été King's Lynn pour son immense cimetière de voitures en plein cœur de la localité suivi de Chichester pour un immeuble vétuste retenu par des étais qui enlaidissent le site urbain et Bingley pour un dépôt de vieilles ferrailles, etc.

Il ne fait guère de doute que l'opinion doit être associée à ces opérations de rénovation et de restauration, elle aide les autorités britanniques qui ont la chance, plus que tout autre pays, de pouvoir compter de plus en plus sur des citoyens sensibles à la beauté de leur environnement; les cinq cents « Civic trusts » britanniques en portent un témoignage éloquent.

Après avoir examiné trois expériences vivantes, il serait utile d'analyser rapidement deux projets de lois : italien et belge, récemment élaborés.

#### *Le projet de loi italien*

Une Commission créée en 1964 par le Parlement italien, présidée par M. Francesco Franceschini a été chargée d'étudier la protection et la mise en valeur du patrimoine historique, archéologique, artistique et du paysage italiens. Un groupe d'études s'est spécialement consacré aux monuments, aux centres historiques, à l'urbanisme et à l'architecture contemporaine. Le rapport final sous

la forme de trois forts volumes imprimés a été publié le 15 octobre 1967 et porte le titre « Per la salvezza dei beni culturali in Italia ».

Le projet de loi issu de ces travaux n'a pas encore été délibéré par le Parlement italien.

Nous ne retiendrons de ce projet que ce qui touche à la protection juridique des villes anciennes. La loi relative à la protection des biens culturels : les paysages et les ensembles monumentaux en font partie. Le titre VI du projet de loi est consacré aux biens concernant l'environnement. Ces biens comprennent entre autres : — les structures urbaines qui dans leur ensemble présentent une valeur particulière de civilisation; — les zones construites, même petites et isolées, qui sont intégrées dans l'environnement naturel et constituent de ce fait une unité caractéristique.

Un article 80 dit expressément « sont présumés biens d'environnement : les centres historiques et urbains ». La déclaration de bien d'environnement émane du surintendant des monuments anciens qui en définit le périmètre. La prescription et la procédure concernant ces biens doivent chercher à sauvegarder ce qui, dans ces biens, a une valeur significative, à les valoriser, à en assurer la jouissance publique. Le surintendant joue un rôle éminent dans leur protection, toutes les modifications des zones considérées sont subordonnées à son autorisation.

Les dispositions auxquelles sont soumis ces biens figurent dans les plans d'urbanisme. S'il n'en existe pas, le projet de loi décide des dispositions à prendre.

Des prescriptions générales devraient résulter de décrets pris sur proposition du ministre de l'Instruction publique et du ministre des Travaux publics. Ces prescriptions, dit le projet de loi, définissent les critères et les modalités de l'usage, de la destination et de la jouissance des biens d'environnement. Elles servent à modifier les plans d'urbanisme en tant que de besoin.

Il est à noter une disposition peu fréquente dans les réglementations actuellement en vigueur dans les Etats. L'article 88 du projet indique que dans la procédure d'élaboration des plans d'urbanisme, les décisions des organes compétents de l'administration des biens culturels prévalent sur toute autre décision. C'est l'affirmation très nette et très heureuse de la priorité de la défense des ensembles monumentaux par rapport à toute autre considération. L'administration des biens culturels est chargée de prendre les mesures de conservation et de restructuration des ensembles. Aucune indemnité n'est prévue en contre-partie des prescriptions de l'administration des biens culturels. Des dispositions générales concernent les attributions des régions, les contributions de l'Etat, les exemptions d'impôts et autres facilités fiscales en faveur des biens culturels. Ce projet de loi marque certes un progrès, mais ne règle pas toutes les questions financières qui se posent. Il ne prévoit pas de procédures d'intégration des ensembles dans les perspectives de l'aménagement du territoire. Les questions touchant à la propriété, auxquelles le

