



**International Council on
Monuments and Sites**

**Conseil International
des Monuments et des Sites**

RAPPORT

**Relatif à la Mission de conseil pour la Contrée naturelle et
culturo-historique de Kotor (Monténégro)**

25-31 mars 2013

Mai 2013

Todor KRESTEV et Jacques ROUSSET

**Rapport Relatif à la Mission de conseil pour la Contrée naturelle et
culturo-historique de Kotor (Monténégro)**

25-31 mars 2013

TABLE DES MATIERES

PREFACE ET REMERCIEMENTS

1 CONTEXTE

2 POLITIQUE DE CONSERVATION DU BIEN

- 2.1 Législations
- 2.2 Protection juridique
- 2.3 Délimitations
- 2.4 Plan de gestion
- 2.5 Gestion

3 ETAT DE CONSERVATION, URBANISATION, TOURISME

- 3.1 Etat de conservation
- 3.2 Urbanisation accélérée et incontrôlée, tourisme

4 POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET D'URBANISME

- 4.1 Cadre général, législatif et institutionnel
- 4.2 Système des plans

5 PLANS DE DEVELOPPEMENT DU TRANSPORT

- 5.1 Conditions actuelles de transport et état du réseau
- 5.2 La stratégie de développement du transport
- 5.3 Transports publics, de tourisme, non routiers, alternatifs

6 EVALUATION DE L'IMPACT SUR LA V.U.E. DES PLANS DE DEVELOPPEMENT DU TRANSPORT

- 6.1 L'impact de la liaison à Verige et de la stratégie intégrée du transport
- 6.2 Impact du « by-pass »
- 6.3 Impact de la voie locale Muo-Prčan-Stoliv

7 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 7.1 Recommandations pour améliorer la politique de conservation
- 7.2 Recommandations pour améliorer la politique d'aménagement de territoire et d'urbanisme
- 7.3 Recommandations pour améliorer le réseau de transport
- 7.4 Recommandations relatives à l'assistance technique

ANNEX I- TERMES DE REFERENCE

ANNEX II- PROGRAMME DE LA MISSION

ANNEX III- DOSSIERS

PREFACE ET REMERCIEMENTS

Cette mission s'est déroulée dans d'excellentes conditions et, à cet égard, la mission veut rendre un hommage particulier :

- A la Commission nationale pour l'UNESCO et spécialement à Marija Raznatovic, Secrétaire générale de la Commission nationale pour l'UNESCO, qui a piloté avec une remarquable efficacité les rencontres avec les responsables des dossiers et projets et les visites sur le terrain ;
- A la Municipalité de Kotor et spécialement à Marija Maja Catovic, Maire de Kotor à qui, outre une participation active à nos échanges, nous devons l'excellent et amical dîner de clôture de la mission ;
- Aux représentants des deux instituts de protection du patrimoine culturel de Monténégro et spécialement à Ruzica Ivanovic, Directeur de l'Institut central et à Zorica Cubrovic, Directeur de l'Institut régional qui ont beaucoup contribué à mettre à notre disposition l'information nécessaire et les commentaires sur la politique de conservation du bien ;
- Aux membres de l'équipe d'experts, aux responsables des dossiers et projets, aux représentants d'institutions centrales, d'universités, d'ONG, etc., dont les commentaires et l'information ont été d'une grande utilité pour comprendre la situation sur place et les prévisions quant au territoire du bien ;
- A l'ICOMOS international et spécialement à Regina Durighello, Directrice de l'unité du Patrimoine mondial de l'ICOMOS et à Elke Duffner, assistante pour leur aimable disponibilité lors de la préparation de la mission tant pour son organisation pratique que pour la mise à notre disposition de tous les documents qui nous ont été utiles.

1. CONTEXTE

Le bien a été inscrit sur la Liste du Patrimoine mondial en 1979 comme un bien culturel suivant les critères (i), (ii), (iii) et (iv), lors de la 3ème session du Comité (COM).

Au cours des cinq dernières années, le bien fait l'objet de l'attention permanente du Comité du patrimoine mondial, du Centre de patrimoine mondial (CPM) et de l'ICOMOS.

Du 17 au 21 février 2008, à Kotor, a été effectuée une mission conjointe CPM/ICOMOS de suivi réactif en vue d'étudier la proposition du pont à Verige, de même que la situation générale dans le bien. Le mandat de la mission comprenait : un examen de la réalisation du Plan de gestion, présenté à l'UNESCO en 2007 ; une évaluation de la situation actuelle du bien quant à la protection juridique, à la planification et à l'état de conservation ; une étude de la pertinence du projet du pont à Verige ; une évaluation des actions liées aux réalisations et aux besoins en termes de renforcement des capacités (capacity building). La mission avait attiré l'attention sur la nécessité de définir le caractère du territoire en tant que paysage culturel spécifique avec sa structure horizontale (des villages alternant avec des zones vertes dans la région de la baie), un profil vertical des versants et des perspectives visuelles importantes. Parmi celles-ci, la mission indique comme étant le plus important l'axe visuel qui relie Perast à travers Verige, à l'archipel de la baie de Tivat, et à la mer, et qui joue un rôle intégrateur pour les quatre baies (de Kotor, de Risan, de Tivat et de Herceg Novi). La mission avait constaté que le système de gestion du site n'est pas adéquat : il manquait une bonne coordination entre les acteurs, il manquait aussi un acteur gestionnaire qui puisse coordonner la gestion ; il y avait des contradictions entre l'Institut régional et les autorités locales ; il n'y avait pas d'engagement financier prévu des autorités centrales et locales pour assurer les mécanismes et les instruments de gestion. La mission avait recommandé un système spécifique de gestion du site en actualisant le cadre législatif avec une bonne coordination entre les acteurs. Elle constatait que le système des plans n'était pas suffisamment adéquat pour assurer la protection territoriale efficace du bien et elle recommandait de prévoir et d'élaborer un Plan d'aménagement pour toute la Boca Kotorska sur le territoire des trois municipalités: Kotor, Herceg Novi et Tivat, en coordination avec le Plan spatial de Monténégro.

La mission a porté son attention sur le développement d'une urbanisation incontrôlée sur et autour du bien. Cette urbanisation menaçait les valeurs culturelles du site. La mission a recommandé des mesures d'urgence pour : redéfinir les valeurs du bien en tant que paysage culturel ; réaliser une protection juridique adéquate du Bien et de son milieu au moyen d'un système de régimes, de règles et de restrictions ; définir la zone tampon autour du bien, en tenant compte des aspects intégraux de la Bouche de Kotor (Boca Kotorska) ; élaborer un Plan d'aménagement pour toute la Bouche de Kotor sur le territoire des trois municipalités ; achever le Plan de gestion avec des recommandations concrètes, etc.

Quant au pont de Verige, la mission recommandait de demander une Etude sur l'impact visuel de l'actuelle proposition de pont à Verige sur la valeur universelle exceptionnelle du bien et de son paysage environnant pour tout le territoire de Boca Kotorska, comprenant le bien et sa zone-tampon potentielle. La mission estimait d'avance que le Pont aurait un impact négatif sur le paysage, notamment : il couperait la perspective de l'axe visuel le plus important qui relie Perast, par Verige, à l'archipel de la baie de Tivat, et à la mer ; il allait porter atteinte à l'ensemble architectural de l'église « Saint-

Dimanche », situé sur le cap « Saint-Dimanche », qui est un repère important dans l'axe visuel mentionné ; il présenterait un aspect agressif qui endommagerait l'intégrité visuelle du paysage culturel (axes), ainsi que le point d'entrée vers le Site.

