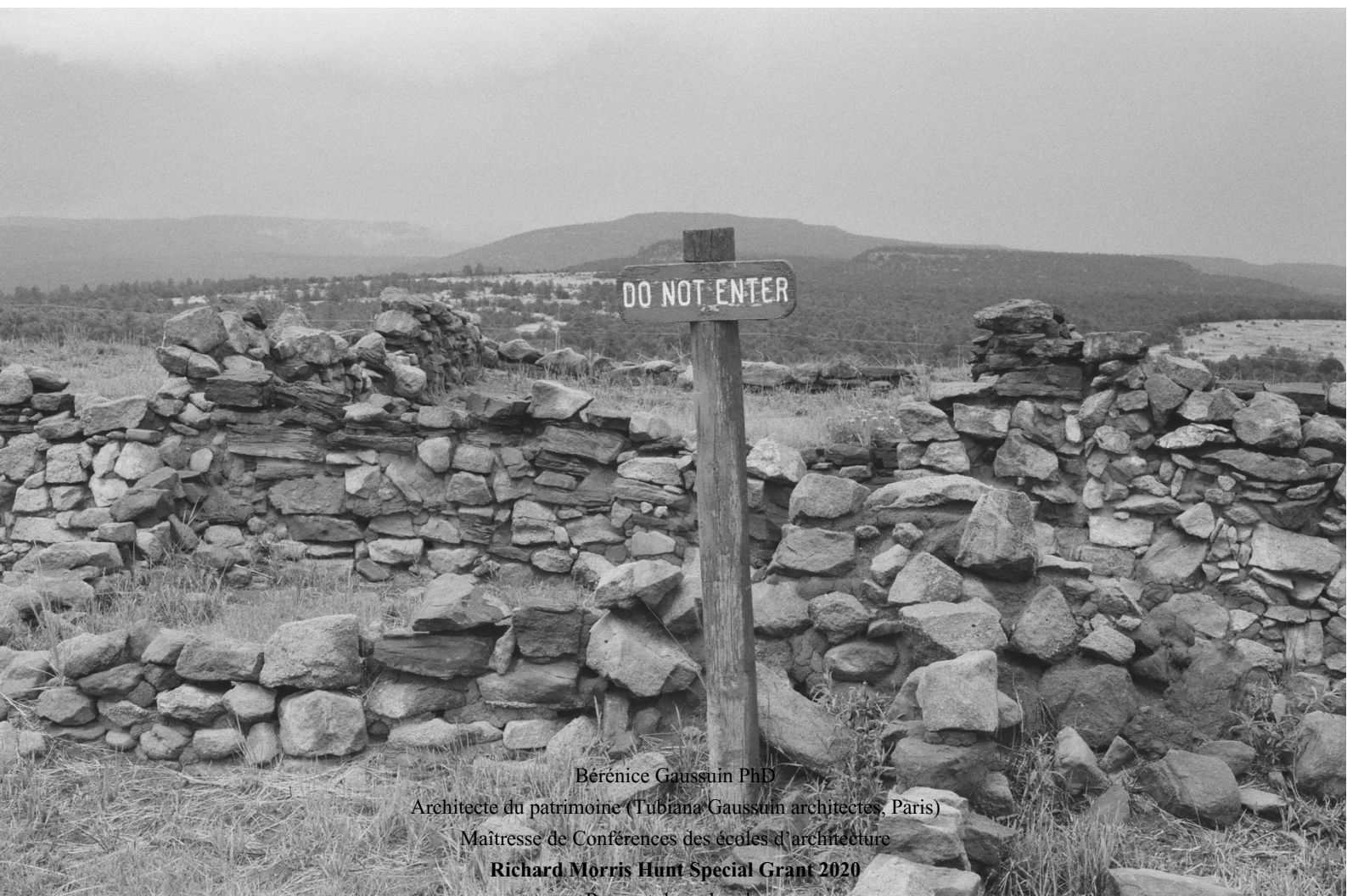


Les désillusions de la consultation

La *Section 106* du NHPA et les héritages autochtones aux États-Unis



Bérénice Gaussein PhD

Architecte du patrimoine (Tubiana Gaussein architectes, Paris)

Maitresse de Conférences des écoles d'architecture

Richard Morris Hunt Special Grant 2020

Rapport de recherche

Septembre 2024

Image de couverture : Un site archéologique du Pecos National Historical Park, Nouveau-Mexique, juin 2023 (cl. Emmanuel Constant).

SOMMAIRE

SOMMAIRE	4
PREAMBULE	6
LES DESILLUSIONS DE LA CONSULTATION	8
INTRODUCTION	8
<i>Des peuples en lutte</i>	8
<i>Expertise naturaliste</i>	10
NATIONAL HISTORIC PRESERVATION ACT	11
<i>Les mères fondatrices du patrimoine étatsunien</i>	11
<i>La protection du patrimoine en vigueur</i>	11
MECANISME DE LA SECTION 106	13
<i>Identifier les biens</i>	13
<i>Les effets d'un projet</i>	13
<i>Reasonable effort</i>	14
<i>Government-to-government</i>	15
LE BULLETIN 38 : RENDRE L'EXPERTISE AUX COMMUNAUTES	16
<i>Traditional Cultural Place</i>	16
<i>De la non-monumentalité</i>	21
<i>De l'intégrité de la relation et du lieu</i>	23
REVISER LE BULLETIN 38	27
<i>Knowledgeable people</i>	27
<i>Sur les limites (boundaries)</i>	28
COLONIALITE DES CONSULTATIONS PATRIMONIALES	28
ABRÉVIATIONS	32
BIBLIOGRAPHIE RAISONNEE	34
SUR L'HISTOIRE DES ÉTATS-UNIS	34
GENERALITES SUR LA GESTION DU PATRIMOINE AUX ÉTATS-UNIS	34
SUR LA PRESERVATION DES HERITAGES AUTOCHTONES	35
SUR LE NHPA, LA SECTION 106 ET LE BULLETIN 38	35
AUTRES REFERENCES	37

PREAMBULE

Ce rapport est le résultat d'une recherche que j'ai menée suite à l'obtention du prix *Richard Morris Hunt Special Grant 20th anniversary* en 2020. Cette bourse a été l'occasion de deux séjours aux États-Unis, l'un à New York et Washington en février 2023 et l'autre dans les états des *Four Corners* en juin de la même année. Si la recherche s'intéressait initialement à la question large de la gestion du patrimoine autochtone aux États-Unis, les terrains d'étude ont permis de faire émerger l'importance d'un dispositif juridique : la *Section 106* du *National Historic Preservation Act*. Ce dispositif de consultation permet l'implication des différentes communautés étatsuniennes — dont les autochtones — dans le destin des lieux considérés comme patrimoniaux, avec toutes les difficultés de savoir ce qui peut être entendu par patrimoine hors de la pensée occidentale. Ces patrimoines sont également pris dans l'histoire coloniale du continent américain, histoire qui ne cesse de se manifester dans les tensions entre déni et reconnaissance des communautés présentes sur ce territoire depuis des millénaires. La *Section 106* participe de l'instauration d'un dialogue qui se veut équitable entre les différentes communautés peuplant désormais les États-Unis, sans toutefois être toujours efficace. C'est cela que ce rapport explore.

Je remercie toute l'équipe du *Richard Morris Hunt Prize*, en France et aux États-Unis, avec au premier chef Michèle le Menestrel Ullrich et Marci Reed. Merci à tous les membres du réseau franco-étatsunien qui se sont mobilisés pour faciliter les rencontres et les différents séjours et visites aux États-Unis (en particulier Kyle Brooks de m'avoir accueillie chez lui à New York, poursuivant une tradition amicale et chaleureuse du RMH).

Que toutes les personnes rencontrées lors de ces terrains d'études et au-delà se trouvent ici remerciées pour leur temps généreusement partagé, pour une heure ou plusieurs jours. Toutes et tous ont contribué à cette recherche : Christine Arato, Carleton Bowekaty, Gretchen Brock, Olivier Brunet, Ann Cuss, Scott Davis, Shawn Evans, Sherry A. Frear, Nicole Hanna, Cynthia Hernan, Britt Hornsby, Davis B. Jenkins, Scott Keyes, Lindsay Laws, Mickael J. Lundell, Sarah A. MacDonald, James E. Modrick, Jeff Pappas, Audrey R. Pefferman, Tina Roach, Tonya Sing-Chi, Jennifer Talken-Spaulding, Hannah Thomas, Garron Yepa, et tous les anonymes : guides de visites des différents sites, musées, centres culturels ; les personnes des différents peuples autochtones rencontrées l'espace d'un instant, pour discuter autour d'un stand à la marge d'un site touristique. Ces brèves conversations en apparence banales, furent souvent bouleversantes.

LES DESILLUSIONS DE LA CONSULTATION

Introduction

Des peuples en lutte

En 1831, le magistrat Alexis de Tocqueville obtient l'autorisation de voyager aux États-Unis pour aller étudier l'administration pénitentiaire. Il a derrière la tête l'idée que la démocratie s'installera en France et il souhaite en étudier ce qu'il considère comme le meilleur exemple. Pendant une dizaine de mois, il parcourt l'Amérique du Nord avec son collègue Gustave de Beaumont. De ce voyage, Tocqueville tire un ouvrage qui fit date : *De la démocratie en Amérique*, dont le premier volume paraît en 1835 et le second, cinq ans plus tard, en 1840. Tiré de ces observations effectuées sur le terrain et consignées minutieusement dans son journal (qui fut publié après sa mort), cet ouvrage propose une analyse descriptive de ce régime tel qu'il se structure alors aux États-Unis. Mais ce n'est pas tant le sujet de la démocratie au centre de l'ouvrage qui m'intéresse ici, que ce qu'il dit au sujet des peuples autochtones d'Amérique du Nord. Bien qu'il s'agisse davantage d'un témoignage historique subjectif à ce sujet, Tocqueville semble relayer à cet égard la pensée de l'élite qu'il a rencontrée, c'est-à-dire que les « Indiens » sont voués à disparaître devant la civilisation, car, même s'ils sont de « bons sauvages », la civilisation doit continuer de progresser. Ces autochtones apparaissent en effet à la marge du texte : dans l'introduction de son ouvrage, ils sont « quelques peuplades [qui] erraient depuis des siècles sous les ombrages de la forêt et parmi les pâturages de la prairie » ; ils sont un des éléments qui participent à la « configuration extérieure » de l'Amérique, c'est-à-dire en dehors des considérations qui feront la démocratie étatsunienne¹ qui serait le fruit de la confrontation entre les « immenses déserts » de l'Amérique du Nord et les colons². Finalement, en quelques apparitions dans la description géographique du continent, Tocqueville ne fait que reconduire l'imaginaire d'alors : l'Amérique est un continent sauvage, constituer de paysages désertiques, au sens de vide d'humanité puisque même ses habitants, les « Indiens », participent du caractère sauvage du territoire. Toute la condescendance teintée d'admiration européenne ou euroaméricaine est contenue dans ce chapitre ouvrant la *Démocratie* : « Quoique ce vaste pays qu'on vient de décrire fût habité par de nombreuses tribus indigènes, on peut dire avec justice qu'à l'époque de la découverte, il ne formait encore qu'un désert. Les Indiens l'occupaient, mais ne le possédaient pas. C'est par l'agriculture que l'homme s'approprie le sol, et les premiers habitants de l'Amérique du Nord vivaient du produit de la chasse. Leurs implacables préjugés, leurs passions indomptées, leurs vices, et plus encore peut-être leurs sauvages vertus, les livraient à une destruction inévitable. La ruine de ces peuples a commencé le jour où les Européens ont abordé sur

¹ Il faut toutefois noter que les échanges entre les Européens et les Autochtones d'Amérique du Nord sont à l'origine de bien des réflexions, notamment de penseurs des Lumières, qui nourrirent l'instauration de la démocratie en Amérique du Nord et en Europe. Ainsi, le *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* (1755) de Jean-Jacques Rousseau a été influencé par la pensée du chef Wendat Kandiaronk et d'autres penseurs autochtones du XVIII^e siècle. Si Rousseau ne fut pas en contact direct avec Kandiaronk, la pensée de ce dernier est connue en Europe grâce à des ouvrages largement diffusés qui exposent ses critiques des sociétés occidentales. Voir notamment : D. GRAEBER et D. WENGROW, *Au commencement était... Une nouvelle histoire de l'humanité*, Paris, Les liens qui libèrent, 2021.

² A. de TOCQUEVILLE, « De la démocratie en Amérique » (1835), dans *Œuvres*, Paris, Gallimard, 1992, vol. II, chap. 1, pp. 19-28.



Figure 1 : **En haut** : photographie prise le 26 novembre 1969, pendant l'occupation de l'île/prison d'Alcatraz par les autochtones pour en revendiquer la propriété. Cette occupation dura 19 mois (source : Corine Lesnes, « 1969 : les Indiens prennent le fort d'Alcatraz », *Le Monde*, 5 août 2019).