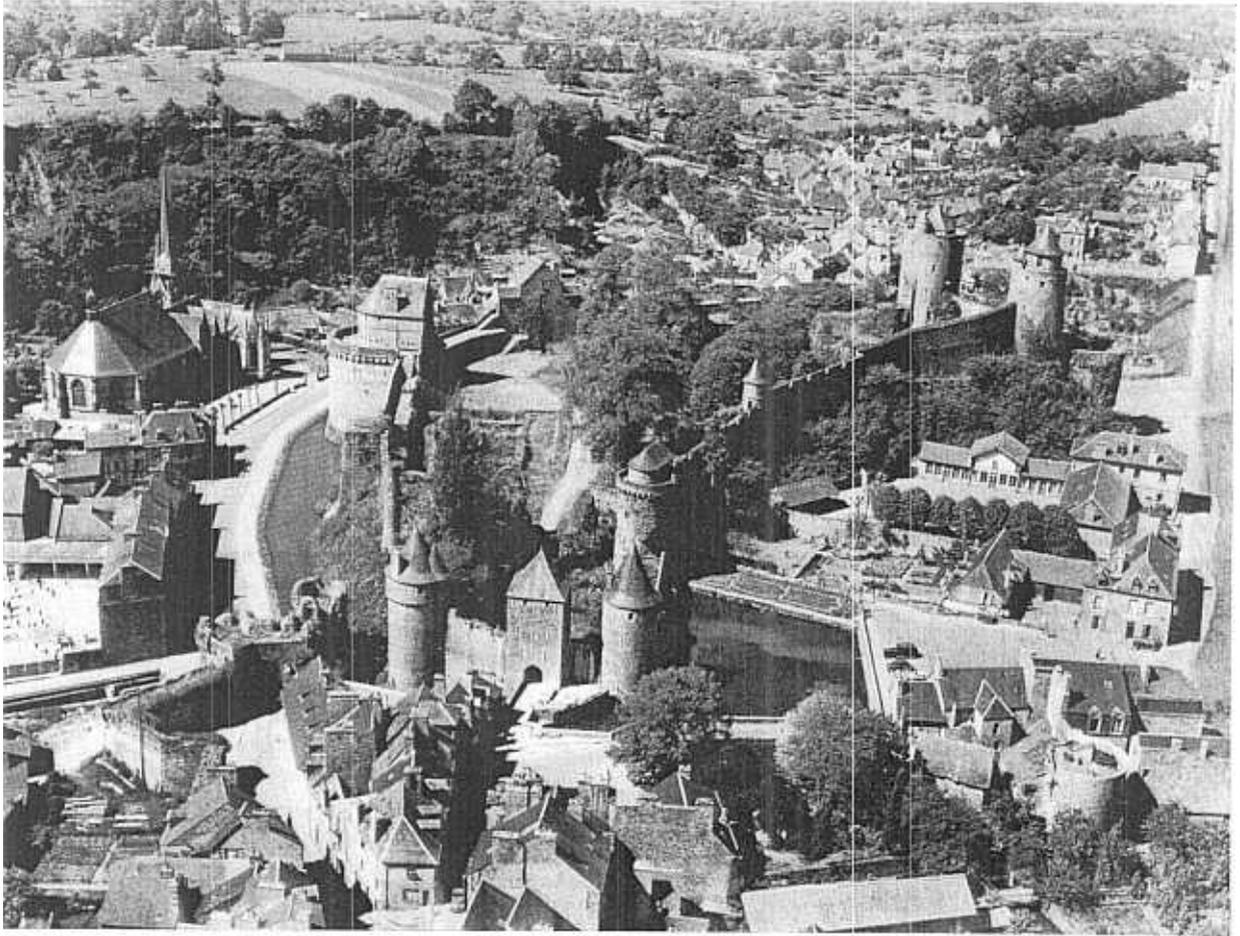


Fig. 7. — Cette partie de la ville de Fougères ne mérite-t-elle pas d'être érigée en secteur sauvegardé ? Or, elle ne l'est pas et elle n'est pas la seule. Photo Ray-Delvert, Villeneuve-sur-Lot.

Fig. 8. — Avignon (France). Le quartier de la Balance vu du Pont-Route. Les constructions neuves et les bâtiments restaurés du secteur sauvegardé sont entre le Palais des Papes et les remparts.



Parlement italien est très sensible, sont seulement esquissées. Or, dans les Etats de la famille romano-germanique elles ont une importance primordiale. Ce projet montre combien l'élaboration d'un statut juridique des biens culturels en général et des villes anciennes en particulier est délicate et ce malgré de minutieux travaux préparatoires de la Commission présidée par M. Franceschini, travaux dont il est équitable de souligner l'originalité, le sérieux et l'ampleur.

#### *Le projet de loi belge*

En Belgique, un projet de loi organique sur la protection du patrimoine culturel est actuellement en cours d'examen par les instances compétentes.

Les « secteurs culturels protégés » font partie des biens culturels dits d'intérêt public. Ces secteurs sont constitués de biens culturels immobiliers groupés dans une zone de limites définies et forment un ensemble qui, en tant que tel, mérite d'être protégé. Une zone de protection est prévue non seulement pour un monument ou un site isolé, mais également pour un secteur culturel. Un des articles du projet dispose : « Le classement visé au précédent article s'étend à une zone qui comprend, pour chaque bien culturel protégé et pour chaque secteur culturel protégé, outre les parcelles cadastrales que celui-ci occupe, une zone de protection destinée à sa sauvegarde et à sa mise en valeur ». Si c'est l'interprétation qu'il convient bien de donner à ce texte, il y a là une innovation intéressante, car une ville ancienne ou un quartier ancien d'une ville en expansion peut voir son panorama compromis par des constructions hors d'échelle édifiées à la périphérie. Une transition doit être marquée entre un quartier ancien et les quartiers modernes. Ce n'est pas tellement un immeuble-tour qui pourrait être redouté, qu'une masse compacte de bâtiments écrasants comme on en voit parfois dans les arrondissements périphériques de villes au long passé d'art et d'historique.

Le classement comme « secteurs culturels protégés » est décidé sur proposition conjointe du ministre chargé de la protection du patrimoine culturel et du ministre des Travaux publics.

Un arrêté royal indique les limites précises des secteurs culturels ainsi que les servitudes d'intérêt public auxquelles ils sont soumis. Les servitudes qui dérivent des lois et règlements relatifs à la police de la voirie et à l'urbanisme, ne sont pas applicables aux biens immobiliers situés dans un secteur culturel protégé si elles peuvent avoir pour conséquence d'en modifier l'aspect ou d'en compromettre la protection. Si un secteur culturel est situé en tout ou en partie sur un plan général d'aménagement établi par une commune conformément à la loi du 29 mars 1962, loi organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, ce plan général ainsi que les plans particuliers sont soumis à l'avis du conseil supérieur du patrimoine culturel, avant d'être adoptés

par la commune. Les plans d'aménagement considérés sont approuvés par le souverain sur la proposition conjointe du ministre du Patrimoine culturel et du ministre des Travaux publics. Un plan « programme provisoire de protection » et un « plan permanent de protection » est proposé au Roi conjointement par le ministre du Patrimoine culturel et par le ministre des Travaux publics. Le plan permanent de protection remplace tout plan particulier d'aménagement établi en application de la loi du 29 mars 1962.

En ce qui concerne les travaux, le Roi fixe sur recommandation ou après avis du Conseil les modalités d'élaboration des projets visant à la conservation, la restauration et la mise en valeur des secteurs culturels protégés et les conditions auxquelles doivent répondre les architectes pour être chargés de l'élaboration des projets et de la conduite des travaux, de même qu'il peut fixer les conditions d'agrément des entrepreneurs et autres techniciens appelés à intervenir dans l'exécution des travaux. Ces derniers peuvent être entrepris à l'initiative soit d'un propriétaire ou d'une association de propriétaires, soit d'une commune ou d'une association de communes soit de l'Etat.