À sa 32ème session, le Comité du patrimoine mondial réaffirmait les constatations de la mission et invitait l'Etat partie à proposer une nouvelle inscription d'une zone tampon plus vaste autour de la baie en tant que paysage culturel ; priait instamment les autorités de mener une étude d'impact visuel sur le projet de pont sur la Verige, ainsi que d'examiner toutes les autres options géographiques et techniques qui pourraient remplacer le projet de pont de Verige et éliminer l'impact négatif sur la valeur universelle exceptionnelle, de même qu'engageait l'Etat partie à achever le Plan de gestion après avoir mis en place des mesures légales et de protection appropriées et des moyens suffisants. (Décision 32 COM 7B.101)

En mars 2009, l'ICOMOS faisait des commentaires sur le rapport de l'état de conservation 2008 et il constatait un progrès : une Etude sur l'impact visuel du Pont de Verige était demandée, le projet lui-même étant stoppé ; le travail se poursuivait pour définir la zone tampon et le Plan de gestion. En même temps, il constatait, notamment: il manque toujours une définition des valeurs du paysage culturel ; il n'y a toujours pas de protection juridique adéquate du bien avec des régimes correspondants et des règles de préservation et de développement, qui pourraient assurer la protection des valeurs du paysage culturel aussi bien sur le bien que sur tout le territoire de la Bouche de Kotor, qui représente un paysage culturel intégral - un contexte authentique du bien ; il manque encore une zone tampon et un Plan d'aménagement ; la crise liée au manque de cadres de conservation dans l'Institut régional s'aggrave. L'ICOMOS s'inquiétait fort de l'accélération de l'urbanisation des zones côtières des baies (Tivat et Herceg Novi), ainsi que de la construction en perspective d'une nouvelle route « by-pass » autour de la baie de Kotor et Risan. Cette route allait se superposer à la route traditionnelle et ce, en dépit du refus de l'Institut régional. Celui-ci observait que si la route était réalisée, elle porterait une atteinte irréversible à la structure du paysage culturel au cœur même du bien. En conclusion, l'ICOMOS constatait la situation suivante : sur un arrière-fond du processus inexplicablement lent de la protection territoriale du bien et de son environnement, le tourisme se développe à une cadence croissante et sans respecter aucune règle qui tienne compte du paysage culturel de Boca Kotorska. L'ICOMOS recommandait ce qui suit : imposer un moratoire d'au moins 6 mois sur tous les nouveaux projets et toutes les réalisations à la Bouche de Kotor, tant que des instruments fiables permettant la protection du paysage culturel n'auront pas été mis en place ; redéfinir les valeurs du paysage culturel ; définir le plus vite possible la zone tampon du bien ; assurer d'urgence la protection juridique du bien et de sa zone tampon, avec des régimes, des règles et des restrictions respectives ; accélérer l'aboutissement du Plan d'aménagement pour toute la zone de la Bouche de Kotor et pour l'étude d'impact visuel qui s'y attache.

En avril 2009, l'ICOMOS a commenté la proposition de l'Etat partie de construire des complexes touristiques dans les secteurs 15 et 16 de la baie de Kotor. L'ICOMOS constatait une fois de plus une accélération de l'urbanisation autour des baies et il portait une appréciation négative aussi bien sur les propositions de construire dans les secteurs que sur le projet d'une nouvelle zone touristique à Kumbor, toujours sans une étude de l'impact des nouvelles constructions sur le paysage culturel, sans régimes et prescriptions et sans demander l'avis de l'Institut régional. Par ailleurs, l'ICOMOS réitérait ses recommandations antérieures.

À sa 33ème session, le Comité du patrimoine mondial notait avec regret que l'organe préconisé de coordination de la gestion du bien n'était toujours pas constitué et il

déclarait sa grande préoccupation à propos du projet d'une route «by-pass» autour de la baie et du développement du tourisme que ce projet impliquait. Il demandait à l'Etat partie de suspendre l'examen de ce projet tant qu'on n'aura pas assuré une protection adéquate et des mécanismes de gestion. Il notait la demande d'une étude sur l'impact visuel du Pont de Verige (Décision 33 COM 7B.114).

Du 21 au 26 juin 2009, un atelier d'experts a été organisé à Kotor pour préparer le projet d'une Déclaration rétrospective de valeur universelle exceptionnelle (V.U.E.) La Déclaration présente un nouveau regard sur les caractéristiques du paysage culturel et sur les aspects de la gestion du bien.

Du 1 au 6 mai 2011, à Kotor, s'est tenu un atelier d'experts qui a formulé des recommandations relatives à la zone tampon du bien et sur le Plan de gestion.

En novembre 2011, l'Etude sur l'impact visuel du Pont de Verige a été terminée. Elle montre que le Pont aura un impact négatif fort et irréversible sur le paysage et qu'il va compromettre les principaux liens visuels du paysage.

En 2011, le Gouvernement de Monténégro a adopté le Plan de gestion du bien.

En mars 2011, l'ICOMOS a fait un commentaire sur le rapport de l'état de conservation 2010-2011 en constatant un progrès pour ce qui est de l'adoption de la nouvelle Loi sur les biens culturels (2010), la définition d'une zone tampon adéquate autour du bien, l'Etude sur l'impact visuel du Pont de Verige, l'adoption du Plan de gestion, l'arrêt du projet d'une route « by-pass » autour de la baie de Kotor.

L'ICOMOS constatait les problèmes suivants : il manque toujours un système de régimes détaillés, de prescriptions, de règles, de normes et de restrictions tant pour les territoires du bien que pour sa zone tampon, comme le recommande le Comité, la mission 2008 et l'ICOMOS. Sont protégés actuellement plutôt les ensembles et les monuments particuliers, et non pas les valeurs globales du paysage. Ce manque d'une protection juridique adéquate présente des risques particulièrement grands à l'heure de l'urbanisation et des activités touristiques croissantes dans la région. L'ICOMOS souligne une fois de plus l'absence d'un Plan intégral d'aménagement pour toute la Bouche de Kotor, qui est située sur les territoires de trois municipalités. Ce manque est lié aussi à l'absence d'une conception intégrée des transports dans la région, qui puisse rendre compte de la spécificité des réseaux locaux, régionaux et nationaux des routes. En conséquence, on adopte des solutions partielles (voir « by-pass ») qui menacent le paysage culturel. L'ICOMOS estime que tout cela est lié aussi à la forte déstabilisation du système de gestion du bien qui est exposé à des risques d'autant plus grands face à l'urbanisation et aux activités touristiques croissantes. Il recommande d'introduire d'urgence une protection juridique du bien et de sa zone tampon avec les régimes, les prescriptions, les normes et les restrictions respectifs qui protègent les valeurs globales du paysage culturel ; de préparer un Plan intégré d'aménagement pour le territoire du bien et de sa zone tampon (tout le territoire de la Bouche de Kotor) ; d'abandonner définitivement l'alternative consistant à construire un pont à Verige, car il est prouvé que ce pont portera atteinte à la V.U.E. du bien, alors que les efforts devraient être orientés vers : des études détaillées pour un tunnel ; le développement de transports maritimes alternatifs dans la Baie et l'amélioration du système général de routes au niveau local, régional et national.