En bas : L'entrée d'un des camps d'opposant au passage du *Dakota Access Pipeline*, réserve de *Standing Rock*, 22 février 2017 (Source : Terray Sylvester/Reuters, publié dans Corine Lesnes, « À Standing Rock, le réveil de la jeune fierté 'indigène' », *Le Monde*, 4 août 2019).

leurs rivages ; elle a toujours continué depuis ; elle achève de s'opérer de nos jours ». Il y aurait tant à dire sur cette citation pour tout ce qu'elle contient de condescendance, de vision ethnocentrée, de méconnaissance et d'histoire mythifiée de la colonisation de l'Amérique ! Tous les préjugés s'y trouvent condensés, notamment celui des « sauvages nomades » qui s'oppose aux colons civilisés et sédentaires pratiquant l'agriculture. En effet, dans l'esprit des colons, l'agriculture ne peut exister qu'avec un mode de vie sédentaire et, travailler « sa » terre, c'est la rendre productive et donc la posséder. Or, au nord comme au sud de l'Amérique, de nombreux peuples pratiquaient l'agriculture, mais suivant des modalités bien différentes et certainement pas à la manière des puritains pour qui le rendement de la terre était le témoignage de la grâce divine, l'expression du Destin Manifeste³. Pour ne donner qu'un exemple, la culture du maïs est présente sur tout le continent depuis plusieurs siècles lorsqu'arrivent les premiers colons européens⁴.

Un autre préjugé est celui de la disparition inéluctable, de la « ruine » de ces peuples depuis l'arrivée des colons et qui « s'achève de s'opérer de nos jours » ; préjugé qu'on retrouve chez bien d'autres, notamment le peintre Georges Catlin qui à partir de 1832 (soit à la même époque de Tocqueville) parcourt les États-Unis afin de collecter des scènes de vie et des portraits de ces autochtones avant qu'ils n'aient totalement disparu. C'est ce même récit fantasmé qui se retrouve chez le photographe Edward Curtis qui un siècle plus tard parcourt frénétiquement les États-Unis pour capter ce monde qui ne cesse de disparaître. Si je parle de récit fantasmé, c'est parce que Curtis, Catlin et Tocqueville font, parmi de nombreux autres, le récit de ce monde qui disparaîtrait. Or, si les peuples d'Amérique ont été décimés par l'arrivée des colons européens, que ce soit par les massacres, les maladies, les déportations associées aux prises de terre, ou par les attaques à l'égard de leur culture avec la christianisation forcée et les pensionnats, les descendants de celles et ceux qui ont survécu sont toujours là, debout et bien vivants ; et ils poursuivent une lutte pour leurs droits (Figure 1).

Ces peuples luttant aujourd'hui sont les héritiers de ceux que Tocqueville condamnait (avec un pincement au cœur) à la disparition en 1835. Ils ont hérité de l'histoire de leurs ancêtres d'avant la colonisation, mais aussi de cette histoire coloniale qui a marqué les corps, les esprits et les lieux. Et il se trouve que leur héritage, en particulier matériel, fait désormais partie du patrimoine des États-Unis. Il est absorbé par les procédures et la bureaucratie, fournissant à cette jeune fédération d'états une profondeur « pré-historique⁵ ».

Expertise naturaliste

L'objectif de ce texte n'est pas d'explorer de manière exhaustive les pratiques de gestion de l'héritage autochtone aux États-Unis, mais de s'intéresser aux pratiques qui ont trait aux relations entre l'administration fédérale et les communautés dites « *Natives* ». En effet, le droit du patrimoine étatsunien prévoit des modalités de consultation qui s'incarnent en particulier dans le dispositif juridique de la *Section 106* du *National Historic Preservation Act* (NHPA). Lors des terrains d'études, la *Section 106* est revenue dans la bouche de mes interlocuteurs quasi systématiquement, comme une sorte de mantra, de réponse à toute question qui avait trait à l'héritage des peuples autochtones d'Amérique du Nord.

Si consultation signifie dialogue, il n'y est pourtant pas question d'abandon des prérogatives de chacun : les autorités fédérales gardent un pouvoir de décision asymétrique, si ce n'est exclusif, vis-à-vis des biens entrant dans le champ du NHPA. Ainsi, dans ces processus de consultation qui mettent en jeu la reconnaissance de tel ou tel par l'inscription au *National Register* (NR), s'affrontent des visions du monde, j'irai même jusqu'à dire des cosmogonies : là où certains ne voient qu'une montagne au potentiel récréatif — donc touristique et, par voie de conséquence, lucratif —, d'autres y voient la demeure des ancêtres. Là où certains ne voient qu'un poisson nageant dans une rivière, d'autres s'y sentent liés comme à un membre de leur famille. Pour autant, ce ne sera pas le centre de la discussion que j'aimerai engager ici : il ne s'agit pas de renvoyer dos à dos des rapports au monde différents, mais plutôt de saisir leurs effets. Ou plutôt de saisir les effets d'une patrimonialisation qui suit des critères occidentaux et achoppe avec des choses qui résistent. En effet, la patrimonialisation des biens a, aux États-Unis, une structure fondée sur une pensée scientifique occidentale de l'histoire.

³ Pour une histoire détaillée, voir : W. CRONON, *Changes in the land. Indians, colonists, and the ecology of New England*, New York, Hill and Wang, 1983.

⁴ R. DUNBAR-ORTIZ, *An indigenous peoples' history of the United States* (2014), Boston, Beacon Press, 2022.

⁵ Jusqu'à une période récente, les classifications historiques plaçaient tous les événements précédant la colonisation en dehors de l'Histoire, car les traditions se transmettaient oralement. L'écriture, et donc les temps historiques, seraient arrivés avec les colons : là encore se trouvent contenues des conceptions ethnocentrées et condescendantes qui ne peuvent pas ne pas être discutées.

En émigrant en Amérique du Nord, les Européens sont partis avec des structures de pensée fort différentes de celles qu'ils allaient rencontrer. Certes, les modalités de protection aux États-Unis et en Europe ne sont pas les mêmes (d'ailleurs, en Europe même, elles ne sont pas identiques entre les pays et elles sont le résultat d'une évolution historique). Pour autant, elles s'appuient sur l'expertise, c'est-à-dire sur des personnalités reconnues compétentes pour dire ce que la société doit conserver et transmettre, autrement dit, des personnes dont le privilège de la désignation de ce qui importe s'installe sur la dépossession des présumées non-expertes. Car, cette expertise est fondée sur des savoirs dits rationnels qui héritent de penseurs comme Descartes, sur les sciences de l'histoire, de l'archéologie, de l'anthropologie, etc. Elle se structure sur une ontologie propre à l'occident, séparant nature et culture et nommée « naturalisme » par l'anthropologue Philippe Descola⁶. Ainsi se structurent les mécanismes de reconnaissance de tel ou tel bien : pour être inscrit au *National Register*, il faut que l'expert ait tamponné le formulaire. Sans cela, pas de reconnaissance, mais surtout, pas de moyens légaux pour protéger des biens contre la destruction. C'est pourquoi, d'après plusieurs auteurs, la relation entre les textes fédéraux de protection du patrimoine et l'héritage autochtone des États-Unis relève d'un conflit ontologique⁷.

National Historic Preservation Act

Les mères fondatrices du patrimoine étatsunien

Le *National Historic Preservation Act* (NHPA), promulgué en 1966, régit la protection du patrimoine aux États-Unis depuis cette date. Malgré l'idée que ce pays n'ait pas une histoire longue en matière de préservation⁸, il existe une série de précédents qui sont le signe d'un intérêt pour les choses du passé. En effet, dès le milieu du XIX^e siècle, la maison de George Washington (Mount Vernon) fut protégée à la suite du militantisme de l'association fondée par Ann Pamela Cunningham⁹ des *Mount Vernon Ladies*, qui ne voulaient pas voir cette maison disparaître¹⁰. En somme, la maison du « Père fondateur » tient ici le rôle de la forêt de Fontainebleau dans la protection des paysages en France. Sa défense par les peintres de Barbizon, et en particulier par Théodore Rousseau, appartient à ces moments dans lesquelles des personnes (souvent héroïsées) ressentirent avant tout le monde le besoin de protéger telle ou telle chose. Ces moments jalonnent l'histoire de la protection et témoignent d'une émotion qui précède la raison¹¹. Ainsi, les *Mount Vernon Ladies* sont attachées à cette maison parce que Georges Washington y vécut, comme le peintre Théodore Rousseau était attaché à la forêt de Fontainebleau, à l'orée de laquelle il vivait. C'est de cet attachement que naît leur combat pour qu'ensuite, les experts reconnaissent l'importance des objets désignés.

Ces moments contés comme fondateurs de l'histoire de la protection patrimoniale dans le monde occidental se déroulent ainsi au moment d'un risque de disparition, là où l'émotion est forte, car le risque de la perte rend fébrile. Ainsi que la Révolution de 1789 en France fut le moment d'un éveil (avec l'Abbé Grégoire en figure de proue), ce n'est finalement que peu de temps après que les *Mount Vernon Ladies* parvinrent à faire admettre que ne pas perdre cette maison était important pour que l'histoire puisse être racontée par la médiation des biens matériels.

La protection du patrimoine en vigueur

⁶ P. DESCOLA, *Par-delà nature et culture*, Paris, France, Gallimard, 2005.

⁷ R. HARRISON et D. BIRD ROSE, « Intangible heritage », dans T. Benton (éd.), *Understanding heritage and memory*, Manchester, New York, Manchester university Press, 2010, pp. 238-276 ; R. HARRISON, « Beyond "Natural" and "Cultural" Heritage: Toward an Ontological Politics of Heritage in the Age of Anthropocene », *Heritage & Society*, vol. 8, n° 1, 2015, pp. 24-42 ; A.-S. HAERINGER et J.-L. TORNATORE (éd.), *Héritage et anthropocène. En finir avec le patrimoine*, Nancy, Arbre Bleu éditions, 2022, p. 29-30.

⁸ R. K. LEWIS, « Historic preservation doesn't have a long history in U.S. », *The Washington Post*, 11 septembre 2015 (en ligne : https://www.washingtonpost.com/realestate/historic-preservation-doesnt-have-a-long-history-in-us/2015/09/10/36458684-50c4-11e5-8c19-0b6825aa4a3a_story.html ; consulté le 15 avril 2024).

⁹ J. OTERO-PAILOS (éd.), *Historic Preservation Theory: An Anthology. Readings from the 18th to the 21st Century*, Sharon, Design Books, 2023, p. 56-57.

¹⁰ C. TUNNARD, « Landmarks of Beauty and History » (1966), dans National Trust for Historic Preservation (éd.), *With Heritage So Rich*, Washington DC, Preservation Books, 1999, p. 132-133.

¹¹ À propos des émotions patrimoniales, idée largement reprise depuis, voir : D. FABRE (éd.), *Émotions patrimoniales*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2013.

Ainsi, s'il existe des textes législatifs antérieurs¹² pour protéger ces biens, c'est le NHPA qui est aujourd'hui en vigueur et appliqué. Cette législation a notamment créé le *National Register of Historic Places* (NR) et les *State Historic Preservation Offices* (SHPO). Le NHPA régit et distribue les rôles de chaque entité partie prenante dans la protection des sites historiques et, s'il ne gère pas directement les « ressources » (*resources*) historiques et préhistoriques, il donne les lignes principales de la politique de leur préservation en missionnant les agences fédérales qui assument de telles responsabilités ou celles dont les actions pourraient avoir un effet sur les ressources¹³. Ainsi, le *Secretary of Interior* (SI) a pour rôle la gestion du NR, registre qui inventorie les lieux (quartiers, bâtiments, objets, sites...) significatifs à l'échelle locale, des États ou de l'État fédéral, autrement dit les « biens historiques » (*historic properties*). À cette fin, le SI a besoin de relais « locaux », c'est-à-dire au niveau de la strate étatique, relais qui sont incarnés par les SHPO qui s'occupent d'identifier les lieux qui seront ensuite inscrits au registre avec l'aval du SI. Le rôle du SHPO va cependant plus loin, car il administre le « *State preservation program* », prépare et met en œuvre le « *historic preservation plan* » à l'échelle de l'État dont il a la charge et fournit informations et assistance technique au public ; bref, le SHPO a un rôle d'identification, de gestion et d'animation autour des ressources culturelles à l'échelle d'un état en plus d'un rôle de *liaison* avec les agences fédérales et le *Secretary of Interior*¹⁴.

Le NHPA crée également l'*Advisory Council on Historic Preservation* (AC) dont les 20 membres sont désignés par le président des États-Unis. Y siègent notamment : les *Secretaries of Interior and of Agriculture*, quatre dirigeants d'agences fédérales, l'architecte du Capitole, quatre membres du « *general public* », « *a Native American or Native Hawaiian* », quatre experts de la conservation, un gouverneur et un maire. L'AC est au centre de l'administration et participe au processus d'évaluation établi par la *Section 106* sur lequel je reviendrai.