Les frais résultant des travaux de conservation, de restauration et de mise en valeurs des biens immobiliers situés dans un secteur culturel protégé sont supportés entièrement ou partiellement par l'Etat, par l'intermédiaire d'un « Fonds national du Patrimoine culturel ». Ce fonds est alimenté par un crédit budgétaire annuel, par la part qui incombe aux propriétaires dans les différents travaux, par des dons, legs, etc.

Le projet contient d'autres dispositions telles que la possibilité d'expropriation de tout immeuble bâti situé dans un secteur culturel protégé. Des dispositions fiscales et des sanctions complètent le projet.

Ce texte très élaboré mérite l'attention. Cependant on peut se poser la question de savoir s'il règle le problème majeur de l'intégration des ensembles dans les plans d'aménagement du territoire chargé d'analyser les besoins sociaux qui peuvent s'inscrire dans l'espace, de prévoir les évolutions futures et de fixer les priorités. Les valeurs culturelles que représentent les villes anciennes ou les quartiers anciens des villes en expansion sont-elles suffisamment défendues par le projet de loi ? On notera avec intérêt que les plans d'aménagement contenant des secteurs culturels sont approuvés par le Roi sur la proposition notamment du ministre du Patrimoine culturel, mais il ne s'agit là que de plans établis par et pour une commune, sans doute sans perspectives régionales ou a fortiori nationales. D'autre part, comment les responsabilités entre l'Etat, les provinces, les communes seront-elles réparties ? Cette question est importante car les intérêts locaux, en Belgique comme ailleurs, peuvent parfois s'opposer à des décisions souhaitables au plan national.

### III. LES AMELIORATIONS POSSIBLES. L'ACTION DES INSTANCES INTERNATIONALES

Les progrès accomplis depuis une dizaine d'années aussi bien dans les textes que dans l'esprit de ceux qui les appliquent sont incontestables. Au plan des études préalables aux mesures de protection les Etats appliquent des méthodes qui ont fait leurs preuves, citons parmi eux et sans que cette liste soit limitative : l'Espagne, la France, l'Italie, la Pologne, le Royaume-Uni, la Tchécoslovaquie. Certains pays ont, de plus, commencé un inventaire des villes ou villages à protéger, selon les normes qui donnent satisfaction. Des recommandations judicieuses existent à cet effet. Il reste à les appliquer. Si l'Autriche a pu évaluer à 200 le nombre des villes à protéger, l'Espagne, la France, le Royaume-Uni ne disposent que d'ordres de grandeur, la Turquie ne s'est pas encore consacrée à cette tâche. Elle n'est pas la seule. Quant aux règles juridiques proprement dites, il est regrettable que toutes les législations nationales ne protègent pas encore les « ensembles », même les Etats qui connaissent cette protection n'ont pas mis en œuvre de procédures

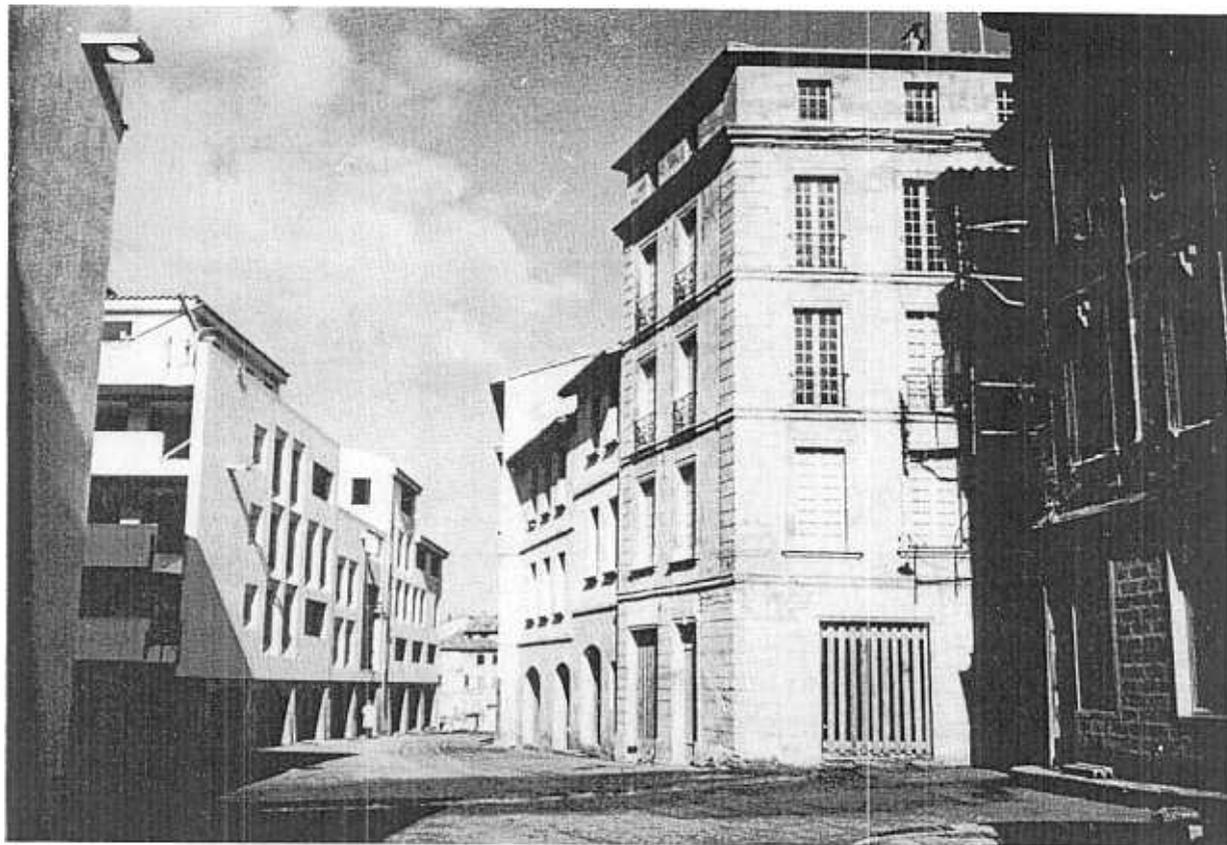
d'urgence. Est-ce-à-dire que ces notions soient antinomiques ? On aurait tendance à le croire lorsqu'on sait — dans les pays qui protègent les villes anciennes — l'extrême lenteur qui caractérise la mise en œuvre des travaux de protection et de mise en valeur.