À sa 36ème session, le Comité du patrimoine mondial recommande à l'Etat partie d'élaborer des dispositions détaillées pour la mise en œuvre de la protection législative et pour la gestion coordonnée du bien ; de mettre en place dès que possible un plan

d'aménagement du territoire intégré des municipalités limitrophes et une stratégie de transport régional incluant des alternatives au projet de pont à Verige (tunnel, service de ferries améliorés, etc.), en consultation avec le CPM et l'ICOMOS. La présente mission s'effectue conformément aux décisions ci-dessus de la 36 COM. (Décision 36 COM 7B.79)

Compte tenu de ce contexte et des termes de référence ci-joints, la mission est d'avis que les problèmes des transports ne devraient pas être traités en dehors des autres problèmes liés à l'état des législations, à la protection juridique, à la politique dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, au système de gestion et à ses instruments. La nécessité de résoudre ces problèmes s'impose d'urgence dans le contexte de l'urbanisation croissante et de son impact négatif sur la V.U.E. Il s'agit non seulement de chercher des solutions efficaces au trafic et aux transports sur le territoire du bien, mais aussi de trouver des solutions qui n'en menacent pas la V.U.E.

Les problèmes de conservation, d'aménagement, d'urbanisme et de transports sont étroitement liés mais relèvent cependant de disciplines professionnelles différentes. A cet égard, les profils des deux experts se sont avérés très complémentaires et ont permis d'avoir une approche transversale des enjeux auxquels est confrontée la Contrée naturelle et culturo-historique de Kotor.

2. POLITIQUE DE CONSERVATION DU BIEN

La mission a étudié sur place, grâce aux réunions d'experts et aux discussions avec les représentants de tous les acteurs engagés dans la gestion du bien, grâce à l'examen de plusieurs documents aussi, les aspects suivants de la politique nationale de conservation du bien : les législations en vigueur, la protection juridique, les délimitations, le Plan de gestion en vigueur et le système de gestion. A partir de là, on a pu se faire une idée de l'actuel état de conservation du bien et de sa zone tampon, ainsi que des conséquences de l'urbanisation et des activités touristiques qui ont un impact sur la V.U.E.

2.1. Législations

L'actuelle législation dans le domaine du patrimoine culturel est basée sur la Constitution de Monténégro de 2007 qui dispose que l'Etat est le garant de la protection du patrimoine et en particulier du bien classé Patrimoine mondial. La mission constate qu'au cours des 15 dernières années il y a une activité législative dans ce domaine, et notamment en ce qui concerne le bien.

La Loi sur la protection des monuments culturels (1991) était en vigueur jusqu'en 2010. La mission 2008 a constaté que cette loi était déjà anachronique et qu'elle ne correspondait pas à la législation internationale : il y manquait la notion de « paysage culturel » en tant que type de patrimoine culturel, ainsi que la notion de « zone tampon »; le Plan de gestion n'était pas défini comme un document légitime en la matière, etc. En même temps que cette loi, a été adoptée aussi La Loi sur la rénovation de l'ensemble monumental de Kotor (1991) qui, de l'avis général, n'a jamais été appliquée.

En 2010, a été adoptée la Loi sur la protection des biens culturels qui s'est substituée à la Loi de 1991. Cette Loi est dans une grande mesure conforme à la législation

internationale, notamment : la zone tampon est réglementée en tant que territoire de protection autour du bien ; le plan de gestion est légitimé comme un instrument stratégique de base qui est adopté au niveau du Gouvernement ; la méthode de la conservation intégrée est introduite afin d'intégrer la politique de conservation et la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme. La Loi introduit comme un instrument opérationnel de base en vue de la conservation intégrée les études de protection menées par les autorités de protection qui peuvent impliquer des régimes et des restrictions pour certains ensembles, zones et territoires entiers. La Loi prévoit une réforme du système de gestion, et notamment des autorités de protection, sans pour autant donner des précisions. Au cours des réunions, certains experts ont exprimé l'avis que la période entre la Loi de 1991 et la Loi de 2010 était celle d'un « vide législatif » et que les conséquences pour le patrimoine culturel en étaient défavorables.

Outre par cette Loi, le bien est concerné par toute une série d'autres lois : Loi sur l'aménagement du territoire et la construction (2011) ; Loi sur la protection de la nature (2008) ; Loi sur l'environnement (2008) ; Loi sur le domaine maritime (1998) ; Loi sur les collectivités territoriales (2009) ; Loi sur la propriété étatique (2009) ; Loi sur la mer (2007), etc. Prochainement sera adoptée une nouvelle Loi sur la protection de la contrée naturelle et culturo-historique de Kotor. On compte sur cette loi pour définir et préciser la réforme du système de gestion concernant le bien.

Une série de règlements sont appliqués au niveau local: Statuts de la Municipalité de Kotor (2011) ; Décision sur la proclamation de Kotor et de sa contrée de bien culturel d'importance particulière (le 14 juin 1979) ; Décision sur les conditions générales pour les interventions sur les bâtiments de la contrée naturelle et culturo-historique protégée de Kotor (1981) ; Décision sur l'aménagement du territoire de la ville et des localités de la Municipalité de Kotor ; Décision sur l'ordre communal et la présentation des façades en ville.

La mission a constaté également des problèmes dans le domaine de la législation :

- La mission constate que le bien est concerné par toute une série de lois et de règlements qui sont superposés, sans suivre une ligne continue de protection de sa Valeur Universelle Exceptionnelle, de son authenticité et de son intégrité. Cela entraîne un effet négatif sur les processus de prise de décisions et d'assignation des mandats à différents niveaux du gouvernement. En conséquence, les législations ne garantissent pas le caractère obligatoire des décisions des autorités de protection: la mission a constaté que dans bien des cas les études de protection, proposées par les autorités de protection, ainsi que des avis de celles-ci sur des projets qui menacent le patrimoine culturel, sont ignorés par d'autres acteurs et n'influencent pas réellement la pratique urbanistique. Tout cela a un impact sur l'efficacité du système de gestion.
- Les experts locaux sont d'avis que si la Loi de 2010 prévoit la réalisation d'études de protection pour des territoires entiers, il manque toujours des dispositions concrètes pour leur application ;
- La Loi ne prévoit pas d'études obligatoires de l'impact des nouvelles constructions sur le patrimoine culturel (*Heritage Impact Assessment*) ;
- La Loi n'exige pas l'introduction de régimes obligatoires avec des prescriptions et dispositions détaillées pour les territoires protégés, dans le cas précis, pour le bien et sa zone tampon ;
- Le système de gestion n'est pas très clair, surtout pour ce qui est de la coordination entre les différents acteurs: par exemple, la coordination entre les

autorités de protection et la Municipalité laisse à désirer, justement dans les conditions d'application de la Loi par les collectivités locales. Cela ouvre la voie à des contradictions qui menacent le bien.

Dans ces conditions, le cadre législatif existant en la matière ne s'avère pas assez fort pour garantir l'impact efficace sur le processus d'urbanisation du bien.

2.2. Protection juridique

Statut de protection du bien

Un acquis important de la législation dans ce domaine est que la Loi de 2010 légalise le statut de paysage culturel qui pourrait placer sous une protection intégrale des territoires entiers ayant les qualités de paysage culturel. Aux termes de cette Loi, ce statut n'est accordé qu'à la condition de réaliser une étude de revalorisation qui puisse identifier les caractéristiques du paysage culturel sur le territoire respectif.

Contrairement aux attentes, trois ans depuis l'adoption de la Loi, il n'y a toujours pas d'étude de revalorisation pour le territoire du bien et sa zone tampon, autrement dit le bien n'a pas encore le statut de paysage culturel. La raison qu'on avance pour expliquer cette situation – le manque de moyens financiers – n'est pas convaincante. La mission a été informée qu'on s'attendait à ce que l'étude fût réalisée dans le cadre du Ministère du développement durable et du tourisme qui disposerait de meilleures possibilités financières (il n'est pas clair pourquoi le Ministère de la culture, qui est l'autorité principale de protection, reste en dehors de ce processus).