Si le NHPA semble être un changement de paradigme dans les logiques de préservation étatsunienne, ce n'est qu'une trentaine d'années après sa promulgation, en 1992, qu'elle est amendée dans le sens d'une plus grande prise en considération des nations autochtones (*Indian tribes* dans le texte). Cet amendement est renforcé en 1996 par un *Executive Order* (EO)¹⁵ du président Bill Clinton qui « exprime le soutien à la protection des sites sacrés des autochtones d'Amérique¹⁶ ». De plus, l'amendement indique que le gouvernement fédéral doit consulter ces nations autochtones et est responsable de leur consultation sous la forme d'un dialogue de gouvernement à gouvernement. Un exemple des effets de ces évolutions du NHPA fut l'interdiction promulguée par le *National Park Service* en 1996, d'escalader Devil's Tower pendant les mois de juin dans le but de respecter les pratiques religieuses des nations autochtones attachées à ce site du Wyoming, parmi lesquelles les peuples Cheyenne, Crow, Kiowa, Lakota et Shoshone.

L'amendement prévoit également la préservation de sites significatifs pour les nations autochtones et l'inscription de ces sites sur le NR. Cela implique la création d'un nouveau statut, celui du *Tribal Historic Preservation Officer* (THPO), équivalent du SHPO à l'échelle d'une nation autochtone et de ses terres et non plus au niveau de l'État¹⁷. Ainsi, le THPO est désigné par sa nation autochtone, il fournit au SI le plan de fonctionnement de son service qui explicite ses missions qui peuvent recouvrir tout ou partie du rôle du SHPO. La nomination d'un THPO permet par la suite à la nation autochtone en question de s'adresser directement à l'AC¹⁸. Et, le THPO est intégré dans le mécanisme de la *Section 106*.

¹² Dès 1906, l'État fédéral étatsunien se dote d'un premier texte, l'*Antiquity Act*, auquel succède en 1935 le *Historic Site Act*.

¹³ Anon., « Section 106 Cases », *History News*, vol. 24, n° 12, American Association for State and Local History, 1969, p. 5.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Executive Order n° 13007.

¹⁶ *Section 106 Casebook 1966 though 2000*, Washington DC, Advisory Council on Historic Preservation, 2000, p. 4 : « expresses support for the protection of Native American sacred sites » (ma traduction).

¹⁷ S. HUTT *et al.*, « Tribal Management of Cultural Property », dans *Cultural Property Law. A Practitioner's Guide to the Management, Protection and Preservation of Heritage Resources*, Chicago, American Bar Association, 2004, p. 95-96. Il convient de signaler que les nations autochtones comptaient déjà parmi leurs membres des archéologues et historiens compétents en la matière. Ce que l'État Fédéral met en place, c'est une structure et des procédures pour que les agences fédérales puissent dialoguer avec les nations autochtones ainsi qu'assumer le financement de ce service.

¹⁸ *Ibid.*, p. 102

Mécanisme de la Section 106

Identifier les biens

Le rôle de la *Section 106* est de tenir compte des effets d'un projet (*undertaking*¹⁹) sur un bien historique et de solliciter les commentaires de l'AC²⁰. Concrètement, les projets en question émanent de, sont autorisés ou sont financés par une agence fédérale dans tous les États. Le processus de la *Section 106* (*Section 106 process*) consiste dans un premier temps à identifier les biens historiques concernés par le projet sachant que les biens ne sont pas restreints à ceux figurant au NR, mais concernent également ceux éligibles, c'est-à-dire qui répondent aux critères du NR. Cela même si ces biens n'ont pas été officiellement désignés par le *Secretary of Interior* ou un autre officiel. Cela permet d'inclure dans le processus non seulement des biens inscrits au NR, mais aussi de potentiels biens éligibles à l'inscription, ce qui élargit les situations dans lesquelles la *Section 106* s'applique.

Afin d'identifier les biens concernés, l'agence fédérale « doit solliciter l'avis des organisations publiques et privées, *Native Americans*, gouvernements locaux ou autres personnes susceptibles d'avoir une connaissance des biens historiques ou d'être concernés par ces dernières²¹. » On voit ici que la *Section 106* concerne toutes les communautés étatsuniennes qui pourraient être concernées par les effets d'un projet, autrement dit, il ne s'agit pas d'un dispositif spécifiquement créé pour dialoguer avec les nations autochtones. Si l'agence en question, en relation avec le SHPO ou le THPO, et après avoir appliqué les critères du NR, conclut qu'un bien est éligible, alors, le processus de la *Section 106* se poursuit. S'il y a désaccord quant à cette identification, l'agence doit demander au SI de trancher l'éligibilité ou non de la propriété concernée. Si aucune propriété n'entre dans les critères du NR, alors le processus s'arrête. On comprend ici l'importance de la détermination de l'éligibilité d'un bien (*Determination of eligibility ou DOE*). Or, c'est à ce moment que l'expertise certifiée affronte l'expertise des usagers : si pour ces derniers un bien a suffisamment de valeur pour entrer dans un régime de protection, mais que les cadres méthodologiques aux critères d'évaluation prédéterminés, incomplets et discutables des premiers l'excluent, alors, le bien pourra être endommagé, dénaturé, voire détruit.

Les effets d'un projet

Poursuivons le processus : si un bien est identifié comme historique, alors l'agence, en discussion avec les SHPO, doit déterminer « la nature de l'effet que son entreprise aura sur les biens historiques identifiés²² ». Si aucun effet n'est constaté par l'agence et que le SHPO n'y objecte pas dans les 15 jours après avoir été notifié, elle peut réaliser son projet. En cas d'effet, jusqu'en 1996, le processus de la *Section 106* faisait la différence entre effets défavorables (*adverse effects*) ou effets non défavorables (*non adverse effects*). En 1996, constatant que la catégorisation des effets défavorables ou non était sujette à caution, l'AC changea son règlement afin que tous les effets soient considérés comme néfastes. Ainsi, dans tous les cas où un projet affecte un bien historique, le processus de la *Section 106* s'applique jusqu'au bout afin d'éviter que des points de vue soient oubliés au passage. Cette évolution montre une volonté de l'AC de tenir compte d'autres points de vue que celui des experts certifiés en évitant de se référer à un seul système de valeur : tout projet a des effets qui doivent être considérés en tant que tels et non suivant une dimension bonne ou mauvaise dont la détermination favorise nécessairement les points de vue experts.

Malgré tout, le traitement de tous les cas pose un problème logistique important puisque, jusqu'en 1996, seuls les cas d'effets néfastes remontaient jusqu'à l'AC et il est aisé d'imaginer l'embouteillage de dossiers à traiter par cette institution. Afin de lever cette difficulté, le règlement de 1996 donne plus de responsabilités aux SHPO, l'AC ne se prononçant plus sur les « *routine case-by-case* » qui sont traités par la mise en place d'un « *Standard treatments of adverse effects* » que suivent désormais les SHPO²³. Avec le règlement de 1996, on ne peut que constater le renforcement progressif du dispositif

¹⁹ Si *undertaking* devrait se traduire par « entreprise », j'ai préféré le terme de « projet » qui m'a semblé plus clair. L'*Advisory Council* précise en 2000 qu'il s'agit de n'importe quel projet, activité ou programme desquels peuvent résulter un changement dans le caractère et les usages d'un bien historique. *Section 106 Casebook 1966 though 2000, op. cit.*, p. 16.

²⁰ *Ibid.*, p. 8.

²¹ *Ibid.*, p. 11 : « As part of the identification effort, the Federal agency must solicit the view of the public and private organizations, Native American, local governments and other likely to have knowledge of, or concerns with, the historic properties » (ma traduction).

²² *Id.* : « the nature of the effect its undertaking will have on any historic properties it has identified » (ma traduction).

²³ *Ibid.*, p. 13.

que représente la *Section 106*, ainsi que ce fut le cas avec l'élargissement de la notion juridique de « bien historique » qui fut élargie en 1976 aux sites répondant aux critères du *National Register* sans y être encore inscrits.

La suite du processus, une fois les effets déterminés, consiste en des négociations entre l'agence fédérale, l'AC (s'il est concerné) et le ou les SHPO ou THPO concerné(s). Il s'agit alors d'aboutir à un accord, afin « d'éviter ou d'atténuer les effets négatifs du projet²⁴ ». Si la négociation aboutit, un « *Memorandum of Agreement* » (MOA) est signé entre les partis concernés, c'est-à-dire un protocole d'accord qui énonce par écrit les mesures prises pour éviter ou limiter le ou les effets négatifs du projet. Le protocole est une sorte de contrat qui engage l'agence fédérale dans la mise en œuvre de son projet²⁵. D'après l'*Advisory Council*, dans la plupart des cas, les négociations aboutissent à des solutions sans effet néfaste sur les biens historiques ou à des accords pour les limiter. Cependant, si les partis ne parviennent pas à se mettre d'accord, l'agence fédérale doit demander que l'AC fournisse des remarques formelles (*Formal comments*), avant toute prise de décision. Les membres de l'AC examinent alors le cas et émettent des commentaires consultatifs (*advisory comments*) sous 60 jours. L'agence considère ces commentaires et prend la décision finale concernant le projet : dans ce cas, c'est la direction (*head*) de cette agence fédérale qui documente cette décision et ne peut déléguer sa responsabilité²⁶. Ainsi, à l'issue du processus de la *Section 106*, la direction d'une agence fédérale peut tout à fait décider de ne suivre aucun des commentaires faits par l'AC. En effet, « l'agence n'a pas l'obligation d'abandonner le projet [...] si l'effet néfaste ne peut être atténué ou évité. Elle est seulement tenue de suivre les procédures prévues par le *Preservation Act*²⁷. » La seule limite à ces décisions qui passeraient outre le processus, consiste en la bonne foi de la direction de l'agence — ce qui reste sujet à interprétation — et le NHPA ne dispose pas d'un pouvoir en mesure d'obliger une agence récalcitrante à limiter les effets de ses projets²⁸. Ainsi, l'agence qui est à l'origine du projet est seule maîtresse de la situation.

Reasonable effort

On comprend donc, à travers l'exposé du mécanisme de la *Section 106*, qu'il s'enclenche en cas de projet d'une agence fédérale qui pourrait avoir des effets sur un bien historique inscrit au *National Register* ou, s'il n'est pas inscrit, correspondant à ses critères. Le processus de consultation de la *Section 106* doit se présenter avant tout financement ou autorisation du projet, c'est-à-dire tôt dans le montage²⁹. Ce sont les agences fédérales qui ont à leur charge d'identifier les biens historiques qui pourraient être impactés par leur projet : comment évaluer ce travail d'identification qui a été souvent mis en cause et amener devant les juges pour qu'ils se prononcent ? La jurisprudence en la matière, qu'il s'agisse de l'identification des biens historiques ou de la mise en place de consultation, est celle de « l'effort raisonnable et de bonne foi » (*reasonable effort and good faith*)³⁰. Cela signifie que les juges doivent se prononcer (avec des interprétations plus ou moins strictes) en fonction de ces critères, sur les moyens que l'agence fédérale a mis en place et répondant à la question : témoignent-ils d'un effort raisonnable et d'une démarche de bonne foi ?

Par exemple, la consultation du SHPO dans l'identification des biens étant indispensable, elle est considérée comme faisant partie d'une démarche de bonne foi si elle est faite suffisamment tôt pour qu'il y ait encore des alternatives. Un autre élément est que les agences fédérales aillent à la recherche d'informations auprès des nations autochtones lorsqu'il y a un risque qu'elles soient impactées par le projet. L'affaire *Pueblo of Sandia v United State* en 1995³¹ a acté le fait que l'envoi de courriers ne constituait pas une démarche suffisante pour être raisonnable et de bonne foi. En effet, dans cette affaire,

²⁴ *Ibid.*, p. 11 : « to avoid or mitigate the adverse effect of the undertaking » (ma traduction).

²⁵ Il existe des cas particuliers qui donnent lieu à des accords particuliers : lorsque des programmes fédéraux entiers ou lorsque le projet est complexe, l'agence peut choisir de négocier un « *Programmatic Agreement* » (PA) qui couvre les activités entreprises et non uniquement les effets identifiés.

²⁶ *Section 106 Casebook 1966 through 2000, op. cit.*, p. 11

²⁷ B. HINDS, « Twenty-Five Years Later. The Amendments to the National Historic Preservation Act and Tribal Consultation », *American Indian Law Review*, vol. 42, n° 1, 2017, p. 151 : « the agency has no duty to abandon the project or activity if the adverse effect cannot be mitigated or avoided. The federal agency is only obligated to follow the procedures set forth in the Preservation Act » (ma traduction). Dans le cas d'un bien désigné *National Historic Landmark*, l'agence est tenue de minimiser les atteintes démontrant un niveau supérieur de protection en comparaison au *National Register*.

²⁸ *Ibid.*, p. 153.

²⁹ *Section 106 Casebook 1966 through 2000, op. cit.*, p. 22.

³⁰ 36 CFR §800.4 (b) 1995, cité dans *Ibid.*, p. 25.