Certains Etats ont tendance à considérer les villes anciennes comme une charge sociale superflue, en refusant de voir en elles, outre la valeur culturelle qu'elles représentent, le potentiel en logements qu'elles comportent. La réhabilitation coûte-t-elle plus cher que la rénovation ? Certains auteurs le contestent ; l'exemple de Louvain confirme cette contestation. Les travaux entrepris à Avignon ne sont pas déterminants sur ce point car le prix de la restauration de palais cardinalices avec leur décoration n'a rien de comparable avec le coût de travaux sur des maisons du XVIII<sup>e</sup> siècle, moins luxueuses.

L'étude reste donc à faire ; sa conclusion serait vraisemblablement qu'il n'y a pas de règle générale, qu'il n'existe que des situations d'espèce.

Mais la réhabilitation coûterait-elle même plus cher que la rénovation, elle devrait néanmoins être entreprise, car il s'agit de la qualité du milieu de vie ; il faut savoir faire des sacrifices pour sauver cette qualité. John Keats,

Fig. 9. — Avignon (France). Secteur sauvegardé, rue de la Balance. A gauche : bâtiments neufs ; à droite, bâtiments restaurés formant angle avec la rue Vieille Monnaie. Photo Sonnier.



cet apôtre de la beauté et de la vérité n'avait-il pas raison de dire dans la fameuse ouverture d'Endymion : « Tout objet de beauté est une joie éternelle » ? Des technocrates voudraient-ils en priver les hommes ?

Les règles de financement, au moins dans les pays libéraux car dans les pays socialistes les problèmes sont moins ardu (toutes les dépenses de l'espèce étant imputées sur des crédits publics) seraient à revoir, les dotations publiques à augmenter.

Les règles administratives devraient préciser la concertation entre services culturels et services d'aménagement du territoire, rendre cette concertation organique, prévoir la procédure de règlement des conflits possibles entre les autorités concernées.

Les études sur la réanimation des villes ou quartiers anciens sont rudimentaires; l'intégration des ensembles dans les plans d'aménagement gagnerait à être préparée par des équipes pluridisciplinaires composées d'urbanistes, d'architectes, de conservateurs, de sociologues, de juristes, d'écologistes, de spécialistes de géographie humaine parmi d'autres.

L'établissement de cartes portant tous les éléments d'un patrimoine culturel immobilier, notamment des villes et quartiers anciens, serait de nature à faciliter l'élaboration des plans d'aménagement intégrant ces derniers au même titre qu'existent des cartes de régions boisées, des rivières ou des canaux. Les querelles sur les méthodes de travail font parfois échouer ou retardent la mise en œuvre de plans de protection de villes anciennes. Convient-il de déconcentrer, de décentraliser, convient-il au contraire de donner la prépotence au pouvoir central ? Il n'existe pas de formule miracle, tout dépend de la structure politique du pays, de l'étendue du territoire, des traditions nationales, de l'existence d'un personnel qualifié dans les provinces. Telle solution qui convient à un grand Etat fédéral, tel que les U.S.A. pourra ne pas convenir à un Etat fédéral de moindre étendue tel que l'Autriche.

Une pratique qui se révèle excellente dans un pays unitaire, où les franchises communales sont traditionnelles, comme au Royaume-Uni, peut ne pas donner

Fig. 10. — Avignon (France). Secteur sauvegardé du quartier de la Balance. A gauche : bâtiments restaurés; à droite : bâtiments neufs; au fond : partie de la rue de la Balance non traitée. Photo Sonnier.



de bons résultats dans tel autre pays unitaire, n'ayant pas les mêmes traditions.

Un exemple typique concerne la ville de Venise. Pour sauver la Cité des Doges, le gouvernement italien a élaboré un projet de loi; en juin 1971 le Conseil régional de Vénétie l'a rejeté, le jugeant trop centralisateur, trop autoritaire, car à son avis il conférait à l'Etat des pouvoirs abusifs, et en revanche négligeait par trop quant à la réalisation des travaux, les compétences municipale et régionale. En l'espèce la question de l'autorité compétente pour statuer sur les problèmes de conservation d'une ville ancienne a pris un tel relief qu'elle a primé toutes les autres considérations.

Un observateur, M. Nobecourt, a écrit à ce sujet : « La conciliation entre l'archéologie et le commerce, le tourisme et le pétrole est d'autant plus introuvable que le Conseil municipal représente en majorité les électeurs de la terre ferme, qui vivent de la zone industrielle de Mestre ».

Nous quittons ici les confins du droit pour aborder ceux de la politique, ce qui n'est pas fait pour simplifier le problème de la protection des villes anciennes.

Du point de vue strictement juridique, il serait souhaitable qu'au delà des questions évoquées, les législations nationales protectrices des ensembles apportent une plus grande attention à la publicité commerciale dans les secteurs protégés, à la réglementation de la circulation et du stationnement des voitures (de très bons exemples ont été donnés par Salzbourg, Rome, Vérone, Copenhague, Cologne et par d'autres villes) à la lutte contre la spéculation foncière par la recherche de solutions mettant parfois en jeu le droit de propriété; des solutions ont été recherchées en Suède, en France et ailleurs.

