



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

Patrimoine mondial

23 GA

WHC/21/23.GA/8

Paris, 16 novembre 2021

Original : français

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

VINGT-TROISIÈME SESSION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES ÉTATS PARTIES À LA CONVENTION CONCERNANT LA PROTECTION DU PATRIMOINE MONDIAL CULTUREL ET NATUREL

Paris, Siège de l'UNESCO
Novembre 2021

Point 8 de l'ordre du jour provisoire : Mesures possibles concernant les arriérés, y compris quant à l'examen des propositions d'inscription soumises par les États parties concernés, sans préjudice de la protection des États qui ne peuvent pas payer pour des raisons indépendantes de leur volonté

RÉSUMÉ

Conformément la Résolution **22 GA 7**, paragraphe 11, ce document présente les mesures possibles concernant les arriérés, y compris quant à l'examen des propositions d'inscription soumises par les États parties concernés, sans préjudice de la protection des États qui ne peuvent pas payer pour des raisons indépendantes de leur volonté.

Projet de résolution : 23 GA 8, voir Partie III.

I. ANTÉCÉDENTS

1. Lors de sa 22^e session (UNESCO, 2019), l'Assemblée générale des États parties à la Convention du patrimoine mondial a décidé d'inclure dans l'ordre du jour de sa 23^e session un point intitulé « Mesures possibles concernant les arriérés, y compris quant à l'examen des propositions d'inscription soumises par les États parties concernés, sans préjudice de la protection des États qui ne peuvent pas payer pour des raisons indépendantes de leur volonté » (Résolution **22 GA 7**, paragraphe 11).
2. Cet ajout fait suite aux débats qui ont lieu de manière récurrente depuis 2012 aussi bien lors du Comité du patrimoine mondial que durant l'Assemblée générale au sujet des arriérés / non-paiements de contributions mises en recouvrement au titre de l'Article 16 de la Convention.
3. En effet, le paiement des contributions obligatoires et volontaires mises en recouvrement est, selon l'Article 16 de la Convention du patrimoine mondial, une obligation qui incombe à tous les États parties à la Convention. Le Comité du patrimoine mondial l'a encore rappelé dans sa Décision **44 COM 14** (Fuzhou /en ligne, 2021). Or les défauts de paiements éventuels n'empêchent pas les États de continuer à bénéficier des avantages que leur confère la Convention, à commencer par l'exercice du droit à soumettre des propositions d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial.

II. MESURES POSSIBLES CONCERNANT LES ARRIÉRÉS

A) Droits conférés par la Convention

4. Les principaux droits des États parties à la Convention sont, entre autres, :
 - a. la possibilité de présenter une candidature au Comité du patrimoine mondial ;
 - b. la possibilité d'exercer un droit de vote ;
 - c. la possibilité de présenter des propositions d'inscriptions sur la Liste du patrimoine mondial ;
 - d. la possibilité de choisir le régime des contributions volontaires mises en recouvrement (Article 16.2) ;
 - e. la possibilité de demander une assistance internationale (Article 19) ;
 - f. la possibilité de dénoncer la Convention (Article 35).

B) Les mesures existantes

5. En l'état, le texte de la Convention ne prévoit qu'une seule mesure en cas de retard dans le paiement de la contribution obligatoire ou volontaire en ce qui concerne l'année en cours et l'année civile qui l'a immédiatement précédée au titre de l'Article 16, i.e. : **l'inéligibilité au Comité** du patrimoine mondial (Article 16.5).
6. Par ailleurs, en 1989, le Comité a noté « la persistance de certains retards dans le versement des contributions obligatoires ou volontaires », en conséquence de quoi il a décidé que « les États parties ayant un arriéré de paiement pour l'exercice biennal considéré ne seraient **pas en mesure d'obtenir une assistance internationale financée par le Fonds**, sinon dans des circonstances exceptionnelles ou en cas d'urgence » (Décision **13 COM XII.34**, UNESCO, 1989). Par la même Décision, le Comité a demandé

au Secrétariat de modifier les Orientations en conséquence. Les Orientations révisées incluant ces provisions ont été adoptées par le Comité à sa 15^e session (Carthage, 1991) par sa Décision **15 COM XIV.57**.

7. Ces deux mesures sont donc les seules en place à ce jour en cas de non-paiement des contributions.

C) Faisabilité d'autres mesures

8. En ce qui concerne le droit de dénoncer la Convention ou celui de choisir le régime des contributions volontaires (paragraphe 4d) et 4f) ci-dessus), il est évident que le non-paiement des contributions ne peut avoir aucun impact étant donné qu'il s'agit de droits relevant strictement de la souveraineté des États concernés.
9. Les seuls droits pour lesquels la faisabilité de mesures en lien avec les contributions peut être étudiée sont donc le droit de vote au sein de l'Assemblée générale et du Comité et le droit de présenter un dossier de proposition d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial.
10. A l'heure actuelle, ces droits restent acquis quel que soit le statut des contributions.