Cette absence d'un statut intégral de protection du bien est particulièrement inquiétante. Elle signifie que pour le moment on ne peut pas protéger les caractéristiques globales du paysage culturel dans le bien et sa zone tampon. Seuls sont protégés les biens isolés, les ensembles et les centres historiques du bien, mais les territoires intermédiaires restent sans protection et sont donc exposés à l'urbanisation. En témoigne la pratique courante (par exemple, la construction prévue de territoires de valeur comme Morinj, des césures vertes entre les agglomérations dans la zone Muo-Porčan-Stoliv, ou encore la zone médiévale Glavati, les constructions déjà existantes des territoires côtiers des baies Tivat et Herceg Novi, etc.).

Régimes, prescriptions, dispositions détaillées

Comme on le voit à partir de ce contexte, la nécessité de régimes, de prescriptions et de dispositions détaillées est sans cesse soulignée par des missions, des recommandations de l'ICOMOS et des décisions du Comité du patrimoine mondial.

La Loi de 2010 prévoit la réalisation d'études de protection pour certains biens, ensembles, centres et territoires entiers, avec les régimes et les restrictions respectifs. Ce fait est appréciable. Selon la pratique actuelle, le Ministère de la culture approuve les lignes directrices pour la préservation de certains biens. Sur cette base, les organes - central et régional de protection entreprennent des études de protection qui impliquent (mais pas dans tous les cas) des régimes et des restrictions. La Loi prévoit que les plans d'urbanisme des territoires respectifs soient conformes à ces régimes et à ces restrictions.

La mission a constaté les problèmes suivants dans ce domaine :

- Puisqu'il le bien et sa zone tampon n'ont pas le statut intégral de paysage culturel, il n'y a pas non plus l'obligation de réaliser des études de protection avec les régimes respectifs et les prescriptions pour l'ensemble du territoire. Des études sont faites pour des zones limitées, des ensembles et des centres au sein du bien (par exemple, pour Kotor, Perast, Morinj, Kostanjica, Glavati). Du reste, certaines études n'aboutissent pas à des régimes et à des prescriptions (par exemple, sur Kostanjica). Les territoires situés entre les sites protégés restent très vulnérables face à l'urbanisation. De cette façon la structure horizontale du paysage culturel se trouve menacée, les zones côtières étant construites en ceintures continues urbanisées (par exemple, les prévisions pour le territoire de Muo, Prčan et Stoliv dans le bien, les constructions des baies de Herceg Novi et Tivat dans la zone tampon, etc.).
- Les régimes et les prescriptions ne sont pas assez concrets, détaillés et diversifiés. Les lignes directrices de préservation sont assez générales; les régimes ne définissent pas clairement les territoires où la construction est interdite et ceux où l'on peut construire en respectant des paramètres rigoureux qui diffèrent d'une zone spécifique à l'autre. Comme le dit Mme le Maire de Kotor, on ne sait pas ce qui est interdit et ce qui est autorisé. D'après les experts locaux, il manque des dispositions claires relatives à la réalisation et à l'application des études de protection sur des territoires tout entiers.
- Enfin, même s'il existe des études de protection avec des restrictions concrètes, elles n'ont pas la force obligatoire garantie par la Loi, et dans bien des cas elles ne sont pas respectées (le cas Morinj, un territoire à propos duquel l'étude propose d'interdire de construire, alors que la Municipalité a adopté un projet pour construire sur tout le territoire un complexe hôtelier). Le plus souvent, les objections des autorités de protections contre les projets inacceptables restent sans écho.

Dans cette situation, les caractéristiques globales du paysage culturel restent manifestement sans protection, ainsi que certaines de ses composantes de valeur. Ceci explique les conséquences négatives du processus d'urbanisation constatées jusqu'à présent par le Comité du patrimoine mondial, le CPM et l'ICOMOS.

2.3. Délimitations

La mission a constaté un progrès quant aux délimitations de la zone tampon autour du bien. Celles-ci sont définies tout à fait suivant les exigences de la 32ème session du Comité du patrimoine mondial pour l'inscription d'une zone tampon plus vaste autour de la baie en tant que paysage culturel. Comme il a été dit, la zone tampon est déjà légalisée par la nouvelle Loi de 2010 **[DOSSIER_01]**.

La mission a été informée que l'Etat partie avait envoyé une proposition au CPM pour une modification mineure des délimitations du bien afin que son territoire se retrouve seulement à l'intérieur de la municipalité de Kotor (aujourd'hui, des parties du bien appartiennent aux municipalités voisines Herceg Novi et Tivat) et pour faciliter sa gestion. La proposition a été renvoyée par le CPM. La mission est d'avis que les arguments purement administratifs pour la modification des délimitations du bien ne sont pas suffisamment convaincants. Il faudrait des arguments liés aux valeurs culturelles du territoire. Or, des arguments de ce type n'ont pas été présentés.

2.4. Plan de gestion

La mission considère comme un progrès notable le fait qu'un Plan de gestion du bien a été élaboré et accepté par le Gouvernement de Monténégro en tant qu'instrument légitime stratégique réglementé par la Loi de 2010. Il est également très important que le Plan de gestion présente la nouvelle approche du territoire du bien et de sa zone tampon en tant que paysage culturel intégral. Le Plan de gestion définit aussi les caractéristiques du bien conformément à la Déclaration rétrospective de V.U.E., notamment : son intégrité et sa cohésion assurées par l'axe visuel qui relie les quatre baies, sa structure horizontale, son profil vertical, ses repères visuels et ses zones spécifiques [DOSSIER_01]. La mission estime que ces définitions peuvent constituer une excellente base pour l'*étude de valorisation* nécessaire en vue d'obtenir le statut de *paysage culturel*.

Le Plan de gestion fait une analyse convaincante des effets d'une *urbanisation exagérée et incontrôlée*, ainsi que des facteurs et des risques qui menacent la V.U.E.

Une évaluation d'ensemble du Plan de gestion devrait se faire du point de vue de sa principale fonction, telle qu'elle est définie dans les Orientations: *intégrer des pratiques traditionnelles, des instruments de planification urbaine ou régionale en vigueur et d'autres mécanismes de contrôle de planification, formel et informel*. Sur cette base, le Plan de gestion devrait proposer une amélioration des instruments, des mécanismes et de systèmes de gestion respectifs. A cet égard, la mission a pu constater également quelques manques dans le Plan de gestion, à savoir :

- Le Plan de gestion n'évoque pas la nécessité d'améliorer la protection juridique du bien: le changement de son statut en tant que paysage culturel et la définition du système de régimes et de prescriptions obligatoires qui protègent les caractéristiques, présentées par le Plan même, du paysage et de la V.U.E. du bien.
- La nécessité d'un lien direct entre les régimes de protection et les plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme (un aspect important de la conservation intégrée) n'est pas mentionnée. Or, sans ce lien on ne peut s'attendre à ce que les plans soient en mesure d'assurer une protection territoriale du bien et de sa V.U.E. D'ailleurs le Plan de gestion ne met l'accent que sur la nécessité d'un plan d'aménagement pour la municipalité de Kotor, et non pas d'un plan d'aménagement intégré pour les trois municipalités.
- Il n'est pas clair qui va appliquer le Plan de gestion – le système de gestion reste dans le flou.
- Le Plan d'action pour appliquer le Plan de gestion est assez général, sans un cadre financier garanti par le Gouvernement adoptant le Plan.