Les instances internationales conscientes des lacunes des réglementations nationales existantes, ont cherché à les résoudre.

#### *L'action du Conseil de l'Europe*

Le Conseil de l'Europe (Conseil de la coopération culturelle) dans cinq confrontations a étudié un grand nombre des difficultés qui se présentent et propose des solutions. Plus particulièrement en ce qui concerne les ensembles, les confrontations de Bath (1966), de La Haye (1967), d'Avignon (1968) ont adopté des résolutions que les circonstances exigent. Les travaux du Conseil de la coopération culturelle seront repris et repensés dans un ouvrage de synthèse de caractère scientifique dû à la plume de trois auteurs de grande notoriété : M. François Sorlin, Pietro Gazzola et Raymond Lemaire, dont les lecteurs de cette revue connaissent la foi et la compétence qu'ils mettent au service des monuments anciens, des ensembles monumentaux et des sites.

La conférence des ministres responsables de la protection du patrimoine culturel immobilier, qui s'est tenue à Bruxelles du 25 au 27 novembre 1969 a, entre autres résolutions, recommandé aux gouvernements :

a) l'adaptation de leur système législatif et réglementaire en vue de faire face aux exigences de la conservation active et de l'intégration du patrimoine culturel immobilier dans la société contemporaine;

b) l'intégration du patrimoine culturel immobilier dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire, notamment par une coopération permanente à tous les niveaux des administrations dont relèvent d'une part la protection du patrimoine culturel immobilier et, d'autre part, l'aménagement du territoire et l'urbanisme;

c) l'affectation de moyens plus importants, au titre du financement ou de la participation des pouvoirs publics aux travaux de sauvegarde et de réanimation;

d) l'adoption de mesures d'ordre tant fiscal et successoral qu'administratifs, propres à encourager les propriétaires ou utilisateurs privés d'éléments composant le patrimoine culturel immobilier à en assumer eux-mêmes la restauration et la réanimation.

De son côté, l'assemblée consultative du Conseil de l'Europe a adopté un projet de loi-cadre que nous avons eu l'honneur de préparer en qualité d'expert, relatif à la « *protection active du patrimoine culturel immobilier en Europe* », le rapporteur en étant M. Cravatte, ancien ministre du Luxembourg, membre de l'Assemblée consultative.

Dans cette loi-cadre, les ensembles tiennent une place importante. Ils sont ainsi définis (art. 3) : « Les ensembles historiques et artistiques sont constitués par un groupe de constructions isolées ou réunies, dont l'architecture, l'unité, l'intégration dans le paysage, présentent un caractère justifiant leur protection et leur mise en valeur ».

La loi-cadre comporte des principes d'orientation de l'action des Etats (T.II) au nombre desquels l'article 11 dispose : « L'intégration active des monuments, des ensembles historiques et artistiques est réalisée notamment par leur *réanimation*. Cette dernière consiste à donner aux monuments et ensembles, sans que leur soit enlevé leur contenu culturel, une fonction qui s'insère dans le cadre des besoins de la vie présente et future ». La loi-cadre contient des dispositions administratives en 19 articles, des dispositions juridiques en 26 articles, des dispositions financières en 11 articles, des sanctions en 10 articles. Sans pouvoir entrer ici dans les détails, signalons que dans les villes peuvent être créés des « secteurs de réanimation » pour lesquels est établi un « plan permanent de protection, de mise en valeur et de réanimation ».

La loi-cadre est précédée d'un rapport qui fait une analyse comparative des réglementations relatives à la protection du patrimoine culturel immobilier des Etats membres du Conseil de l'Europe. Il étudie les principes directeurs de l'action des Etats en ce qu'ils peuvent avoir de différent et de commun, puis le droit positif des Etats en la matière.

Par une Recommandation du 23 septembre 1970, l'Assemblée consultative a demandé au Comité des ministres :

a) d'inviter les gouvernements des Etats membres à adapter et à compléter le cas échéant, leurs législations, en tenant compte des principes généraux et des règles définis dans le projet de loi-cadre;

b) de charger le Comité de coopération européenne pour la sauvegarde et la réanimation du patrimoine culturel immobilier de mettre à l'étude le projet de loi-cadre, à la lumière des observations présentées par les gouvernements et en consultation avec les principales organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales intéressées.

Il ne fait guère de doute qu'après les consultations indispensables, une « Convention européenne » naîtra de ces travaux en 1975; celle-ci pourrait être précédée d'autres instruments de réglementation internationale avant cette date.

Le Conseil de l'Europe porte un extrême intérêt au problème de la protection du patrimoine culturel immobilier de cette partie du monde. Les solutions