1) Le droit de vote au sein de l'Assemblée générale et du Comité

11. Si l'on compare les modalités d'élections aux divers organes directeurs des Conventions Culture de l'UNESCO, on constate que celles qui prévoient des élections n'ont aucune mesure restrictive en place en matière de droit de vote (Deuxième protocole (1999) relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, et Convention de 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel)¹.
12. En ce qui concerne les organes directeurs de l'UNESCO, l'exercice du droit de vote lors de la Conférence générale est conditionné au règlement des contributions en vertu de l'Article IV.C.8b) de l'Acte constitutif : « *Un État membre ne peut participer aux votes de la Conférence générale si le montant des sommes dues par lui au titre de ses contributions est supérieur au montant de la participation financière mise à sa charge pour l'année en cours et pour l'année civile qui l'a immédiatement précédée* ». De même, suite à l'amendement de l'Acte constitutif à la 40^e session de la Conférence générale, en ce qui concerne le Conseil exécutif, « *Un État membre ne peut participer aux votes si le montant total des sommes dues par lui au titre de ses contributions est supérieur au montant total de la participation financière mise à sa charge pour l'année en cours et pour l'année civile qui l'a immédiatement précédée* » (Article V.C.14.b) de l'Acte constitutif). Dans les deux cas, la Conférence générale peut cependant décider de faire exception à cette règle « *si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de la volonté dudit État membre* » (Articles IV.C. 8.c) et V.C.14.b) de l'Acte constitutif). La procédure applicable aux communications des États membres invoquant cette disposition est déterminée par les Articles 80 du Règlement intérieur de la Conférence générale et 48.2 du Règlement intérieur du Conseil exécutif.
13. Depuis 2019, l'Acte constitutif, tel qu'amendé par la Conférence générale à sa 40^e session, prévoit également une restriction concernant l'éligibilité : « *Un État membre n'est pas éligible au Conseil exécutif si le montant total des sommes dues par lui au titre de ses*

¹ A noter qu'il n'y a pas d'élections prévues dans le texte de la Convention de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique, ni dans celui de la Convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels.

contributions est supérieur au montant total de la participation financière mise à sa charge pour l'année en cours et pour l'année civile qui l'a immédiatement précédée. La Conférence générale peut néanmoins autoriser cet État membre à être éligible au Conseil exécutif si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de la volonté dudit État membre. » (Article V.A.1.b)).

14. Dans le cadre de la Convention de 1972, s'il existe déjà une restriction explicite à l'éligibilité au Comité en cas de retard dans le paiement de la contribution obligatoire ou volontaire en ce qui concerne l'année en cours et l'année civile qui l'a immédiatement précédée, la Convention ne prévoit pas de restriction au droit de vote des États parties à la Convention au sein de l'Assemblée générale ni au droit de vote des membres du Comité au sein du Comité. Il conviendrait à cet égard de noter que l'Acte constitutif de l'UNESCO, qui prévoyait déjà une restriction au droit de vote au sein de la Conférence générale, a été amendé à la 40^e session pour également prévoir des restrictions au droit de vote au sein du Conseil exécutif. Le droit de vote étant lié au statut d'État partie à la Convention, une restriction du droit de vote au sein de l'Assemblée générale ou du Comité impliquerait que les États parties à la Convention considèrent des amendements à la Convention. La procédure d'amendement de la Convention est prévue à l'Article 37 de la Convention. Aux termes de l'Article 37.1, « [l]a présente convention pourra être révisée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ». Par ailleurs, « [l]a révision ne liera cependant que les États qui deviendront parties à la Convention portant révision ».

2) Le droit de présenter un dossier d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial

15. Parmi les Conventions de l'UNESCO, seules la Convention de 1972 et la Convention de 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel prévoient des inscriptions sur des listes ; elles ne prévoient aucune restriction au droit de soumettre des biens/éléments pour de telles inscriptions.
16. L'Article 11.1 de la Convention de 1972 prévoit que chaque État Partie soumet « *un inventaire des biens du patrimoine culturel et naturel situés sur son territoire et susceptibles d'être inscrits sur la liste prévue au paragraphe 2 du présent article* ».
17. C'est sur la base de ces inventaires que le Comité établit la Liste du patrimoine mondial. Ainsi, l'Article 11.2 de la Convention de 1972 précise que « *[s]ur la base des inventaires soumis par les États en exécution du paragraphe 1 ci-dessus, le Comité établit, met à jour et diffuse, sous le nom de "liste du patrimoine mondial", une liste des biens du patrimoine culturel et du patrimoine naturel, tels 5 qu'ils sont définis aux articles 1 et 2 de la présente convention, qu'il considère comme ayant une valeur universelle exceptionnels en application des critères qu'il aura établis* ».
18. Un avis juridique sur l'imposition de restrictions à la présentation de propositions d'inscription par les membres du Comité a été présenté à la 7^e session extraordinaire du Comité en 2004 (Document WHC-04/7 EXT.COM/4B.Add). A la lumière de l'Article 11. 1 de la Convention, cet avis précise que les « États parties ont le droit que l'inventaire soit étudié par le Comité en vue d'une possible inscription sur la Liste du patrimoine mondial ». Par ailleurs, dans la mesure où le droit des États parties à voir leurs sites étudiés par le Comité en vue d'une possible inscription sur la Liste du patrimoine mondial s'exerce par l'intermédiaire des propositions d'inscription, l'avis juridique spécifie que « la présentation de propositions d'inscription par les États parties constitue pour ceux-ci l'exercice du droit de voir leur inventaire étudié par le Comité, droit résultant des termes de l'Article 11, paragraphe 2 ». Il s'ensuit qu'une interdiction faite aux États Parties de proposer un site pour inscription aurait pour conséquence que ces États seraient dans l'incapacité d'exercer leurs droits prévus par la Convention.