2.5. Gestion

La gestion du bien a fait en permanence l'objet de l'attention du Comité du patrimoine mondial, du CPM et de l'ICOMOS au cours des cinq dernières années, notamment à travers les recommandations pour la création d'un système unifié de gestion, pour renforcer le rôle des autorités de protection et pour leur coordination.

En 2011, l'Etat a procédé à une réforme partielle du système de gestion. L'explication suivante a été donnée à la mission: la réforme vise à une plus grande centralisation en direction de l'autorité centrale de protection – le Ministère de la culture – ainsi qu'à une

économie de moyens face à la crise. A la suite de la réforme, il existe aujourd'hui les autorités suivantes de protection :

- Au niveau central, le Ministère de la culture est une autorité centrale de protection, notamment avec une nouvelle Direction du patrimoine culturel ;
- Les deux instituts de préservation des monuments de la culture – central (à Cetinje) et régional (à Kotor) – ont été transformés au niveau central et régional, chaque institut étant divisé en deux parties :
 - L'ancien Institut central a été divisé en: *Direction de protection des valeurs culturelles* et *Centre de conservation et d'archéologie de Monténégro*;
 - L'ancien Institut régional a été divisé en: *Unité locale de la Direction pour la protection des biens culturels* et *Unité locale du Centre de conservation et d'archéologie de Monténégro*. En même temps, la portée territoriale des unités régionales a été élargie avec l'intégration de la municipalité Budva (jusqu'à présent le territoire s'étendait sur: Kotor, Tivat et Herceg Novi).
- Au niveau municipal la municipalité de Kotor a créé son propre service du patrimoine culturel, avec des compétences administratives et juridiques.

D'autres ministères sont également concernés par le patrimoine culturel, à savoir le Ministère du développement durable et du tourisme, le Ministère des transports, le Ministère de l'économie, etc.

Le Plan de gestion souligne que le principe de base de la gestion à venir du patrimoine culturel sera la coopération et la coordination entre tous les acteurs concernés par le bien et la création d'une autorité centrale – *un organisme directeur - agence* – qui établira cette coordination.

Tout en appréciant les intentions d'améliorer la gestion du bien, la mission constate les problèmes suivants :

- En fait, au lieu de les augmenter, les possibilités et le rôle des autorités de protection sont nettement réduits. De l'avis général, la nouvelle Direction près du Ministère de la culture n'a pas la capacité de gérer tout le patrimoine culturel de Monténégro. L'acteur régional, qui jouait, jusqu'en 2011, un rôle essentiel pour la préservation du bien, est aujourd'hui fort affaibli. Après avoir été divisé en deux parties, des 30 personnes et 5 architectes (jusqu'en 2011), il n'en reste aujourd'hui que 6 personnes et un architecte (il est d'ailleurs le seul architecte pour les deux divisions à Cetinje et à Kotor), alors que les obligations de cet acteur régional ont augmenté avec l'intégration de Budva (plus Kotor, Herceg Novi et Tivat). Il semble envisagé d'augmenter les effectifs avec 40 personnes au niveau national dont 14 pour la région de Kotor - ce serait un réel progrès sans pour autant être certain que ce soit à la hauteur de la charge à assumer.
- Il existe des contradictions entre les acteurs au sein du système de gestion - par exemple, entre les autorités de protection et la municipalité. Il manque aussi une coordination entre les trois municipalités dont les territoires comprennent des parties du bien et de sa zone tampon.
- Le système à venir de gestion du bien reste dans une large mesure inconnu. La mission n'a pas eu d'information précise sur le principal gestionnaire du bien (organisme directeur – agence), qui, d'après le Plan de gestion, va coordonner tous les acteurs et va appliquer le Plan de gestion. La question de savoir si cette autorité sera d'Etat, municipale ou mixte n'est pas claire. On s'attend à ce que la future Loi sur la protection de la Contrée naturelle et culturo-historique de Kotor

apporte de la clarté et du concret au système de gestion. Cependant l'absence actuelle d'une idée précise sur la future gestion inquiète.

- Comme il a été indiqué, il manque un caractère obligatoire des décisions des autorités de protection: dans bien des cas leurs études ou avis sur des projets sont sous-estimés.
- Comme l'estime Mme le Maire de Kotor, la réforme n'est pas assurée au plan financier. De l'avis de la mission, des moyens financiers doivent être dégagés et, à cet égard, nous avons noté qu'il existait aujourd'hui une disposition légale imposant aux propriétaires de biens classés au patrimoine, qui les exploitent commercialement, de verser une contribution à l'Etat mais que cette clause risquait d'être abrogée ce qui priverait l'administration d'une ressource bien utile!
- Par conséquent, en dépit de la pression croissante de l'urbanisation et des investissements sur le bien, le système de gestion s'affaiblit et son avenir reste en grande partie incertain.

3. ETAT DE CONSERVATION, URBANISATION, TOURISME

3.1. Etat de conservation

La préservation du bien se fait maintenant grâce aux efforts constants des deux unités régionales: Unité locale de la Direction pour la protection des biens culturels et Unité locale du Centre de conservation et d'archéologie de Monténégro. Ces efforts vont dans trois directions :

- Interventions de conservation de biens culturels individuels: bâtiments publics, églises, forteresses, biens artistiques, archéologie ;
- Préservation de centres et d'ensembles historiques, notamment grâce à des études spécialisées de protection. La mission a constaté de très bons résultats dans la Vieille ville de Kotor dont l'intégrité et l'authenticité sont en grande partie conservées, ainsi qu'à Perast **[DOSSIER_02]** (ce qu'on ne peut pas dire de Tivat);
- Préservation de zones libres de valeur, qui représentent des parties essentielles du paysage culturel à identité marquante. Là-aussi, les études de protection constituent un instrument de base. Ces études existent, par exemple, pour les territoires suivants dans le bien :
 - Le territoire autour de Morinj – avec ses vieux moulins, les sources d'eau douce et une végétation typique dont l'authenticité est à conserver. Après l'étude faite par l'acteur régional, il faut interdire de construire dans cette zone **[DOSSIER_03]** ;
 - La zone près de Kostanjica – une côte verte historique qui souligne la structure verticale du paysage et qu'il faut conserver dans son intégralité en tant qu'arrière-fond pour les ensembles insulaires **[DOSSIER_04]** ;
 - La zone Glavati, entre Muo et Prčan, une césure verte médiévale inoccupée, entre les agglomérations, avec une église, de vieux chemins, une archéologie et une verdure traditionnelle, qui représente un exemple significatif de la structure horizontale du paysage. L'autorité régionale de protection interdit la construction dans cette zone **[DOSSIER_05]**.

Hélas, les efforts de l'autorité de protection visant à conserver ces territoires ne se soldent pas par un succès. Les raisons en sont les défauts de la politique générale de conservation que nous avons déjà signalés : il manque un statut global de protection du territoire du bien en tant que paysage culturel; il manque des régimes et des prescriptions concrètes à l'égard des plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme; il manque un système efficace de gestion qui puisse coordonner les acteurs ; il manque aussi un caractère obligatoire des décisions prises par l'autorité de protection. En conséquence : la Municipalité a approuvé un projet de construction de l'ensemble du territoire de Morin **[DOSSIER_11]**; Kostanjica fait l'objet d'intenses travaux de construction; on prévoit aussi de construire sur la zone de Glavati.

Face à cette situation, les instruments de protection et de préservation s'avèrent donc très peu efficaces.