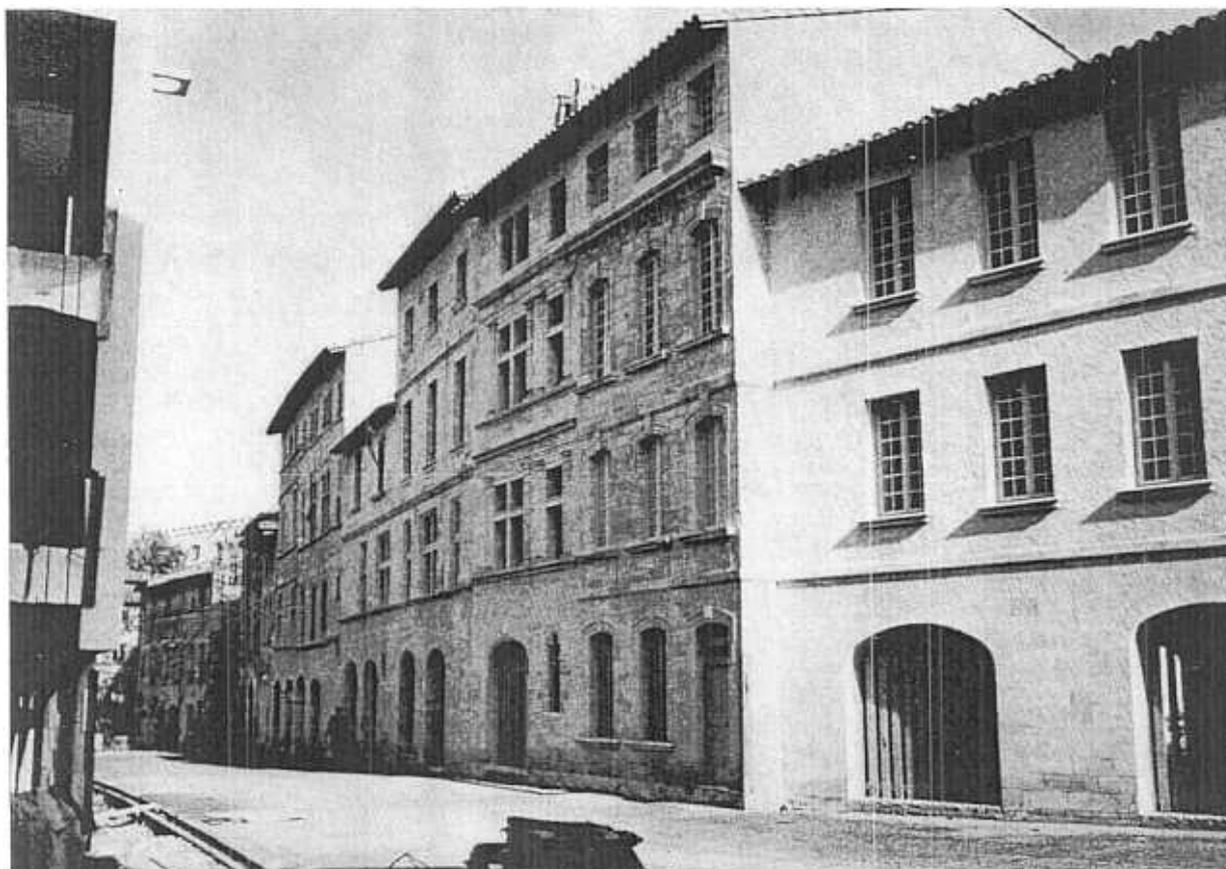
qui seront adoptées pourront peut-être inspirer d'autres régions du monde, et ce d'autant plus facilement que l'Unesco, a mis cette importante question à l'ordre du jour de ses travaux.

#### *L'action de l'Unesco*

Dans le domaine des monuments, des ensembles et des sites, l'Unesco intervient à deux titres : d'abord pour fixer de nouvelles règles de droit résultant directement de conventions internationales ou indirectement de Recommandations aux Etats membres; l'Unesco participe d'autre part à des actions de conservation en faveur de monuments ou d'ensembles de valeur universelle.

En ce qui concerne l'établissement de nouvelles règles de droit, l'Unesco, par une Recommandation, incite les Etats à améliorer leur régime national de protection des monuments et ensembles. L'organisation interna-

Fig. 11. — Avignon (France). Secteur sauvegardé du quartier de la Balance : façades restaurées et façades remontées après déplacement. Photo Sonnier.



tionale s'efforce de plus d'instaurer un régime juridique international nouveau par l'élaboration d'un projet de Convention internationale qui sera soumis à la conférence générale de 1972. Ce projet concerne la protection des monuments, ensembles et sites de valeur universelle.

Cette action, entreprise depuis quelques années, est assortie de la garantie que procure l'avis de comités d'experts, l'avis des Etats, celui du Conseil exécutif et finalement la délibération de la conférence générale. Plus précisément au cours de sa quatorzième session (1966) la conférence générale de l'Unesco a autorisé le directeur général à coordonner et à faire adopter, sur le plan international, les principes et les critères scientifiques, techniques et juridiques applicables dans le domaine de la protection des biens culturels, des monuments et des sites.

Une réunion d'experts s'est tenue à Paris du 26 février au 2 mars 1968; dans ses conclusions la réunion a invité l'Unesco à poursuivre son action en faveur de « l'établissement d'un système efficace pour la protection des monuments, des ensembles et des sites, à l'échelon national, et de la mise en œuvre d'un régime de protection internationale pour les monuments, les ensembles et les sites de valeur et d'intérêt universel.

La conférence générale, à sa quinzième session (1968) a permis de poursuivre cette action. Une deuxième réunion d'experts s'est tenue du 21 au 25 juillet 1969 à Paris et a suggéré au directeur général :

— de préparer une *Recommandation internationale* pouvant servir à l'élaboration ou au perfectionnement des systèmes nationaux de protection des monuments, des ensembles et des sites,

— de préparer une *Convention internationale* tendant à l'institution d'un régime international de sauvegarde des monuments, des ensembles et des sites d'intérêt universel.

Une étude préliminaire a été présentée à la seizième session (1970) de la conférence générale. Celle-ci a jugé souhaitable que les instruments internationaux ci-dessus soient établis et a chargé le directeur général de préparer un projet de Convention internationale et un projet de Recommandation aux Etats membres.

Ces documents ont été préparés par M. Hanna Saba, ancien sous-directeur général de l'Unesco pour les normes internationales et les affaires juridiques et par l'auteur de ces lignes en étroite liaison avec le secrétariat, animé pour le secteur des monuments par M. Abdul Hak, ancien directeur des antiquités de Syrie.

L'avant-projet de Recommandation et l'avant-projet de Convention internationale ont été soumis aux Etats. Mis au point par un Comité spécial en 1972, ils seront inscrits au programme de la conférence générale lors de sa dix-septième session qui se tiendra au cours de la même année.