³¹ 50 F. 3d 856 (10th Cir. 1995).

des lettres avaient été envoyées, requérant des informations détaillées sur la localisation et les usages de certains sites ainsi qu'un rendez-vous avec les *Tribal leaders*. Il s'agissait de collecter des informations spécifiques à propos de *Traditional Cultural Places* (TCP)³², c'est-à-dire un bien associé et protégé au titre des liens avec des pratiques culturelles traditionnelles (je reviendrais sur cette idée un peu plus loin). Or, les agences fédérales ne peuvent ignorer le fait que la divulgation de ce type d'information par les peuples autochtones eux-mêmes peut être délicate (étant donné l'histoire coloniale du pays, les interdits religieux qui ont pesé sur ces personnes peuvent rendre les échanges d'informations difficiles, et ce n'est ici qu'un exemple d'entrave à la divulgation d'informations), voire impossible. Les juges ont, dans cette affaire, donné raison au Pueblo of Sandia dans sa requête, car l'agence fédérale n'avait pas fait l'effort raisonnable et de bonne foi qui aurait pu consister à prendre contact avec eux (c'est-à-dire avoir un échange) afin d'identifier ensemble les sites sensibles et déterminer les effets qui n'étaient pas acceptables pour eux. En effet, dans certains cas, « les dirigeants [...] d'une communauté peuvent être réticents à discuter des questions traditionnelles. Par conséquent, il peut être nécessaire d'ajuster l'étendue de la recherche pour ne demander que suffisamment d'informations pour confirmer qu'un lieu répond aux critères d'une éventuelle inscription au *National Register*, et rien de plus. [...] Lorsque l'on travaille avec des gouvernements tribaux, cela ne peut se faire qu'avec la pleine connaissance et le consentement des représentants de la tribu³³ ». Cela signifie, en principe, que dans le cadre du mandat que la *Section 106* accorde aux agences fédérales dans l'identification des biens historiques, ces agences doivent « s'arrêter, regarder et écouter » avant de réaliser, d'autoriser ou de financer un projet, quel qu'il soit³⁴.

Government-to-government

À la jurisprudence s'ajoute l'*Executive Order* 13007 de 1996 déjà mentionné, qui avait l'intention de « protéger les pratiques religieuses des autochtones d'Amérique ». Il prévoit que les agences fédérales gérant des territoires fassent tout ce qu'elles peuvent pour accueillir les usages de sites sacrés pour les peuples autochtones et éviter toute altération. Cet EO peut se superposer aux dispositions de la *Section 106*, car les différentes dispositions prises à l'égard de ces sites doivent faire l'objet d'un « préavis raisonnable » (*reasonable notice*) si un projet d'une agence restreint les usages cérémoniels d'un site ou affecte son intégrité physique³⁵. Ce texte est également construit sur la reconnaissance de la part de l'administration fédérale dans les années 1990, du fait que les relations avec les nations autochtones ne sont pas des relations avec des citoyens étatsuniens ordinaires. En effet, un *Presidential Memorandum* de 1994 acte le fait que ces relations doivent s'effectuer de gouvernement à gouvernement (*government-to-government*)³⁶. Dans le cadre du mécanisme de la *Section 106*, cela signifie que les agences fédérales s'inscrivent dans ce type de dialogue diplomatique tenant compte du droit des Peuples autochtones reconnus par le gouvernement fédéral (*Federally recognized Native American Tribes*) à s'autogouverner. Ainsi, les agences fédérales doivent consulter les gouvernements de ces peuples (*tribal governments*) avant toutes actions qui pourraient les affecter, afin de s'assurer que leurs préoccupations soient bien prises en compte³⁷. Il s'agit ici de la théorie : la réalité est toujours un peu plus complexe et nuancée. Ainsi, dans la pratique, de nombreux blocages empêchent l'identification des biens et par voie de conséquence, ces biens peuvent être négligés alors qu'ils sont précieux aux yeux de certaines cultures. Et le cas des nations autochtones est particulièrement sensible puisqu'elles étaient, « dans les faits, exclus du *Preservation Act* à l'origine. Pendant près de trente ans avec la promulgation du *Preservation*

³² C. W. SMYTHE, « The National Register Framework for Protecting Cultural Heritage Places », *The George Wright Forum*, vol. 26, n° 1, 2009, p. 14.

³³ « National Register Bulletin. Identifying, Evaluating, and Documenting Traditional Cultural Places (Draft) », 2023, p. 44.

³⁴ B. HINDS, « Twenty-Five Years Later », *op. cit.*, p. 142 : « stop, look and listen » (ma traduction). Voir également à ce sujet : S. MEEKS *et al.*, « Section 106 Uncensored. The Insider's Perspective », *Forum Journal*, vol. 26, n° 2, Winter 2012.

³⁵ *Section 106 Casebook 1966 through 2000*, *op. cit.*, p. 37.

³⁶ Ceci eut des effets non seulement sur le NHPA qui intègre le principe de consultation des nations autochtones, mais ce principe est également inclus dans d'autres textes comme l'*Archeological Resources Protection Act* ou encore le *Native American Graves Protection and Repatriation Act*. Ce principe montre l'évolution des interactions entre le gouvernement fédéral et les nations autochtones qui se fondent désormais sur la consultation comme politique officielle. B. HINDS, « Twenty-Five Years Later », *op. cit.*, p. 146.

³⁷ *Section 106 Casebook 1966 through 2000*, *op. cit.*, p. 37.

Act, les peuples autochtones ne pouvaient rien dire des actes de l'administration fédérale qu'ils considéraient comme étant significatifs d'un point de vue culturel. C'est pourquoi l'administration s'est dotée d'un outil à travers lequel elle a inventé en 1990, le concept de *Traditional Cultural Property* (ou lieu traditionnel culturel), qui a de nombreuses limites du droit étatsunien au regard de l'héritage autochtone.



Le *Bulletin 38* : rendre l'expertise aux communautés autochtones

Traditional Cultural Place

En 1990, la publication du *Bulletin 38* du *National Register*³⁹ permet à ses deux auteurs, Patricia L. Parker et Thomas F.



Figure 2 : John Gast, *American Progress*, 1872 (Autry National Center, Los Angeles / cl. de l'auteur).

Ce tableau de la seconde moitié du XIX^e siècle est bien connu. Il représente le « Progrès » ou la conquête de l'Ouest étatsunien. On y voit les pionniers, à cheval ou en chariot, suivis de près par l'installation providentielle de câbles télégraphiques et la diligence, elle-même suivie par l'arrivée du chemin de fer et ses trains à vapeur. Ce qui m'intéresse ici, ce n'est pas tant la doctrine du Destin Manifeste qui est représentée que son corollaire qui figure en bas à gauche du tableau : le Progrès oblige les habitants des territoires conquis par la modernité à fuir, toujours plus à l'Ouest : les peuples autochtones fuient, ainsi que les bisons, les ours, et tous les êtres qui vivaient là avant l'arrivée des colons. Récit héroïque de la victoire du « Progrès », cette toile montre le triomphe de la « civilisation » sur le monde « sauvage » dans lequel sont inclus humains et bêtes.

culturally significant » (ma traduction).

³⁹ P. L. PARKER et T. F. KING, « National Register Bulletin 38: Guidelines for the Evaluation and Documentation of Traditional Cultural Properties », 1990.

⁴⁰ T. F. KING, « Rethinking Traditional Cultural Properties? », *The George Wright Forum*, vol. 26, n° 1, 2009, p. 28 : « They were not being regarded as eligible because the National Park Service (NPS), in one of its periodic political panic attacks, had elected to justify its eligibility decisions to critics in Congress and the White House on the basis of "professionalism." NPS assured its critics that its decisions were made by highly qualified professionals on its own staff and in the state historic preservation offices, based on well-developed professional standards. The effect of this excuse was to hold Register eligibility hostage to evaluation by architectural historians, historians, archaeologists, and a few others holding semi-advanced academic degrees. If a place wasn't something a "professional" could appreciate, it wasn't eligible » (ma traduction).

⁴¹ T. F. KING, « The Once and Future Bulletin 38 », dans *Olivia's Remarkable Grandma: Patricia Lee Sires Parker*, s. l., 2020, p. 140.



Figure 3 : Tsitsistas du Nord (Cheyenne), peinture de la bataille de Little Bighorn qui eut lieu en 1876, c. 1890 (Northern Cheyenne Reservation, Montana & National Museum of American Indians, Washington DC / cl. de l'auteur).

Cette peinture pourrait être le pendant de la précédente (fig. 2) : en effet, il s'agit du récit de la conquête de l'Amérique du Nord, mais cette fois, du point de vue des autres protagonistes. En l'espèce, les Lakota, Tsitsistas et Arapaho qui ne firent pas que fuirent avec l'arrivée des colons Européens, mais combattirent pour défendre leur campement d'été contre l'armée étatsunienne menée par George Armstrong Custer. La bataille de Little Bighorn fit date dans les imaginaires, car ce sont les peuples autochtones, menés notamment par Sitting Bull et Crazy Horse, qui en sortirent victorieux.

archéologie, etc.) et qui permet de décider ce à quoi nous tenons (qui ne concerne pas que les experts), se prétend être issue d'une forme de neutralité scientifique qui permettrait d'analyser froidement une situation. Pourtant, ces expertises mobilisent des critères, des standards, des méthodes scientifiques qui, loin d'être neutres, sont imprégnés d'une manière de voir le monde profondément occidental⁴². Ainsi, défendre l'expertise dite scientifique exclut de fait d'autres types d'expertise et en particulier celles des personnes, parfois appelées « praticiens » (*practitioners*), qui font vivre les sites par leurs traditions culturelles : « loin d'être une simple aspiration à la vérité de la connaissance, la position objective de la science occidentale est un lieu de pouvoir qui minore et nie les autres formes de savoir⁴³ ». Le résultat de cette négligence est l'inéligibilité de ces biens au *National Register* et la négligence de personnes dont les modes de vie sont en relation avec ce bien. Si ce n'était qu'une affaire de liste de biens sur un registre, tout cela serait finalement sans conséquence. Toutefois, le NR et ses critères jouent un rôle central dans l'activation du mécanisme de consultation qu'est la *Section 106*. En effet, hors des critères du NR, impossible de discuter un quelconque projet émanant d'une agence fédérale : une autoroute pourrait alors traverser, percer des tunnels dans le massif montagneux des Black Hills, si important pour le peuple Sioux Lakota, cela sans même qu'une consultation (à l'issue incertaine) soit ouverte avec lui par l'enclenchement du mécanisme de la *Section 106*.

Pour toutes ces raisons, Parker et King inventent donc le concept de *Traditional Cultural Place* afin que différents types de biens (bâtiments, structures, quartiers, paysages ou objets) puissent être reconnus comme étant le reflet de la « diversité de l'histoire et de la culture de la nation⁴⁴ », en étant inscrits au *National Register*. Le *Bulletin 38* a ainsi pour objectif de donner des lignes directrices qui permettent de reconnaître ces biens en commençant par clarifier ce que le NR entend par « culture », c'est-à-dire, « les traditions, croyances, pratiques, modes de vie, arts, artisanats et institutions sociales de n'importe quelle communauté⁴⁵ ». Le rôle des personnes chargées de l'inscription d'un bien au NR est donc de s'assurer de la dimension significative d'un bien pour la culture dite traditionnelle (*traditional cultural significance*) qui lui est attachée.

Dans ce contexte, la définition de ce que recouvre « traditionnelle » est donné par les auteurs : « dans ce contexte, cela fait référence aux croyances, coutumes et pratiques des communautés de personnes qui se sont transmises d'une génération à l'autre, souvent oralement et à travers ces pratiques⁴⁶ ». La communauté et ses pratiques doivent ainsi être historiquement liées au bien en question. Cela évite l'écueil d'une reconnaissance de pratiques récentes qui ont pu émerger aux États-Unis peu avant les années 1990 et qui relèvent d'une forme d'appropriation culturelle, qui pourraient par ailleurs être interrogées. L'historicité s'établit au-delà de 50 ans, ce qui signifie que les pratiques en question doivent exister depuis environ trois générations⁴⁷. En sous-texte, il s'agit de protéger des lieux en lien avec les communautés autochtones d'Amérique d'avant la colonisation (même si ça n'est pas exclusif puisque cela peut aussi concerner des « communautés rurales », par exemple). Pour autant, le critère d'historicité peut être problématique pour les communautés autochtones, ainsi que l'idée d'une communauté vivante (*living community*) dont la culture a été transmise sans interruption : en effet, la colonisation de l'Amérique du Nord s'étant faite par le peuplement (et donc par une installation de populations exogènes) à l'origine des États-Unis, elle a donné lieu au déplacement et à la disparition de populations préétablies⁴⁸. Par ailleurs, les politiques d'assimilation (on pense ici notamment aux *boarding school*) ont créé des ruptures de transmission entre les générations,

⁴² Sans revenir en détail sur les réflexions qui animent aujourd'hui les milieux scientifiques quels qu'ils soient, un des apports des études décoloniales et des études féministes est d'ouvrir une riche discussion sur le point de vue situé (*Standpoint Theory*) des chercheurs et chercheuses. Voir par exemple : les travaux de Sandra Harding pour la théorie féministe du point de vue situé, de Martin Nakata pour le théorie du point de vue situé des peuples autochtone, de Bruno Latour sur les sciences ou encore, L. QUIROZ, « Le leurre de l'objectivité scientifique. Lieu d'énonciation et colonialité du savoir », Nice, 2019 (en ligne : <https://shs.hal.science/halshs-02422696> ; consulté le 5 août 2024) et D. CHAKRABARTY, *Provincialiser l'Europe : la pensée postcoloniale et la différence historique* (2000), O. Ruchet et N. Vieillescazes (trad.), Paris, France, Éditions Amsterdam, 2020.