3.2. Urbanisation accélérée et incontrôlée, tourisme

Le boom des investissements dans le territoire de la Bouche de Kotor s'est produit après 2005. Actuellement, le territoire est envahi par une nouvelle vague d'urbanisation. Jusqu'à présent, ce processus a été constamment l'objet de l'attention du Comité du patrimoine mondial, du CPM et de l'ICOMOS, qui soulignent que l'urbanisation exagérée et incontrôlée menace la V.U.E. du bien (le fait est reconnu aussi par le Plan de gestion). La mission a pu constater sur place les effets suivants de ce processus sur le paysage culturel, un processus de plus en plus dynamique depuis 2008 :

- Les complexes touristiques dans les secteurs 15 et 16 du bien, près de la Vieille ville de Kotor, qui avaient fait l'objet des commentaires négatifs de l'ICOMOS en 2009, ont déjà leurs projets et attendent d'être réalisés **[DOSSIER_06 et 07]**. Les projets prévoient une construction en densité des deux zones jusqu'à la ligne côtière elle-même. La mission estime que l'effet de ces constructions sera négatif, car elles vont détruire les espaces verts entre les localités et cacheront la vue sur la baie depuis le boulevard qui longe le littoral;
- Les projets de construire en densité et en continu tout au long de la zone Muo-Prčan-Stoliv dans le bien sont prêts **[DOSSIER_08]**. Seront également construites les césures vertes entre les localités (y compris la zone Glavati) ;
- Il est prévu de prolonger l'enceinte urbanisée le long de Dobrota dans le bien, entre les routes parallèles **[DOSSIER_09]** ;
- La zone autour de Kostanjica est en train d'être activement urbanisée dans le bien **[DOSSIER_10]** ;
- Le littoral des baies de Tivat et de Herceg Novi est presque entièrement urbanisé dans la zone tampon: aux constructions sur ce territoire s'ajoutera celle du complexe touristique à Kumbor **[DOSSIER_12]** ;
- On constate aussi des travaux de construction intenses autour de l'église « Saint-Dimanche », qui est un repère visuel important par rapport à Verige **[DOSSIER_12]**.

Il convient de souligner le rôle du système des transports dans ce processus d'urbanisation. Une tendance s'y dessine dans l'ordre suivant: on prévoit de construire ou bien on construit des routes qui sont parallèles et superposées à la route traditionnelle du littoral, et ensuite le territoire entre les routes parallèles est entièrement urbanisé. Tel a été le cas de Dobrota, et c'est ce que l'on prévoit avec la construction de la zone Muo-Prčan-Stoliv. En ce sens, la construction de nouvelles routes parallèles au-dessus de la route du littoral devient un instrument efficace pour urbaniser les baies.

L'objectif de ce processus d'urbanisation des zones côtières est évident: il s'agit de construire en continu toute la côte des baies de Kotor et Risan dans le bien, comme cela a été fait dans les baies de Tivat et Herceg Novi, dans la zone tampon [DOSSIER_13]. Sera ainsi compromise aussi bien la structure horizontale du paysage (en construisant sur les zones libres entre les agglomérations) que sa structure verticale (en perçant les côtes vertes des montagnes avec les routes et les constructions). On voit apparaître dans tout cela aussi le manque d'une stratégie territoriale globale pour le développement durable du tourisme à la Bouche de Kotor dans le respect des caractéristiques du paysage culturel.

La mission attire également l'attention sur certains cas d'intervention trop agressive dans l'environnement dont l'effet sur le paysage est négatif (par exemple, la carrière de Lovčan, la construction au-dessus de Mou [DOSSIER_14], etc.). La nouvelle architecture n'est pas un bon exemple d'harmonie contextuelle et de respect de l'environnement (par exemple, le restaurant situé devant les fortifications de Kotor et le bâtiment dans le parc de Kotor, près de la rivière Skudra [DOSSIER_15]).

4. POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET D'URBANISME

4.1. Cadre général, législatif et institutionnel

Il y a peu d'études prospectives générales et seules quelques orientations apparaissent dans la loi de 2008 sur le développement spatial et la construction des structures et dans le plan spatial du Monténégro également de 2008 :

- articulation entre le plan d'aménagement national et les plans d'aménagement locaux ;
- augmentation des capacités d'accueil hôtelières ;
- modernisation et développement du réseau routier.

La nécessité de concilier le développement économique et touristique et la préservation du patrimoine est reprise dans tous les documents de planification mais on verra que, sur le terrain, elle se traduit assez souvent par de véritables conflits.

La loi de 2008, citée plus haut, est assez peu contraignante, le statut d'opérations d'intérêt général pouvant, par exemple, être accordé à des projets immobiliers importants (article 7: hôtels 5 étoiles et de plus de 120 chambres, entreprises d'au moins 300 employés), sous réserve que le maître d'ouvrage adhère à la chambre professionnelle des entreprises de développement spatial et de construction des structures (article 139). Sa validité a d'ailleurs expiré fin 2011 ce qui ouvre encore plus largement l'initiative de l'urbanisation aux investisseurs.

A ces documents principaux, s'ajoutent, bien sûr, la stratégie de développement des transports mais aussi des lois sur l'environnement (2008), sur les biens maritimes, sur les collectivités locales, sur la propriété de l'Etat.

Au plan institutionnel, il est rappelé la responsabilité des communautés en matière d'urbanisme ce qui suppose l'existence des plans locaux d'urbanisme élaborés après consultation des habitants et comportant des règles d'occupation du sol.

Ces conditions sont encore très rarement réunies ce qui ouvre la voie à un étalement urbain mal maîtrisé, dont on donnera quelques exemples plus bas, illustrés également par des photographies en annexe.

4.2. Système des plans

La mission a pris connaissance du système hiérarchique suivant de plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme :

Plan spatial de Monténégro.

La carte qui accompagne le plan confirme le risque ci-dessus puisque les zones situées le long des côtes des Bouches de Kotor et de part et d'autre des infrastructures routières sont classées « corridors de développement » **[DOSSIER_16]**.

Plan d'aménagement des zones d'affectations spéciales pour le domaine public maritime (2007).

La mission 2008 a constaté que c'est ce plan qui avait prévu la construction des complexes touristiques dans les secteurs 15 et 16, ainsi que le nouveau complexe touristique à Kumbor dans la baie de Herceg Novi. Les commentaires de l'ICOMOS (2009) sur ces réalisations sont négatifs.

Plan particulier d'affectation de l'espace littoral du Monténégro (en cours d'élaboration).

Ce plan, qui concerne 6 municipalités (Herceg Novi, Kotor, Tivat, Budva, Bar, Ulcinj), est un plan national et recouvre à peu près le périmètre de la zone tampon. L'étude est conduite par le RZUP (Republic Institute for urban planning and development) -Monte CEP (Center for urban planning development), qui a mis en place un groupe de travail réunissant les divers responsables des aspects stratégiques d'aménagement, ce qui est en principe une excellente méthode. On peut cependant souhaiter aussi la participation à part entière des autorités de protection. La responsable de l'étude regrette qu'à l'exception de Perast et de Kotor, les collectivités locales ne manifestent pas un grand soutien à ces travaux et ne disposent pas, non plus, d'études des valeurs architecturales et culturelles, menées par des professionnels compétents en coordination avec les organes de protection.

L'analyse de l'état actuel est terminée et fait apparaître d'une part un déséquilibre entre la construction (immobilière, touristique) et la desserte de transport, d'autre part un risque de dégradation des structures urbaines. Un des objectifs principaux du plan consiste à définir les territoires constructibles du littoral et à proposer un pourcentage nouveau des territoires aménagés bons à construire. Selon un document présenté à la mission et intitulé *Etude de constructibilité de l'espace littoral*, il est prévu que le taux des terrains construits sur les 6 municipalités côtières, Kotor compris, augmentera de 2.8% à 19%. Contrairement à ce qu'on devrait prévoir dans une zone aussi vulnérable, cette proposition ne repose pas sur des régimes et des prescriptions pour la protection du patrimoine culturel qui interdisent la construction sur certains territoires et qui la règlementent moyennant des paramètres rigoureux.