Au terme d'un exposé qui a tenté de montrer les espoirs, les réalisations, les échecs d'une grande cause, nous constatons que beaucoup d'Etats et surtout la Communauté internationale ont pris conscience de l'importance de l'enjeu.

Les biens culturels en général et les villes anciennes en particulier seront juridiquement mieux protégés dans l'avenir qu'ils ne le sont actuellement car les idées font de grands progrès et les bonnes volontés ne manquent pas. Les règles juridiques posées, il restera à les mettre en œuvre, il ne s'agira plus alors de droit, mais de politique. Il importera à ce stade, que l'opinion publique fasse pression sur le pouvoir politique pour lui faire mesurer ses responsabilités dans une affaire qui concerne tant les générations présentes que les générations futures.

Ce n'est rien moins qu'une affaire de civilisation.

Robert BRICHET  
(Paris)

## SUMMARY

*The urban population of the world increase by 6.5 % every year. Ancient towns were not built to stand so great a population influx, and if it is not to cause considerable disturbance there must be legislation to facilitate the incorporation of such towns into the present and future life of each nation. The question is of vital interest for some tens of thousands of major or minor towns in Europe. Both the U.S.A. and the U.S.S.R. have taken systematic steps to protect their towns of historical interest.*

## Traditional Forms of State Action

*The protection of individual ancient monuments is to an extent a part of the protection of towns, for in several countries there are miscellaneous laws to protect the settings of historical monuments and the immediate access to them. Such laws provide for protection of the area within a given radius of the central point of the monument, the size of which will vary from the country (50 metres in Portugal, except in the case of "special" areas; 500 metres in Austria, France and Greece, while other countries — including several Länder in the GFR — do not specify any radius in*

particular). Frequently the distance factor is combined with the notion of non-obstruction of the view. In Hungary the immediate surroundings are afforded protection with the qualification that this must be economically feasible and not run counter to an overall town-planning scheme.

The notion of "urban site", born at the opening of the Twentieth Century in a number of German states, found its complete expression in the law passed in 1964 in Hungary (applicable as of 1967) which protects the "physiognomy" of a town as determined by buildings which, by virtue of their aspect — size, building methods or type of façade — are vital factors in the formation of its characteristic townscape.

In France the law passed on 2nd May, 1930, and subsequently amended, provides both for the inventorying of sites and for the creation of protected areas as aids to the protection of groups of buildings in towns, actual scheduling being considered rather impractical owing to the difficulties it may cause on the economic level.

In many States town-planning programmes and schemes for using the available sites afford a degree of protection for groups of ancient buildings in so far as the necessary cooperation has been secured from the ministries primarily concerned — the ministry of building construction or of equipment and the ministry concerned with art, cultural property, environment, etc. In the GFR relations with ministries have been specifically provided for. In Italy, the "bridge-law" passed on 6th August, 1967, contains strict regulations for the protection of ancient towns. In Luxemburg, legislation dating from some years ago (a law passed in 1927 and amended in 1968, and a law passed in 1937) empowers local authorities to take protective measures where a locality is picturesque or of historical or artistic value. In the Netherlands ancient towns are efficiently protected, under the laws on regional planning and on the preservation of monuments of historical or artistic interest, which work in conjunction with one another. But while all of these sets of regulations contribute to the protection of the outside appearance of monuments, they scarcely provide for any improvement in the living conditions of residents in ancient districts. Procedure, too, is generally slow, and waivers of the regulations in force can be regularly invoked to justify any prejudice suffered by ancient towns. This is the case in Brussels, The Hague, Paris, Stockholm and elsewhere.

Moreover the law sometimes remains a dead letter, either through lack of machinery for making it effective or even because of resistance on the part of both local authorities and landlords (as in Norway).

A number of States have therefore taken special measures and much can be gained from a study of these.

## II. Recent Experiments and Projects

A large number of local initiatives worthy of mention

have been taken, in Denmark, Spain, France, Italy and the United Kingdom. In Belgium, the work carried out under the direction of Professor R. Lemaire at the Convent of the Béguines in Louvain is a model of its kind.

Recent legislative measures concern either a given town (such as Venice), or else the ancient cities of a country as a whole.

Czechoslovak experimental legislation, 1958: This legislation provides that the term "monument" is to be taken as covering not only an actual ancient building but also the traditional atmosphere which may cling to an ancient quarter. Over and above protection in general, the law provides for special measures to cover "reserves of monuments". There can thus be an active policy for giving groups of ancient buildings their place in the nation's life; characteristic architectural features must of course be left untouched, but ancient residences can be adapted to suit modern ways of living. The revitalization of monuments is likewise provided for. France: The law passed on 4th August, 1962, and the decree of 13th July, 1963, rendering it effective, which fill previous gaps in the legislation covering the protection of the historical heritage and are intended to facilitate the restoration of buildings, are an attempt to answer the question as to how ancient buildings can be fitted into modern life.

The aim of the legislator was to preserve the ancient quarters of towns with their own atmosphere, modernize living accommodation, solve traffic problems, and give each ancient district the specific place within the town and area left vacant for it by the other sectors provided for in the planning scheme, to which it must be complementary.

The law is essentially based on a "permanent plan for safeguarding and for developing the potentialities of the safeguarded sectors". Results, though not negligible, are distinctly insufficient; positive achievements are too slow and take too long, and in the opinion of the Chairman of the National Commission for Safeguarded Sectors the law has not provided incentives to action.

United Kingdom: The Civic Amenities Act of 27th July, 1967, contains, among other provisions, articles on the protection of the ancient portions of towns and villages and the improvement of their outward appearance. It is for the local planning authority to determine which are the "conservation areas", and the appropriate ministries will then safeguard the character and aspect of these areas under the existent legislation coming within their province. Procedure for law-enforcement exists. Experiments to date have covered York, Chester, Bath and Chichester and further ones are now to cover nearly 300 other towns or villages.