⁴³ L. QUIROZ, « Le leurre de l'objectivité scientifique. Lieu d'énonciation et colonialité du savoir », *op. cit.*, p. 2.

⁴⁴ P. L. PARKER et T. F. KING, « National Register Bulletin 38: Guidelines for the Evaluation and Documentation of Traditional Cultural Properties », *op. cit.*, p. 1.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ *Id.* : « "Traditional", in this context refers to those beliefs, customs, and practices of a living community of people that have been passed down through the generations, usually orally or through practices » (ma traduction).

⁴⁷ *Ibid.*, p. 20 et 24.

⁴⁸ Voir la contre-histoire des États-Unis par R. DUNBAR-ORTIZ, *An indigenous peoples' history of the United States*, *op. cit.*

des populations entières perdant leur langue, leurs coutumes, leurs cosmologies au profit d'une christianisation et d'une adoption forcée et exclusive de la langue anglaise⁴⁹. La législation étatsunienne a par ailleurs parfois interdit les religions autres que le christianisme, ce qui implique que de nombreuses pratiques traditionnelles ont pu être perdues si elles n'ont pas été pratiquées clandestinement. Enfin, les déplacements forcés de population et les mises en réserves ont entraîné des ruptures de liens avec les territoires⁵⁰ (Figure 2 et Figure 3).

Si la reconnaissance des communautés est un pas en avant vers une réconciliation, elle ne tient toutefois pas compte de cette histoire douloureuse du pays comme un processus de colonisation de peuplement qui a entraîné des ruptures de transmission entre les générations, quand ce n'est pas l'éradication de peuples entiers⁵¹. Le *Bulletin 38*, tel qu'il est proposé en 1990⁵², est un premier pas vers une considération plus grande des difficultés qui résultent de l'histoire, mais, on le verra, également sujet à des écueils et des insatisfactions qui conduisent à tout un processus de révision en cours en 2024.

⁴⁹ Voir à ce sujet : S. GRANDE, *Red Pedagogy. Native American Social and Political Thought* (2004), London, Rowman & Littlefield Publishers, 2015.

⁵⁰ L'épisode de la "Piste des larmes" (autrement dit, la déportation des peuples Cherokee, Séminole, Choctaw, Creek et Chickasaw) est sans doute le plus connu de l'histoire étatsuniennes. Il fut décrit par Alexis de Tocqueville qui assiste à une scène le 25 décembre 1831, sur le Mississippi, qu'il relate à sa mère et qui servira son argumentation dans le chapitre X de son ouvrage *De la démocratie en Amérique*. Ce qu'il voit est l'application de l'*Indian Removal Act*, voté en 1830 par le Congrès sur proposition du président Andrew Jackson : « la dépossession des Indiens, dit Tocqueville, s'opère souvent de nos jours d'une manière régulière et pour ainsi dire toute légale. » A. de TOCQUEVILLE, « De la démocratie en Amérique », *op. cit.*, p. 377.

⁵¹ On peut, avec les mêmes arguments, discuter de la pertinence des *Federally Recognized American Indian tribes and Alaska Native entities* évoquées plus tôt : en effet, au nombre de 574, elles sont reconnues par l'État fédéral suivant notamment un critère de continuité historique. Seules les entités reconnues comme telles sont inscrites dans le dialogue de gouvernement à gouvernement. Congressional Research Service, *The 574 Federally Recognized Indian Tribes in the United States*, Janvier 2024, en ligne [<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47414>, consulté le 25 juillet 2024].

⁵² En effet, le *Bulletin 38* a fait date, entraînant une attention accrue à l'égard des biens culturels traditionnels au point de conduire à l'amendement du NHPA en 1992 qui intègre désormais le concept de TCP. À ce sujet, voir : B. HINDS, « Twenty-Five Years Later », *op. cit.* et A. S. RHEAGAN, « Tribal Consultation for Large-Scale Projects. The National Historic Preservation Act and Regulatory Review », *Pace Law Review*, vol. 32, n° 3, Summer 2012, p. 895.



Figure 4 : D'après les archéologues avec lesquels j'ai pu m'entretenir, sous ce monticule se trouvent les restes archéologiques probables d'une maison d'un Pueblo ancien. Le site de *Bears Ears national monument* (Utah) où a été pris ce cliché, est peuplé de nombreuses situations semblables : les archéologues estiment à environ 100 000 le nombre de sites archéologiques dans un périmètre de plus de 5 000 km² dont une large majorité n'est ni identifiée officiellement ni fouillée. On comprend la difficulté à reconnaître ce site lorsque l'on n'a pas le regard aiguisé (cl. de l'autrice, 2023).

De la non-monumentalité

Ainsi, le *Bulletin 38* se préoccupe des nombreuses difficultés auxquelles peuvent faire face les personnes chargées de faire reconnaître par l'inscription au NR, des lieux dont l'existence est profondément liée aux pratiques culturelles des peuples autochtones. Je n'en explorerais que deux, qui me semblent être les principales, celle de l'intégrité et celle de la non-monumentalité, en commençant par la seconde : en effet, ces lieux n'ont le plus souvent rien de spectaculaire (ils ne sont pas marqués par des monuments à la manière occidentale), ils n'ont l'air de rien de significatif lorsqu'on les regarde avec les yeux des béotiens (Figure 4). Ainsi que l'indique l'artiste Kanyen'kehaka Shelley Niro sur des photographies de la Statue de Liberté à New York : « Dans ma culture, il n'y a pas de monuments, pas de structures faites de mains humaines, pas de sites touristiques [...], penser à nos anciens et ancêtres nous rappelle l'importance, la signification que ce lieu possède, nous n'avons pas besoin de rappels [...] »⁵³ (Figure 5). Le sommet d'une montagne, un lac, un groupe de maisons, un quartier, etc. « peuvent avoir l'apparence de n'importe quel autre bâtiment, pré ou morceau de forêt du secteur »⁵⁴. Ces lieux liés à la tradition sont des lieux du quotidien, peut-être même qu'ils ont la forme de la banalité pour des yeux occidentaux, alors qu'ils reflètent pourtant la cosmologie des peuples concernés. Même l'archéologie a du mal à identifier certains de ces lieux que parfois rien ne marque : on se trouve ici dans des situations où plusieurs ontologies se confrontent sans nécessairement se comprendre.

Ainsi, Taos Pueblo, au Nouveau-Mexique (Figure 6), est un village qui figure au NR depuis 1966 et est même listé au patrimoine mondial de l'UNESCO. Si l'ensemble du bâti est désormais protégé par ces dispositifs, il fut cependant isolé par une autre protection d'un site majeur pour les Taos : Blue Lake (*Ba Whyea*) d'où provient l'eau de la rivière Rio Pueblo de Taos, qui traverse et alimente le village. Ce lac est situé dans les Taos Mountains (Sangre de Cristo Range), qui surplombent le village. Outre l'alimentation en eau, ce lac est important pour les Taos puisque c'est de là qu'ils viennent et que vivent leurs ancêtres⁵⁵. De plus, ces montagnes participent de la subsistance des habitants du Pueblo qui y trouvent les ressources nécessaires à leur alimentation. En bref, ces montagnes et ce lac constituent une part indispensable à la vie des Taos : un espace bâti sans *hinterland* n'est pas viable.

Cependant, le lac fut intégré à la Carson National Forest en 1906 par Theodore Roosevelt. Ce geste conservateur eut pour conséquences le fait que les Taos ne pouvaient désormais plus se rendre dans leur montagne pour y célébrer leurs fêtes, chasser, pêcher, y faire paître les bisons et les chevaux, comme ils l'avaient toujours fait auparavant. Ainsi que d'autres situations aux États-Unis (Yellowstone

⁵³ S. NIRO, « For Fearless and Other Indians », 1998/2022, série de sept impressions couleurs 121,9 x 711,2cm, collection de l'artiste. Dans *Shelley Niro. 500 Year Itch*, catalogue de l'exposition à la National Gallery of Canada, Ottawa, 2024, pp. 295-301 : « In my culture, there are no monuments, no man made structures, no tourist sites, [...] think of our elders and ancestors remind ourselves the importance, the significance this space holds, we don't need reminders, [...] » (ma traduction). Shelley Niro fait ici référence à la signification du mot monument, venu du latin *monere* : « faire se souvenir ».

⁵⁴ P. L. PARKER et T. F. KING, « National Register Bulletin 38: Guidelines for the Evaluation and Documentation of Traditional Cultural Properties », *op. cit.*, p. 2 : « may look like any other building, field of grass, or piece of forest in the area » (ma traduction).

⁵⁵ M. KEEGAN, *The Taos Pueblo and its Sacred Blue Lake. Reflections on the fortieth anniversary from members of Taos Pueblo* (1990), Santa Fe, Clear Light Publishers, 2010.

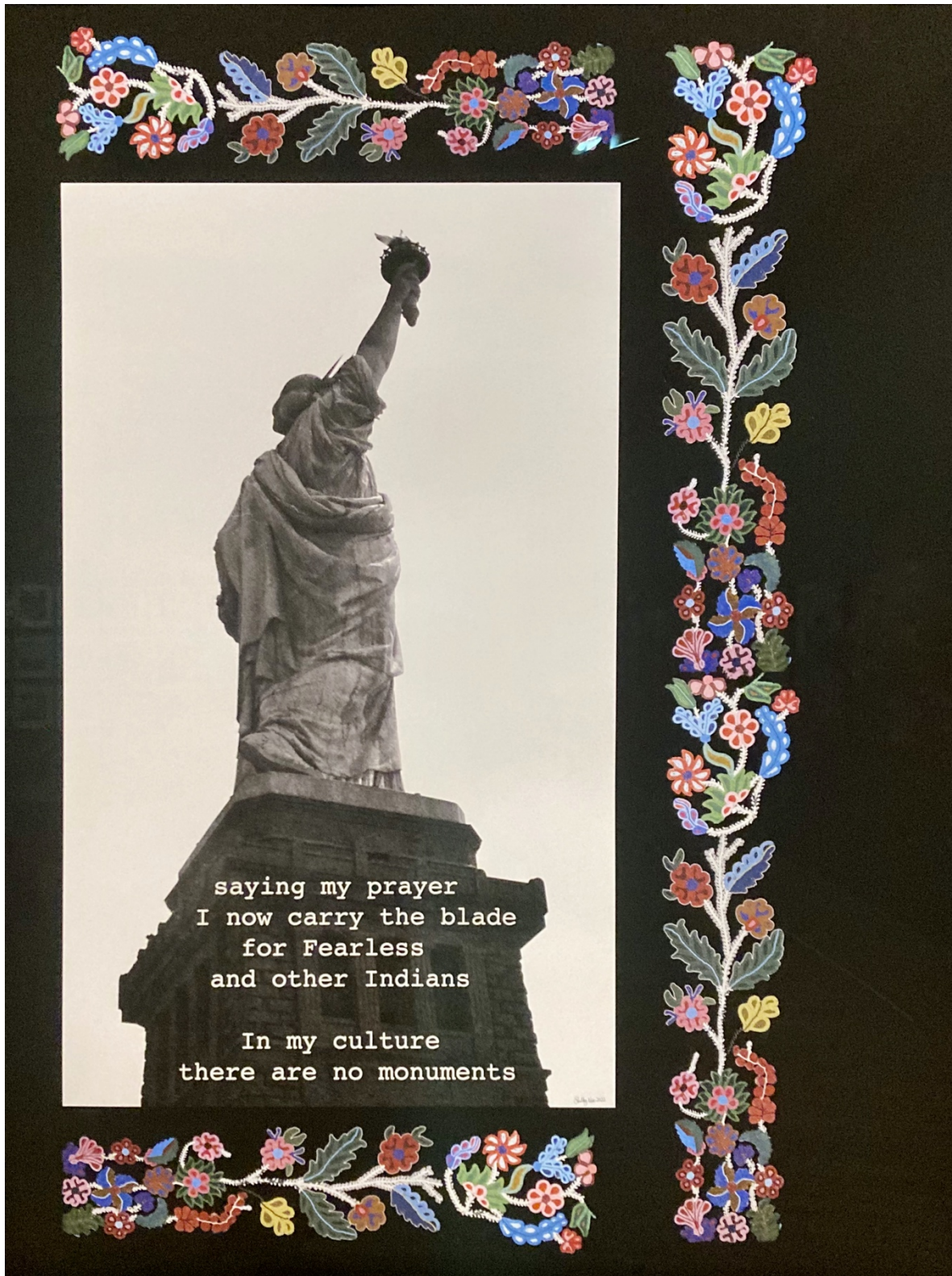


Figure 5 : Shelley Niro, *For Fearless and Other Indians*, épreuve au jet d'encre, 1998/2022, collection de l'artiste (cl. de l'autrice)

est le premier cas qui fonde cette pratique de la part du gouvernement fédéral⁵⁶), les Taos furent tout bonnement expulsés de leurs territoires⁵⁷. La protection d'un territoire suivant les volontés d'un gouvernement euroaméricain participe ici de la dynamique coloniale : la protection agit comme une spoliation. Il aura fallu 64 ans de lutte pour que les Taos puissent récupérer cette terre : en décembre 1970, le président Richard Nixon leur restitue 48 000 acres. Ce geste inédit dans l'histoire des États-Unis, en tant que revendication territoriale principalement basée sur des pratiques dites religieuses, fit date et permet aux Taos de vivre désormais sur leurs terres ancestrales (suivant le statut des réserves) et d'administrer cet héritage suivant leur volonté : ils sont redevenus souverains⁵⁸. Ainsi, s'il est possible aux visiteurs de se promener librement sur la place du village après avoir acheté un billet d'entrée, l'accès au lac n'est pas autorisé à des personnes étrangères au peuple Taos. La situation actuelle témoigne d'un pluralisme ontologique qui permet à chacun d'y trouver son compte, mais surtout, que l'ontologie qui préside à ce lieu depuis des siècles soit enfin reconnue comme telle.