Plan d'urbanisme des villes historiques

En principe les plans d'urbanisme devraient s'harmoniser avec les plans, évoqués ci-dessus, de niveau hiérarchique supérieur. Sur 13 agglomérations dans le bien, seuls Kotor (1987) et Perast (2012) ont des plans d'urbanisme. Actuellement on prépare un plan nouveau pour Kotor.

La politique foncière

Elle est entre les mains de l'Etat seul. Les collectivités locales peuvent cependant proposer de réserver des emprises mais uniquement pour des projets d'intérêt national et non pour des projets répondant à des besoins locaux.

A partir des informations reçues, la mission tire les conclusions suivantes :

- Il faut reconnaître comme positif le fait que le Monténégro possède un système réglementé de plans d'aménagement et d'urbanisme à des niveaux hiérarchiques différents. Ce système se développe d'une manière conséquente, y compris sur le territoire concerné.
- Comme on l'a vu plus haut, dans nombre de communes, en l'absence de plans d'urbanisme dotés de prescriptions précises, le développement urbain est assez mal maîtrisé. Cette situation s'explique sans doute par la jeunesse d'un petit pays qui a connu, depuis seulement quelques années, des changements politiques très importants qu'accompagne un développement économique et touristique accéléré, certes positif, mais qui doit se concilier avec la préservation d'un patrimoine culturel et naturel exceptionnel. Pour faire face à cet enjeu, l'Etat a dû se doter, dans l'urgence, d'outils législatifs et de planification de première génération, dont la solidité est encore incertaine et qui, à la lumière de l'expérience des premières années d'application, devraient être renforcés. Il manque aussi une méthodologie unifiée de référence pour l'établissement des plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme selon les principes de la conservation intégrée.
- L'impression générale de la mission est qu'il manque un lien suffisamment stable entre la politique de conservation et la politique d'aménagement de territoire et d'urbanisme. Ce lien devrait s'établir grâce à des régimes réglementés et à des prescriptions de protection. Aujourd'hui, il manque, au niveau local et régional, des régimes définis pour l'ensemble du territoire du bien et de la zone tampon, des régimes qui identifient les zones non constructibles (avec leur destination: agriculture, protection du patrimoine culturel ou naturel, etc.), les zones constructibles avec des règles portant sur les types d'aménagements acceptables (nature des constructions, densité, hauteur, références architecturales éventuelles, etc.) et les emprises réservées à des infrastructures ou des équipements d'intérêt public. Dans ce cas, si *Le Plan particulier d'affectation de l'espace littoral du Monténégro* définit les territoires constructibles du bien et de la zone tampon sans tenir compte des exigences de protection du paysage culturel, il risque de porter des atteintes irréversibles à la V.U.E. du bien.
- La mission a constaté un certain manque de coordination et d'harmonisation entre les différents plans ayant trait au bien. Cela est dû, en grande partie, au système insatisfaisant de gestion et à l'absence d'un organisme directeur de coordination. Le Plan de gestion attire l'attention sur une certaine fragmentation des plans d'aménagement en plans pour telle ou telle agglomération isolée, tel quartier ou telle zone. De plus en plus souvent, on assiste à des modifications partielles des plans d'urbanisme en vigueur pour des zones concrètes qui présentent un intérêt aux yeux des investisseurs. Dans ce genre de cas, c'est l'investisseur qui commande les plans et il les arrange en fonction de ses propres intérêts. L'acteur régional de protection a avoué que ces plans, après avoir été plusieurs fois rejetés, finissent parfois par avoir le feu vert de la Municipalité et sont réalisés. La mission a constaté que, dans certains territoires de la zone tampon (par exemple, les zones côtières des baies Tivat et Herceg Novi), l'avis des acteurs de protection n'est même pas demandé. Tout cela porte atteinte à la cohésion du système des plans.
- La mission constate qu'à l'étape actuelle il n'y a pas une intention d'élaborer un Plan d'aménagement intégré pour les trois municipalités sur le territoire du bien et sa zone tampon, conformément aux décisions du 36 COM et aux recommandations de l'ICOMOS. Cette situation est expliquée avec des raisons diverses: la désignation d'un territoire ne correspondant pas à des limites

administratives poserait un problème législatif ; il existe des problèmes financiers; l'absence d'un esprit de coopération et de coordination entre les trois municipalités.

- La mission a constaté également une insuffisance de moyens humains et financiers permettant de mener à bien une politique conséquente d'aménagement du territoire et d'urbanisme sur des territoires à valeur historique. Face à cette carence d'effectifs, il n'est donc pas surprenant que l'autorité de protection ait parfois des difficultés à répondre, dans les délais, aux consultations comme cela nous a été signalé pour quelques dossiers de projets.

5. PLANS DE DEVELOPPEMENT DU TRANSPORT

L'évaluation des problèmes liés au transport et des consultations en la matière constituent une tâche centrale de la Mission. Selon les termes de référence la mission se doit de réunir une information sur tous les plans de développement des transports; d'évaluer le bien-fondé de la stratégie du transport et de la proposition actuelle pour un « by-pass » dans la baie de Kotor, ainsi que leur impact potentiel sur le bien. Sur cette base, la mission doit faire des recommandations et des consultations techniques pour trouver les bonnes solutions au problème des transports. Il s'agit de solutions qui ne menacent pas la V.U.E., l'authenticité et l'intégrité du bien.

Avant de se rendre sur place, la mission n'avait reçu de l'information que sur le projet technique d'un « by-pass » de Skaljari à Ljuta. Il manquait une information tant sur la stratégie intégrée du transport que sur le réseau de routes locales à la Bouche de Kotor. Une fois sur place, la mission a demandé et reçu toute l'information existante. Elle a procédé à des visites approfondies des lieux et a eu une série de discussions avec l'équipe pluridisciplinaire d'experts créée spécialement pour se pencher sur les problèmes des transports.

5.1. Conditions actuelles de transport et état du réseau [DOSSIER_17]

Quelques indications générales figurent dans le projet de stratégie de développement des transports. Elles ont été enrichies par les échanges avec nos partenaires locaux qui ont porté sur :

- Les problèmes de sécurité ;
- L' accroissement du trafic avec l'ouverture des nouvelles routes vers le nord de la Bosnie-Herzégovine et augmentation rapide de la fréquentation touristique ce qui, comme rappelé dans les conclusions des commentaires de la mission de 2008, crée de sérieux problèmes : bouchons et ralentissements comme à Kotor avec, en été, 12 600 véhicules par jour à l'entrée de la ville, des attentes de 2 à 3 heures, difficultés de stationnement dues aux 245 000 voyageurs arrivant par les 340 navires de croisière, les 240 000 excursionnistes débarqués des 600 autocars. La situation n'est pas meilleure sur les ferries entre Kamenari et Lepetane où l'on compte 2 800 véhicules par jour pour chacune des trois traversées avec des attentes de plusieurs heures ;
- D'une façon générale, la mauvaise prise en compte des besoins pour les déplacements domicile-travail et pour les gros générateurs de trafic comme l'aéroport de Tivat;

- L'absence de transports publics, non routiers et alternatifs, organisés à la Bouche de Kotor;
- Enfin, cette surcharge des réseaux entraîne une usure prématurée des chaussées, des dépenses d'entretien supplémentaires, des nuisances de bruit et de pollution atmosphérique.