Prior to the passing of the Act in 1967, the Historic Monuments Commission had prepared Town Schemes providing for the conservation of groups of buildings in the ancient towns of Bath, Brighton, Winchester, York and King's Lynn. Each such scheme made due

allowance for the features peculiar to the town in question and for the financial commitments of the government and the local authorities as regards given programmes of work.

There are also some interesting new provisions in parliamentary bills prepared in Italy and Belgium. The Italian bill is the outcome of the work of the parliamentary commission set up in 1964 under the chairmanship of Mr. Francesco Franceschini. It is extremely broad in scope and constitutes a distinct progress, specially where whole groups of monuments are concerned; however it fails to solve all the problems and in particular does not solve the financial ones. It does not provide any procedure for fitting ancient centres into regional planning projects and deals only very sketchily with questions of property-ownership. The Belgian bill provides for "protected cultural sectors", which are groups of buildings deserving protection. The decision to schedule any site as a "protected cultural sector" is taken following a joint proposal by the minister in charge of the protection of the cultural heritage and the minister of public works. A "national fund for the cultural heritage" has been created to help finance the work of conserving and restoring the buildings within the protected sectors and developing their potentialities. The bill, though it should produce results on the level of municipal programmes, fails to take in the regional or national horizon. How, we may also ask, are the responsibilities to be divided up between the State, the provinces and the municipalities? These questions are important, for in Belgium as elsewhere local interests can sometimes clash with decisions which are desirable for the country as a whole.

### III. Possibilities for Improvements.

#### The Action taken by the International Bodies

The author gives a list of the omissions he has noted in most national codes of legislation. It is these gaps which the international bodies have taken as their starting point when seeking to remedy the situation.

The Council of Europe has arranged five symposiums, three of which — held respectively in Bath, The Hague

and Avignon — dealt primarily with whole groups of buildings. The recommendations adopted are of an essentially practical nature, and a comprehensive summary by Messrs. François Sorlin, Piero Gazzola and Raymond Lemaire is to define the approved doctrine in the matter.

The conference of ministers in charge of the protection of the cultural heritage of immovable property (Brussels, 25th - 27th November, 1969) recommended among other things to the governments that their systems of laws and regulations should be adapted to meet the demands of active conservation and further the incorporation of the cultural heritage of immovable property into contemporary society.

In 1970 the Consultative Assembly of the Council of Europe adopted an outline law on "the active protection of the cultural heritage of immovable property in Europe", drafted by the present writer in his capacity as expert. Considerable space is devoted in the text to groups of buildings of historical interest, and there are legal, administrative and financial provisions as well as provisions for sanctions. A European Convention on the same lines is to be adopted in 1975.

UNESCO, on the worldwide level, has not been inactive. A draft international convention is at present being prepared, with a view to the creation of an international code of rules for the safeguarding of monuments, groups of buildings and sites of universal interest. Further, a draft International Recommendation to States, which should normally be adopted in 1972, will enable the various States to draw up their own national systems for the protection of monuments, groups of buildings and sites, or to improve the system they already possess. The two drafts have been prepared by Mr. Hanna Saba, former Assistant Directeur-General of UNESCO for international standards and legal matters and the author of these lines.

Once the regulations have been made final, public opinion must exert pressure on the political authorities so as to oblige them to take the measure of their responsibilities and realize that what is at stake is the quality of the surroundings in which present and future generations are to live; it is nothing less, in fact, than a question of civilisation itself.

Fig. 1. — The immediate surroundings of the ancient fortified city of Carcassonne (France) are protected under the 1913-1943 law. It is a walled town which there can be no conceivable question of enlarging except by building beyond its original limits (See modern town, top right). — Photo Ray-Delvert, Villeneuve-sur-Lot.

Fig. 2. — A castle with its gardens and ramparts forming, with the houses in the vicinity, a single whole to be protected as such (Angers Castle, France). — Photo Ray-Delvert, Villeneuve-sur-Lot.

Fig. 3. — A royal palace with its grounds. As frequently happens, here the houses in the immediate vicinity form a whole which deserves to be covered by a protection scheme involving more than just the major buildings and the immediate approach to them (Palace and grounds, Fontainebleau, France). — Photo Ray-Delvert, Villeneuve-sur-Lot.

Fig. 4. — Here a cathedral (St. Etienne, Bourges, France) and the clusters of old houses round it form a complete area extending well beyond the 550-yard strip taking in the building and its immediate surroundings. It should be possible under a town-planning programme to prevent the construction of any skyscraper building in the vicinity designed to vie with the cathedral towers. This error has not actually been committed in Bourges, but it has elsewhere (through the practice of obtaining waivers of regulations). — Photo Ray-Delvert, Villeneuve-sur-Lot.

Fig. 5. — The little town of Turbie (France), famous for its mausoleum of Augustus and its ancient streets. The whole site is scheduled and covered by severe restrictions. — Archives Photographiques, Paris.

Fig. 6. — Mont St. Michel (France). The whole island is a protected area. — Archives Photographiques, Paris.

Fig. 7. — A portion of the town of Fougères which surely deserves to be officially protected and renovated. This, however, is not the case, nor is the instance an isolated one. — Photo Ray-Delvert, Villeneuve-sur-Lot.

Fig. 8. — Avignon (France). The "La Balance" district, seen from the road-bridge. The new and restored buildings within the renovated area are between the Popes' Palace and the ramparts.

Fig. 9. — Avignon (France). The rue de la Balance, inside the renovated area. Left: new buildings; right: restored buildings on the corner of the rue Vieille Monnaie. — Photo Sonnier.

Fig. 10. — Avignon (France). Renovated area of the "La Balance" district. Left: restored buildings; right: new buildings. In the background: non-renovated portion of the rue de la Balance. — Photo Sonnier.

Fig. 11. — Avignon (France). Renovated area of the "La Balance" district, façades restored or removed and subsequently restored to their original position.