Pour en revenir à la non-monumentalité, les Taos Mountains sont bien un site qui pourrait être qualifié de TCP. Pour autant, il s'agit d'un massif montagneux et non d'une œuvre humaine qui servirait à se souvenir d'un événement. Pourtant, il est bien le vecteur de la mémoire des Taos Pueblo et le lieu où leur culture se perpétue. Finalement, ce que cet exemple dit aussi de la protection de ces sites, c'est que peut-être, la souveraineté des peuples est le meilleur moyen de les préserver plutôt que de chercher à y transposer des dispositifs de *listing* et de registre dont les critères ont des difficultés à simplement identifier ces sites, du fait de l'ethnocentrisme occidental. Aussi, le *Bulletin 38* invite à être prudent pour éviter cet écueil et avance vers un pluralisme ontologique malgré une structure patrimoniale héritée d'une pensée occidentale hégémonique⁵⁹.

De l'intégrité de la relation et du lieu

Parmi les critères se trouve celui de l'intégrité qui cherche à déterminer si un bien est complet. Complet à de multiples points de vue. D'abord, du point de vue de la « relation aux pratiques culturelles traditionnelles ou croyances » puis, de l'état du bien tel que les relations puissent y perdurer⁶⁰. Si cela semble simple, les personnes chargées de la reconnaissance devront néanmoins comprendre ce que recouvrent ces différents termes. En effet, le *Bulletin 38* mentionne les « relations pertinentes » (*relevant relationships*), ce qui implique la compréhension des différents liens qui peuvent exister entre un bien et des communautés puisque ce sont ces relations qui dotent le bien de sa signification. Or, c'est la dimension significative (*significance*) qui permet de doter le bien de ses qualificatifs de culturel traditionnel (les C et T de TCP). Sans cette détermination, il ne peut être possible de désigner un lieu par ce concept, il ne peut être possible de l'inscrire au *National Register*, il ne peut être possible d'activer le mécanisme de la *Section 106* en cas de menace de destruction partielle ou totale.

⁵⁶ K. JACOBY, *Crimes contre la nature : voleurs, squatters et braconniers. L'histoire cachée de la conservation de la nature aux États-Unis* (2003), F. Cotton (trad.), Toulouse, Anacharsis, 2021.

⁵⁷ J. J. BODINE, « Blue Lake: A Struggle for Indian Rights », *American Indian Law Review*, vol. 1, n° 1, 1973, p. 25.

⁵⁸ Pour l'ensemble du récit de la lutte judiciaire, voir : J. J. BODINE, « Blue Lake: A Struggle for Indian Rights », *op. cit.*

⁵⁹ P. L. PARKER et T. F. KING, « National Register Bulletin 38: Guidelines for the Evaluation and Documentation of Traditional Cultural Properties », *op. cit.*, p. 5.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 13 : « First, does the property have an integral relationship to traditional cultural practices or beliefs; and second, is the condition of the property such that the relevant relationships survive? » (ma traduction).



Figure 6 : Au premier plan, la rivière *Rio Pueblo de Taos* qui coule au cœur de la place centrale de Taos Pueblo. Au deuxième plan, les habitations en adobe de plusieurs étages et à l'arrière-plan, les *Taos Mountains* dans lesquelles se trouve *Ba Whyea (Blue Lake)*, juin 2023 (cl. de l'auteur).

Déterminer l'intégrité des relations entre le bien et les pratiques ou croyances donnant son sens au lieu implique de comprendre comment le « groupe qui détient ces croyances ou qui met en œuvre ces pratiques est susceptible de percevoir le bien⁶¹ ». Le bien en question doit être « important pour la conservation ou la transmission de la croyance, ou pour l'exercice d'une pratique⁶² » : cela signifie par exemple qu'une cérémonie particulière ayant lieu au pied de telle colline ne peut pas avoir lieu au pied d'une autre colline. Il n'est pas difficile d'imaginer les effets d'un tel critère dans un pays où fut voté et appliqué l'*Indian Removal Act* (1830) qui orchestra la déportation de peuples entiers, en particulier de l'est du Mississippi vers l'ouest, puis les effets de ladite « conquête » de l'ouest, le mythe de la Frontière et du Destin manifeste⁶³. Sans revenir en détail sur ces éléments de l'histoire mythique des États-Unis, il convient toutefois de les avoir en tête lorsqu'il s'agit de sélectionner et protéger un héritage auquel nous tenons. En effet, s'agit-il de conserver intact le mythe d'une conquête héroïque de l'Amérique du Nord, ou bien de prendre acte des souffrances qui ont été endurées par les peuples autochtones pour que naisse la nation étatsunienne ? Comment démontrer l'intégrité d'une relation à un lieu si le peuple qui faisait exister cette relation a été déplacé ou si la pratique de telle ou telle cérémonie a été interdite ? Tenant compte de cette histoire douloureuse, les auteurs du *Bulletin 38* indiquent que la revitalisation de traditions par des générations récentes ne disqualifie pas le lieu dans lequel elles s'expriment⁶⁴.

D'autre part, l'intégrité de condition (l'état du bien) recouvre les prises en compte des altérations physiques d'un lieu, de sa matière même, mais aussi du cadre ou de l'environnement. Par exemple, là où se trouve désormais la ville de New York, il sera difficile de protéger un bien suivant les critères établis par le *Bulletin 38* pour les TCP, du fait d'une modification extrême de l'île de Manhattan. Pourtant, il y a sûrement eu sur cette île de nombreuses pratiques qui pourraient entrer dans ce cadre, pratiques des Lénapes vivant en ces lieux (et pour certains toujours là) avant l'installation des Hollandais au XVII^e siècle⁶⁵. L'exemple de New York est extrême, car malgré des modifications, un lieu peut garder sa signification. Les auteurs du *Bulletin 38* donnent l'exemple des Karuk (Yurok) en Californie du Nord, qui perpétuent leurs pratiques le long de la *Klamath River*, et ce malgré la présence d'une autoroute, d'une station de *Forest Rangers*, d'habitations et d'exploitation forestière⁶⁶. Ils indiquent en effet que tout a été fait, malgré l'installation d'infrastructures importantes, pour que ces pratiques culturelles traditionnelles liées à l'eau et à la pêche aux saumons en particulier, puissent se poursuivre (par exemple, des sections des routes ont été conçues avec des dépressions que l'on peut remplir de sable afin que les pieds des Karuk n'aient pas à fouler l'asphalte en traversant).

Pour autant, la situation décrite est celle des années 1980-1990 : aujourd'hui, les choses ont beaucoup changé du fait de l'action anthropique et du changement climatique. En effet, de nombreux facteurs sont à l'origine d'une perturbation forte de l'écosystème de la rivière : présence de barrages, pollutions des sols liées à l'agriculture, sécheresses à répétition, augmentation de la température de l'eau ; tout cela ayant notamment pour conséquences la prolifération d'algues vertes rendant l'eau impropre à la baignade, ainsi que la transmission de maladie aux poissons et en particulier aux saumons, importants animaux dans la relation qu'entretiennent les Karuk, les Hupa, les Klamath et les Yurok avec ce lieu. En 2002, ce fut l'hécatombe : 30 000 saumons sont morts de maladies qui se propageaient dans des eaux plus chaudes qu'auparavant. Désormais, pêcher les poissons dans la Klamath est une gageure alors que le saumon participe d'un régime alimentaire en lien avec le territoire de vie, une ressource partagée par toute la communauté, qui fait l'objet d'une cérémonie chaque année, lors notamment du retour des saumons dans la rivière (*First Salmon Ceremony*). La disparition des saumons signifie

⁶¹ *Ibid.*, p. 13

⁶² *Ibid.*, p. 14

⁶³ Le mythe de la Frontière (*Frontier Thesis*), fait référence à la théorie de l'historien Frederick Jackson Turner qui avance, dans les années 1890, que le processus de colonisation progressif, suivant une ligne de front contre le monde sauvage (*wilderness*), a été déterminant dans la formation de la démocratie et de la culture étatsuniennes. La Frontière étant, d'après Turner, le lieu de la rencontre entre le sauvage et la civilisation. Cette pensée s'inscrit dans la croyance en un Destin Manifeste (*Manifest Destiny*) qui voudrait que les colons étaient destinés à s'étendre vers l'Ouest et à conquérir tout le continent nord-américain, amenant avec eux la civilisation qui dompte le(s) sauvage(s).

⁶⁴ P. L. PARKER et T. F. KING, « National Register Bulletin 38: Guidelines for the Evaluation and Documentation of Traditional Cultural Properties », *op. cit.*, p. 20.

⁶⁵ Au sujet de l'héritage Lénapes de New York, voir : E. T. PRITCHARD, *Native New Yorkers: The Legacy of the Algonquin People of New York*, Chicago, Chicago Review Press, 2019.

⁶⁶ P. L. PARKER et T. F. KING, « National Register Bulletin 38: Guidelines for the Evaluation and Documentation of Traditional Cultural Properties », *op. cit.*, p. 14.

aussi la disparition des ancêtres, car les saumons qui reviennent chaque année pour remonter la rivière jusqu'à leur lieu de naissance pour y frayer sont les saumons qui ont été comme élevés⁶⁷ par les ancêtres depuis des milliers d'années. En somme, l'anthropisation (les barrages sont en l'occurrence particulièrement problématiques, bloquant la remontée des saumons) et les pollutions sont à l'origine d'un effondrement cosmologique pour les peuples de la rivière Klamath⁶⁸. Dans cette situation, le lien est mis à l'épreuve de ces modifications : si en 1990, la relation était encore intacte entre les peuples de la Klamath et leur rivière, et ce malgré les infrastructures qui traversent ce territoire, c'est l'effondrement de la population des saumons qui est en train de détruire cette relation, rendant un bien jusqu'alors protégé par son inscription NR désormais potentiellement non éligible : la destruction pourra alors se poursuivre en toute légalité malgré la létalité de la situation pour les peuples de la Klamath (ainsi que pour tous les êtres vivants)⁶⁹. Car, si l'intégrité doit être jugée à l'aune de la perception des communautés concernées, il semble, dans le cas de la Klamath que cette intégrité s'est étioyée, ainsi qu'en témoigne les nombreuses alertes de ces peuples autochtones⁷⁰.

⁶⁷ Il s'agit ici d'une évocation de l'élevage en liberté ainsi que le pratiquent encore de nombreux peuples autochtones à travers le monde et qui se rapproche davantage d'une gestion raisonnée des ressources que d'une pratique de l'enclos et de la domestication.

⁶⁸ B. THOMPSON, « The Ancient Bond Between a Great River, Its Creatures, and My People », *Mother Jones*, 26 juin 2021 (en ligne : <https://www.motherjones.com/environment/2021/08/ancient-bond-klamath-river-salmon-yurok-karuk-native-americans/> ; consulté le 6 mai 2024).

⁶⁹ Au sujet du pluralisme ontologique et de ses conséquences sur la notion de patrimoine, voir : R. HARRISON et D. BIRD ROSE, « Intangible heritage », *op. cit.* Dans ce papier, Harrison et Bird Rose démontre comment l'ontologie « totémique » des Aborigènes d'Australie déstabilise l'ethnocentrisme occidental avec pour conséquence de brouiller les frontières entre patrimoine matériel et immatériel.