19. Dans la mesure où la Convention reconnaît le droit pour les États parties à voir leurs propositions d'inscription examinées par le Comité, l'introduction d'une restriction pour certains États, en défaut de paiement de leur contribution financière, de soumettre des dossiers de proposition d'inscription nécessiterait un amendement à la Convention.

3) L'examen par le Comité des propositions d'inscription

20. L'avis juridique présenté à la 7^e session extraordinaire du Comité en 2004 (Document WHC-04/7 EXT.COM/4B.Add) précise que s'il « serait problématique sur le plan juridique de tenter d'interdire aux membres du Comité de présenter des propositions d'inscription, il semble néanmoins possible que le Comité s'impose certaines restrictions dans l'examen des propositions d'inscription » et spécifie que « [l]e Comité est habilité à établir des règles par lesquelles il s'impose une limite ou une priorité dans le nombre ou dans les catégories de propositions d'inscription qu'il étudie au cours d'une session ». Ainsi, afin de pouvoir gérer un grand nombre de propositions d'inscription, le Comité a adopté au fil du temps des décisions par lesquelles il a limité le nombre de propositions d'inscription qui lui sont présentées pour examen. La dernière décision en date (Décision **40 COM 11**, Istanbul/UNESCO, 2016) a établi cette limite à 35 dossiers par an, avec un seul dossier par État partie. Ces décisions du Comité sont fondées sur les pouvoirs que lui confère explicitement la Convention en ce qui concerne l'établissement de ses méthodes et règles de travail (par exemple pour l'adoption de règlements intérieurs, l'établissement de critères, etc.) ou ses fonctions propres telles que définies dans la Convention. Ces limitations n'ont pas d'incidence sur le droit fondamental des États à voir leur dossier examiné par le Comité ; elles ont un impact seulement sur le calendrier d'examen dans le cas où la limite annuelle de 35 dossiers serait dépassée.
21. Lors de l'examen des propositions d'inscription présentées par les États parties, le Comité a en outre décidé de fixer un ordre de priorité pour l'examen des propositions d'inscription si la limite de 35 dossiers était dépassée, auquel cas l'examen des dossiers supplémentaires serait reporté à l'année suivante. Ces priorités, qui sont énumérées dans le paragraphe 61c) des Orientations, sont actuellement au nombre de 12.
22. Le Comité pourrait donc envisager d'**ajouter au paragraphe 61c) des Orientations une priorité pour l'examen des propositions d'inscription par le Comité en lien avec le règlement des contributions.** Dans ce cadre, le paiement des contributions aurait un impact potentiel uniquement dans le cas où la limite annuelle de 35 dossiers serait dépassée. En outre, resteraient à déterminer non seulement la position du paiement des contributions dans l'échelle des priorités, mais également le calendrier applicable (date butoir retenue pour faire le point sur les paiements). Il faudrait également prévoir ce qui se passerait en cas de règlement des contributions en cours de processus d'évaluation (qui est étalé sur 2 années civiles).
23. Le fait que l'évaluation des dossiers de proposition d'inscription a un coût qui est supporté par le Fonds du patrimoine mondial pourrait possiblement justifier un **report de l'examen d'un dossier de proposition d'inscription en lien avec le règlement des contributions.** Il faudrait alors déterminer les modalités d'application d'un tel mécanisme, notamment la date butoir retenue pour faire le point sur les paiements et combien de fois un tel report pourrait intervenir.
24. Conformément à la demande de l'Assemblée générale en 2019, les restrictions devraient également tenir compte de la « *protection des États qui ne peuvent pas payer pour des raisons indépendantes de leur volonté* ». Cette protection impliquerait la mise en place d'une procédure de vérification à définir qui risquerait alourdir considérablement les processus en place : il faudrait déterminer les critères applicables pour les « raisons indépendantes de la volonté des États », établir un organe de vérification qui devrait être constitué selon un mode à définir et se réunir selon un calendrier également à définir et

qui soit compatible avec le calendrier du paragraphe 168 des Orientations, etc. Le bénéfice escompté en termes de collecte d'arriérés semble limité par rapport aux coûts en temps de personnel qui pourraient être engendrés pour mettre en place et appliquer une telle procédure.

III. PROJET DE RÉSOLUTION

Projet de résolution : 23 GA 8

L'Assemblée générale,

1. *Ayant examiné le document WHC/21/23.GA/8,*
2. *Rappelant que pour tous les États parties à la Convention le paiement des contributions annuelles au Fonds du patrimoine mondial est une obligation légale au titre de l'Article 16 ;*
3. *[...]*