⁷⁰ Voir à ce sujet le mouvement *Un-Dam the Klamath* qui lutte depuis 2002 et l'hécatombe de cette année-là, pour le démantèlement des barrages le long de la rivière afin que les saumons puissent remonter la rivière et les humains retrouver leur lien ancestral avec la rivière.

Réviser le *Bulletin 38*

Comme indiqué plus tôt, le *Bulletin 38* est en cours de révision. Dès la fin des années 2000, Thomas F. King lui-même admet qu'un travail est nécessaire afin d'éviter toute forme de discrimination, tout en réaffirmant l'importance du concept de TCP⁷¹. Il revient notamment sur la nécessité de l'expertise : en effet, le *Bulletin 38*, s'il dote les communautés pour lesquelles un bien est significatif d'une voix que les experts de préservation doivent entendre, elles ne sont pas non plus affirmées comme expertes. Ainsi, King invite le NPS à « repenser l'éligibilité des TCP au *National Register*. Il pourrait revenir sur le principe selon lequel un lieu ne peut être éligible que si un professionnel peut l'apprécier⁷² ». D'ailleurs, le *Bulletin* avait fait l'objet de premières révisions en 1992 et 1998, par ses auteurs d'origine.

Le processus de révision en cours a été engagé en 2012 par l'administration Obama puis interrompu par l'administration Trump avant d'être repris en 2017 par l'administration Biden. Dès 2022, une première version du *Bulletin 38* a été soumise et discutée lors de nombreux webinaires, en particulier avec les communautés particulièrement intéressées par son contenu⁷³ : les nations autochtones. En effet, ces dernières se sont particulièrement saisies de cet outil conceptuel et des lignes directrices qu'il proposait afin de faire émerger l'héritage qu'ils ont légué et qui est toujours vivant, partout aux États-Unis. Une seconde version a été diffusée en 2023 et le travail de mise en forme s'achève au moment où j'écris⁷⁴. C'est cette version qui est étudiée ici afin d'y déceler les modifications majeures apportées. Si la nouvelle version reprend globalement la structure de la précédente, elle est néanmoins beaucoup plus fournie. Je ne développerais ici que quelques points qui me paraissent essentiels pour comprendre les évolutions du texte, évolutions qui sont le résultat d'une concertation. Il a été notamment question plus tôt de la rupture de transmission que la version de 1990 du *Bulletin 38* prenait certes en considération, mais à laquelle il n'apportait pas de réponse claire. La nouvelle version prend acte de l'histoire coloniale en précisant que si l'usage d'un lieu peut avoir été discontinu, cela ne rend pas pour autant le bien inéligible au *National Register* : « La longue histoire du pays en matière de déplacements des populations autochtones et des communautés minoritaires peut avoir entraîné la dislocation physique d'un lieu, mais ce lieu peut continuer de revêtir une signification pour ce groupe⁷⁵ ».

Knowledgeable people

Au sujet de l'expertise, la nouvelle version du *Bulletin 38* répond en affirmant, sans qu'aucun doute ne soit possible, l'autorité supérieure de l'expertise (le terme est désormais employé) des personnes pour qui un lieu a de la valeur et, si ces personnes « donnent des informations à propos de l'un de ces lieux, elles doivent être respectueusement prises en compte et rendues prioritaires sur toutes les autres sources⁷⁶ ». Une clarification que Thomas F. King et Patricia L. Parker auraient sans doute eux-mêmes appréciée, puisqu'il y a quelques années, King lui-même indiquait qu'en « exposant les TCPs aux standards techniques et aux biais du *National Register*, nous avons ouvert une porte à des abus scandaleux et des gaspillages ridicules. Des abus tels qu'échouer à faire confiance aux communautés pour décider de ce qui est important pour elles [car nous avions] insisté sur l'évaluation « professionnelle⁷⁷ ». » Ainsi, « les personnes qui savent » (*knowledgeable people*), celles qui possèdent les savoirs traditionnels, sont désignées comme « les experts — celles qui sont les autorités dans leur culture et les liens de cette culture à un lieu »⁷⁸.

Désormais, l'expertise des communautés concernées est considérée comme telle et prise en compte. Cependant, on pourrait voir ici poindre une première faille de cette nouvelle version : il n'est dit nulle part que l'avis des communautés concernées

⁷¹ T. F. KING, « Rethinking Traditional Cultural Properties? », *op. cit.*, p. 30.

⁷² *Id.*

⁷³ Pour voir la liste des webinaires organisés ainsi que l'ensemble des documents de la consultation, voir le site internet du NPS : <https://parkplanning.nps.gov/TCPBulletin> [consulté le 10 février 2023].

⁷⁴ Toujours d'après le site internet du NPS, la nouvelle version du *Bulletin 38* devrait paraître à l'été 2024.

⁷⁵ « National Register Bulletin. Identifying, Evaluating, and Documenting Traditional Cultural Places (Draft) », *op. cit.*, p. 23 : « This nation's long history of displacement of Indigenous Peoples and minority communities may have resulted in physical dislocation from a place, but the place may continue to be of significance to a group » (ma traduction).

⁷⁶ *Ibid.*, p. 39

⁷⁷ T. F. KING, « Rethinking Traditional Cultural Properties? », *op. cit.*, p. 35.

⁷⁸ « National Register Bulletin. Identifying, Evaluating, and Documenting Traditional Cultural Places (Draft) », *op. cit.*, p. 41.

doit absolument être pris en compte dans les décisions. Cela renvoie sans doute à la structure même du NR et au mécanisme de la *Section 106* qui, on l'a vu précédemment, se veut plus un processus de négociation, mais avec, en dernière instance, la possibilité pour la direction de telle ou telle agence fédérale de prendre une décision de manière unilatérale.

Sur les limites (*boundaries*)

Lors d'un webinaire en avril 2023 à propos de la révision du *Bulletin 38*, Wesley James Furlong du *Native American Right Found*⁷⁹, indique que rien dans le texte du NHPA ou ses règlements ne requière de déterminer des limites physiques à un bien historique pour qu'il soit inscrit dans le NR. Par conséquent, il réclame que le NPS se mette à jour sur ce point, car, à plusieurs reprises, il a été évité de déterminer des limites dans le cadre de la détermination d'éligibilité de la *Section 106*⁸⁰. Une demande légitime qui n'est pas nouvelle puisque King lui-même indiquait en 2009 que le *Bulletin 38*, dans sa version précédente, induisait « des pratiques inutiles comme demander la définition de limites même lorsque celles-ci ne sont pas pertinentes pour la gestion et ne correspondent pas à la façon dont les populations locales conçoivent leur monde »⁸¹.

Sur ce point, la version proposée en 2023 réitère la nécessité d'établir ces limites⁸². Elle indique toutefois que cela peut s'avérer difficile pour de grands espaces, des paysages, etc. en particulier, car les personnes « pour qui ces lieux ont de la valeur, n'ont jamais été amenées à leur penser des limites, et la description de ces limites peut ne pas correspondre à leurs valeurs [...]. Certaines communautés traditionnelles considèrent que le concept même de propriété foncière et de délimitation est offensant »⁸³. Malgré cela, les personnes qui préparent la nomination sont renvoyées à leur propre responsabilité, en usant de leur « meilleur jugement » afin d'argumenter clairement sur les limites qu'elles auront déterminées, ce qu'elles peuvent faire sans l'accord des communautés concernées⁸⁴.

Devant ces réticences à revenir sur ces délimitations que rien ne semble justifier, Wesley James Furlong propose plusieurs solutions : la création d'un registre spécifique pour les TCP relevant des cultures autochtones et dont elles seules peuvent jouir ; que soit donné aux *Federally Recognized Tribes* le pouvoir de nommer leurs propres biens historiques au *National Register*, incluant les biens qui se trouvent sur leurs terres. Finalement, il semble que le problème des limites cristallise le différend entre les peuples autochtones colonisés et l'État fédéral : les deux propositions recouvrent ici l'idée d'une restitution des terres, même symbolique, par l'usage exclusif et la souveraineté sur leur propre héritage.

Colonialité des consultations patrimoniales

En guise de conclusion (partielle), il semble que la législation en matière de patrimoine aux États-Unis a évolué dans les années 1990 et continue de le faire afin d'inclure de plus en plus des populations marginalisées par l'histoire même de la colonisation de l'Amérique du Nord. Pour autant, de nombreux écueils laissent encore percevoir la difficulté à reconnaître les expertises alternatives, c'est-à-dire l'expertise des peuples autochtones eux-mêmes à l'égard de leur propre héritage. Ici réside une des formes de la colonialité de la société étatsunienne et une difficulté à construire un pluralisme ontologique. Or, ces « manières alternatives de patrimonialisation [...] pourraient ouvrir une brèche avec laquelle repenser l'hypothétique universalité et homogénéité des modèles dominants existants (dits “modernes” ou “occidentaux”) du patrimoine⁸⁵ ».

Pour résumer la situation, le spécialiste du droit Derek C. Haskew indique : « l'image d'un Indien et d'un Blanc se rencontrant pour discuter évoque les négociations romancées d'hier. Cette image est à son tour inextricablement liée à la légende de l'Indien vaincu par le destin, mais participant de bonne foi, et aux trahisons ultérieures de l'homme blanc. [...]

⁷⁹ Wesley James Furlong est Senior Staff Attorney pour le NARF, organisation qui, comme son nom l'indique, défend les droits des peuples autochtones [<https://narf.org>, consulté le 10 mai 2023].

⁸⁰ W. J. FURLONG et NATIVE AMERICAN RIGHT FOUND, « National Register Bulletin 38 Revisions Overview », 14 avril 2023, p. 14.

⁸¹ T. F. KING, « Rethinking Traditional Cultural Properties? », *op. cit.*, p. 35.

⁸² « National Register Bulletin. Identifying, Evaluating, and Documenting Traditional Cultural Places (Draft) », *op. cit.*, p. 113.

⁸³ *Id.* : « those who value such a place have never had occasion to think about its boundaries, and describing boundaries may not be consistent with their values [...]. Some traditional communities find the very concepts of landholding and boundary setting to be offensive » (ma traduction).

⁸⁴ *Ibid.*, p. 113-114.

⁸⁵ R. HARRISON, « Beyond “Natural” and “Cultural” Heritage: Toward an Ontological Politics of Heritage in the Age of Anthropocene », *op. cit.*, p. 27.

Les consultations peuvent être l'une des méthodes par lesquelles la trahison est perpétrée aujourd'hui ». Combien de traités ont été conclus puis trahis ? Cela a laissé des traces indélébiles qui rendent le dialogue difficile, d'autant plus s'il est d'emblée asymétrique du fait du pouvoir conféré aux agences fédérales, y compris dans le cadre du NHPA. Haskew poursuit en indiquant que le principe même des consultations est de « satisfaire le désir des peuples autochtones d'être impliqués dans les décisions qui les concernent, sans pour autant lier le gouvernement à quoi que ce soit qui puisse ressembler à un engagement. Les consultations risquent donc de confondre le consentement réel des communautés indiennes aux actions fédérales avec l'illusion procédurale de la participation, dans laquelle le consentement des Indiens n'est jamais *vraiment* demandé et les conseils ne sont jamais *vraiment* pris en compte ». Le NHPA et ses dispositifs de consultation tels que la *Section 106* peuvent en effet être utilisés de manière cynique et totalement procédurale sans être véritablement à l'écoute des personnes affectées par un projet. C'est la principale limite de ce dispositif qui est contenu dans le fait même qu'il ne s'agisse *que* d'une consultation émanant des agences fédérales et non d'une véritable participation qui pourrait mener à de la co-construction.

Afin de nuancer cette vision pessimiste de la relation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des nations autochtones, Haskew ajoute : « Une vision plus positive des consultations est que le gouvernement reconnaît qu'il est judicieux de prendre en compte les points de vue spécifiques des peuples autochtones lors des débats politiques et qu'il s'efforce d'intégrer ces points de vue et ces intérêts dans la planification fédérale⁸⁶ ». Ainsi, si la nouvelle version du *Bulletin 38* tend vers une meilleure prise en compte de l'avis des peuples autochtones pour l'identification des biens à protéger, il semble toutefois qu'un certain nombre de limites persistent, démontrant la difficulté à sortir du paradigme de la colonialité aux États-Unis.

⁸⁶ D. C. HASKEW, « Federal Consultation with Indian Tribes: The Foundation of Enlightened Policy Decisions, or Another Badge of Shame? », *American Indian Law Review*, vol. 24, n° 1, University of Oklahoma College of Law, 1999, p. 24 : « The image of an Indian and a white man meeting to talk is evocative of the romanticized negotiations of yesterday. This image in turn is inextricably linked to lore of the Indian, defeated by fate yet participating in good faith, and the white man's subsequent betrayals. [...] Consultations may be one method by which the betrayal is perpetrated today. By this view, the purpose of consultation requirements is to satisfy the desires of Native Americans to be involved in decisions that affect them, while not binding the government to anything resembling a commitment. Consultations, therefore, may confuse the real consent of Indian communities to federal actions with the procedural illusion of participation, in which Indian consent is never *really* asked for, and advice is never *really* heeded. A more savory view of consultations is that government recognizes the wisdom of considering the unique perspectives of Native Americans during policy debate, and is making every effort to incorporate those views and interests in federal planning » (ma traduction).

ABRÉVIATIONS

AC : Advisory Council on Historic Preservation

DOE : Determination of Eligibility

EO : Executive Order

MOA : Memorandum of Agreement

NARF : Native American Right Found

NHPA : National Historic Preservation Act

NPS : National Park Service

NR : National Register of historical Places

SHPO : State Historic Preservation Office-r

SI : Secretary of Interior

TCP : Traditional Cultural Property/Place

THPO : Tribal Historic Preservation Office-r

UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

BIBLIOGRAPHIE RAISONNÉE

Sur l'histoire des États-Unis

BODINE John J., « Blue Lake: A Struggle for Indian Rights », *American Indian Law Review*, vol. 1, n° 1, 1973, pp. 23-32.

COBB Daniel M. et Loretta FOWLER (éd.), *Beyond red power : American Indian politics and activism since 1900*, Santa Fe, School for Advanced Research, 2007.

CRONON William, *Changes in the land. Indians, colonists, and the ecology of New England*, New York, Hill and Wang, 1983.

DUNBAR-ORTIZ Roxanne, *An indigenous peoples' history of the United States* (2014), Boston, Beacon Press, 2022.

DUNBAR-ORTIZ Roxanne, *Not « a nation of immigrants »: settler colonialism, white supremacy, and a history of erasure and exclusion*, Boston, Beacon Press, 2021.

GRANDE Sandy, *Red Pedagogy. Native American Social and Political Thought* (2004), London, Rowman & Littlefield Publishers, 2015.

GRONDIN Marcel et Moema VIEZZER, *Le génocide des Amériques, Résistance et survivance des peuples autochtones* (2018), Yves Carrier (trad.), Montréal, Écosociété, 2022.

JACOBY Karl, *Crimes contre la nature : voleurs, squatters et braconniers. L'histoire cachée de la conservation de la nature aux États-Unis* (2003), Frédéric Cotton (trad.), Toulouse, Anacharsis, 2021.

NASH Roderick, *Wilderness and the American mind*, New Haven, Yale University Press, 1967.

PRITCHARD Evan T., *Native New Yorkers: The Legacy of the Algonquin People of New York*, Chicago, Chicago Review Press, 2019.

WHITE Richard, *The Roots of Dependency: Subsistence, Environment, and Social Change Among the Choctaws, Pawnees, and Navajos*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1988.

Généralités sur la gestion du patrimoine aux États-Unis

HUTT Sherry, Caroline Meredith BLANCO, Walter E. STERN et Stan N. HARRIS, « Tribal Management of Cultural Property », dans *Cultural Property Law. A Practitioner's Guide to the Management, Protection and Preservation of Heritage Resources*, Chicago, American Bar Association, 2004, pp. 95-120.

KING Thomas F., *Cultural resource laws and practice: an introductory guide*, Walnut Creek, Altamira Press, 2004.

LEWIS Roger K., « Historic preservation doesn't have a long history in U.S. », *The Washington Post*, 11 septembre 2015 (en ligne : https://www.washingtonpost.com/realestate/historic-preservation-doesnt-have-a-long-history-in-us/2015/09/10/36458684-50c4-11e5-8c19-0b6825aa4a3a_story.html ; consulté le 15 avril 2024).

National Trust for Historic Preservation (éd.), *With Heritage So Rich* (1966), Washington DC, Preservation Books, 1999.

OTERO-PAILOS Jorge (éd.), *Historic Preservation Theory: An Anthology. Readings from the 18th to the 21st Century*, Sharon, Design Books, 2023.

SPENCE Mark David, *Dispossessing the Wilderness: Indian Removal and the Making of the National Parks*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1999.

TUNNARD Christopher, « Landmarks of Beauty and History », dans National Trust for Historic Preservation (éd.), *With Heritage So Rich* (1966), Washington DC, Preservation Books, 1999, pp. 131-135.

Sur la préservation des héritages autochtones

HOLT H. Barry, « Archeological Preservation on Indian Lands: Conflicts and Dilemmas in Applying the National Historic Preservation Act », *Environmental Law*, vol. 15, n° 2, Temporary Publisher, 1985, pp. 413-453.

KEEGAN Marcia, *The Taos Pueblo and its Sacred Blue Lake. Reflections on the fortieth anniversary from members of Taos Pueblo* (1990), Santa Fe, Clear Light Publishers, 2010.

LONETREE Amy et Amanda J. COBB (éd.), *The National Museum of the American Indian: Critical Conversations*, Lincoln, University of Nebraska Press, 2008.

National museum of the American Indian (éd.), *Past, Present, and Future: Challenges of the National Museum of the American Indian*, Washington, National Museum of the American Indian, Smithsonian Institution, 2011.

THOMPSON Brook, « The Ancient Bond Between a Great River, Its Creatures, and My People », *Mother Jones*, 26 juin 2021 (en ligne : <https://www.motherjones.com/environment/2021/08/ancient-bond-klamath-river-salmon-yurok-karuk-native-americans/> ; consulté le 6 mai 2024).

Sur le NHPA, la Section 106 et le Bulletin 38

EVANS Michael J., *et. al.*, « NAGPRA Consultation and the National Park Service. » *An Ethnographic Report on Pipe Springs National Monument, Devils Tower National Monument, Tuzigoot National Monument, Montezuma National Monument, and the Western Archaeological and Conservation Center*, Bureau of Applied Research in Anthropology, University of Arizona, 1994.

FURLONG Wesley James et Native American Right Found, « National Register Bulletin 38 Revisions Overview », 14 avril 2023.

GLASS James A., « Fifty Years of the National Historic Preservation Act », *History News*, vol. 69, n° 2, 2014, pp. 13-17.

HASKEW Derek C., « Federal Consultation with Indian Tribes: The Foundation of Enlightened Policy Decisions, or Another Badge of Shame? », *American Indian Law Review*, vol. 24, n° 1, 1999, pp. 21-74.

HINDS Brody, « Twenty-Five Years Later. The Amendments to the National Historic Preservation Act and Tribal Consultation », *American Indian Law Review*, vol. 42, n° 1, 2017, pp. 141-171.

HUTT Sherry, « The Evolution of Federal Agency Authority to Manage Native American Cultural Sites », *The George Wright Forum*, vol. 26, n° 1, 2009, pp. 45-56.

KING Thomas F., « The Once and Future Bulletin 38 », dans *Olivia's Remarkable Grandma : Patricia Lee Sires Parker*, sans lieu, 2020.

KING Thomas F., « Rethinking Traditional Cultural Properties? », *The George Wright Forum*, vol. 26, n° 1, 2009, pp. 28-36.

LUSIGNAN Paul R., « Traditional Cultural Places and the National Register », *The George Wright Forum*, vol. 26, n° 1, 2009, pp. 37-44.

MEEKS Stephanie, *et. al.*, « Section 106 Uncensored. The Insider's Perspective », *Forum Journal*, vol. 26, n° 2, Winter 2012.

MENGDEN Walter H., « Indigenous People, Human Rights, and Consultation: The Dakota Access Pipeline », *American Indian Law Review*, vol. 41, n° 2, 2017, pp. 441-466.

MILLER Carol et Brett DAVIS, « Quantifying the Consequences of Fire Suppression in Two California National Parks », *The George Wright Forum*, vol. 26, n° 1, 2009, pp. 76-88.

NOLES James L., « When Future Meets Past: Energy Developments and NHPA Compliance », *Natural Resources & Environment*, vol. 31, n° 1, 2016, pp. 38-42.

PALMER Sarah, Cherie SHANTEAU et Deborah OSBORNE, « Strategies for Addressing Native Traditional Cultural Properties », *Natural Resources & Environment*, vol. 20, n° 2, 2005, pp. 45-50.

PARKER Patricia L. et Thomas F. KING, « National Register Bulletin 38 : Guidelines for the Evaluation and Documentation of Traditional Cultural Properties », 1990.

RHEAGAN Alexander S., « Tribal Consultation for Large-Scale Projects. The National Historic Preservation Act and Regulatory Review », *Pace Law Review*, vol. 32, n° 3, Summer 2012, p. 895.

SMYTHE Charles W., « The National Register Framework for Protecting Cultural Heritage Places », *The George Wright Forum*, vol. 26, n° 1, 2009, pp. 14-27.

SUAGEE Dean B., « Historical Storytelling and the Growth of Tribal Historic Preservation Programs », *Natural Resources & Environment*, vol. 17, n° 2, 2002, pp. 86-120.

THOMPSON Gail, « The Opportunities and Limitations of Tribal Consultation in Studies Conducted Under Section 106 of the National Historic Preservation Act », *Practicing Anthropology*, vol. 20, n° 3, 1998, pp. 5-8.

THORNTON Thomas F., « Anatomy of a Traditional Cultural Property: The Saga of Auke Cape », *The George Wright Forum*, vol. 26, n° 1, 2009, pp. 64-75.

WOLFLEY Jeanette, « Reclaiming a Presence in Ancestral Lands: The Return of Native Peoples to the National Parks », *Natural Resources Journal*, vol. 56, n° 1, 2016, pp. 55-80.

WORL Rosita, « Indian Point Not for Sale. Or, Reflections on Indian Point », *The George Wright Forum*, vol. 26, n° 1, 2009, pp. 57-63.

« National Register Bulletin. Identifying, Evaluating, and Documenting Traditional Cultural Places (Draft) », 2023.

« Section 106 Cases », *History News*, vol. 24, n° 12, 1969, pp. 257-257.

Section 106 Casebook 1966 through 2000, Washington DC, Advisory Council on Historic Preservation, 2000.

« Working with section 106 : section 106, step-by-step », sur *HathiTrust*, sans date (en ligne : <https://hdl.handle.net/2027/mdp.39015025294474?urlappend=%3Bseq=3> ; consulté le 5 décembre 2023).

Autres références

CHAKRABARTY Dipesh, *Provincialiser l'Europe. La pensée postcoloniale et la différence historique* (2000), Olivier Ruchet et Nicolas Vieillescazes (trad.), Paris, France, Éditions Amsterdam, 2020.

DESCOLA Philippe, *Par-delà nature et culture*, Paris, France, Gallimard, 2005.

HACHE Émilie, *Ce à quoi nous tenons. Propositions pour une écologie pragmatique* (2011), Paris, La Découverte poche, 2019.

HAERINGER Anne-Sophie et Jean-Louis Tornatore (éd.), *Héritage et anthropocène. En finir avec le patrimoine*, Nancy, Arbre Bleu éditions, 2022.

HARRISON Rodney et Deborah BIRD ROSE, « Intangible Heritage », dans Tim Benton (éd.), *Understanding Heritage and Memory*, Manchester, New York, Manchester University Press, 2010, pp. 238-276.

HARRISON Rodney, « Multicultural and Minority Heritage », dans Tim Benton (éd.), *Understanding heritage and memory*, Manchester, New York, Manchester university Press, 2010, pp. 164-201.

HARRISON Rodney, *Heritage: critical approaches*, London, New York, Routledge, 2013.

HARRISON Rodney, « Beyond “Natural” and “Cultural” Heritage: Toward an Ontological Politics of Heritage in the Age of Anthropocene », *Heritage & Society*, vol. 8, n° 1, 2015, pp. 24-42.

HARRISON Rodney, *et. al.*, *Heritage Futures. Comparative Approaches to Natural and Cultural Heritage Practices.*, London, UCL Press, 2020.

HARRISON Rodney, Nélia DIAS et Kristian KRISTIANSEN (éd.), *Critical heritage studies and the futures of Europe*, London, UCL PRESS, 2023.

GRAEBER David et David WENGROW, *Au commencement était... Une nouvelle histoire de l'humanité*, Paris, Les liens qui libèrent, 2021.

QUIROZ Lissell, « Le leurre de l'objectivité scientifique. Lieu d'énonciation et colonialité du savoir », Nice, 2019 (en ligne : <https://shs.hal.science/halshs-02422696> ; consulté le 5 août 2024).

TORNATORE Jean-Louis, « Words for Expressing What We Care About. The Continuity and the Exteriority of the Heritage Experience » dans J. Bondaz, F. Graezer-Bideau, C. Isnart et A. Lebon (dir.), *Les vocabulaires locaux du « patrimoine ». Traductions, négociations, transformations*, Münster, Berlin LIT Verlag, 2014, pp. 31-54 (en ligne : <https://shs.hal.science/halshs-01203138>).

TORNATORE Jean-Louis, « Patrimoine vivant et contributions citoyennes. Penser le patrimoine « devant » l'Anthropocène », *In Situ. Revue des patrimoines*, n° 33, 27 octobre 2017 (DOI : [10.4000/insitu.15606](https://doi.org/10.4000/insitu.15606) consulté le 21 septembre 2019).