La gravité de la situation est unanimement reconnue.

Réseau actuel au niveau national et régional

La route adriatique Albanie-Monténégro-Croatie suit la route traditionnelle du littoral de la Bouche de Kotor (avec tous les problèmes signalés) et elle se prolonge par des routes nationales, vers l'Ouest en direction de Dubrovnik, vers le Sud-Est en direction de Budva et Bar, vers l'Est en direction de Podgorica et les frontières avec l'Albanie et la Serbie, vers le Nord, de Lipci en direction de Grahovo, Vilusi et la frontière avec la Bosnie- Herzégovine.

A une cinquantaine de kilomètres au nord se trouve une grande transversale Bosnie-Herzégovine-Niksic-Podgorica-frontières avec la Serbie et l'Albanie.

Les autres éléments du maillage routier n'intéressent pas directement les Bouches de Kotor et nous nous dispensons de les décrire.

Réseau au niveau local

Il existe, autour des baies, des routes locales, le plus souvent parallèles et plus en hauteur par rapport à la route ancienne du littoral, par exemple la route au-dessus de Dobrota (construite en 1962), des routes au-dessus de la baie de Tivat et tout au long de la baie de Herceg Novi. Nées de l'urbanisation des baies, ces routes y ont contribué: les espaces entre les routes parallèles sont presque entièrement bâtis.

5.2. La stratégie de développement du transport [DOSSIER_18]

Cadre législatif et réglementaire:

La proposition de stratégie des transports est présentée dans un document ministériel qui nous a été remis. Nous en avons discuté au cours des réunions des 27 et 28 mars et on peut en retenir les points suivants:

- loi sur les routes de 2004 portant sur la gestion et l'entretien mais traitant également des différents réseaux des autoroutes aux routes locales;
- la proposition de stratégie, citée plus haut, vise la période 2008-2018 et retient d'une part quelques objectifs généraux, d'autre part une liste d'opérations. Elle devra être adoptée par le gouvernement après avoir recueilli l'avis des municipalités et du Parlement. Par contre, on s'explique mal pourquoi l'avis du Ministère de la culture n'est pas demandé. Pour l'avenir, la mission recommande que le Ministère de la culture soit intégré dans le processus d'élaboration des politiques et des projets de transport de façon que les attributs de la Valeur Universelle Exceptionnelle soient parfaitement pris en compte.

Opérations envisagées au niveau national et régional

Deux corridors prioritaires de transport sont importants pour le territoire de la Bouche de Kotor :

- L'autoroute Ionienne-Adriatique qui va relier l'Albanie, le Monténégro (via Grahovo) et la Bosnie-Herzégovine ;

- La voie rapide Adriatique qui suit le littoral depuis Dubrovnik en passant par Verige et se prolongeant par Tivat et Budva. Son objectif est de décharger la voirie locale côtière du trafic de transit. Il est aussi indiqué- ce qui n'est pas surprenant - que ce projet exige des études plus détaillées ;

La route déjà construite au-dessus de Morinj et Risan en direction de Grahovo doit relier les deux corridors et rester en contact avec le réseau local de la Bouche de Kotor.

En outre, il est prévu de construire :

- l'autoroute Belgrade-Bar qui contournerait Podgorica par l'ouest ;
- la rénovation de l'itinéraire transversal existant entre la Bosnie-Herzégovine-Niksic-Podgorica et se situant à une quarantaine de kilomètres de la Bouche ;
- la construction d'une grande route entre Cetinje et Niksic qui rejoint la route existante vers Budva.

Si les opérations prévues sont réalisées, les routes en question constitueront un réseau régional et national adéquat autour de la Bouche de Kotor à laquelle sera intégré son réseau local.

Opérations envisagées au niveau local

- On propose de construire un « by-pass » entre Skaljari, Dobrota et Ljuta, au-dessus de la route existante du littoral de la baie de Kotor.
- Il y a un projet d'une route locale au-dessus de Muo, Prčan et Stoliv, parallèle à la route traditionnelle le long de la côte.
- D'autres routes locales sont prévues à construire selon le même principe - en parallèle, au-dessus de la route du littoral - au-dessus de Kostanjica, Orahovatz, etc.

5.3. Transports publics, de tourisme, non routiers, alternatifs

Ces questions ne sont évoquées que marginalement dans la proposition de stratégie des transports où l'on note :

- un effort d'amélioration des transports ferroviaires et de l'utilisation de la voie d'eau et du cabotage maritime ;
- un encouragement au développement des transports non motorisés.

En revanche, elles ont donné lieu à des échanges intéressants, notamment sur les projets soutenus par l'ONG Expeditio et dont on peut retenir les quelques points suivants :

Transports publics

Il n'y a pas, aujourd'hui, dans le secteur des Bouches de Kotor, de transports publics organisés par l'Etat ou les collectivités locales (qui ne disposeraient pas des budgets nécessaires). Les transports en commun sont laissés à l'initiative des entreprises.

Des études ont cependant été engagées sur: des catamarans solaires à usage de transport public, par la société MMY; dans le cadre de la politique européenne des transports, un programme de recherche sur le transport durable, étalé sur les années 2013 et 2014 (Adria-Mouv).

Transports non routiers et alternatifs

La configuration des lieux se prêterait bien à l'organisation de navettes maritimes régulières dans les baies pour les trajets domicile-travail et pour les touristes. Même si la clientèle potentielle est relativement modeste, nous pensons que cette idée mériterait d'être approfondie. Compte tenu des grandes différences de fréquentation entre l'hiver et l'été, ce type de transports doit prévoir une modulation saisonnière.

Il en est de même pour les véhicules électriques ou les vélos en libre service, systèmes qui se développent assez rapidement dans les villes européennes.

Le tourisme

Dans une région très touristique comme les Bouches de Kotor, l'accueil au printemps et en été des nombreux visiteurs pose des problèmes de circulation que l'on a abordés plus haut mais aussi de stationnement de proximité, d'acheminement et de nuisances pour les habitants et pour le patrimoine culturel.

La mission recommande de poursuivre les investigations sur ces thèmes en mettant en place un groupe de travail local renforcé par quelques experts internationaux.

Dans le cadre de l'analyse des réseaux existants et des réseaux prévus, la mission a identifié trois opérations envisagées qui sont directement liées au paysage culturel de la Bouche de Kotor et qui auront un impact potentiel sur la V.U.E.: (a) la liaison de la route adriatique à Verige; (b) le « by-pass » et (c) la route locale Muo-Prčan-Stoliv. Ces opérations méritent une attention spéciale.

(a) La liaison à Verige

A la lumière de la stratégie de transport intégrée évoquée ci-dessus, le projet de voie rapide Adriatique, avec une liaison directe à Verige est d'une utilité indiscutable grâce à son rôle de décharge par rapport au réseau autour de la Bouche de Kotor. Sa non-réalisation aurait plusieurs conséquences graves, car la saturation croissante - que l'on constate déjà en été - des voies de desserte des villages et de l'espace côtier entraînerait :

- d'abord des nuisances pour les habitants (pollution, bruit, accidents) ;
- mais, surtout, une pression du trafic qui rendrait inévitables des aménagements routiers importants dans des sites fragiles dont la plupart représente un patrimoine culturel et naturel irremplaçable ;
- un effet d'attractivité irrésistible pour de nouvelles implantations urbaines et touristiques qui, en s'implantant le long de la route, valoriseraient à la fois la qualité du site et son excellente desserte. Le développement économique induit par de tels investissements (travaux, emplois, commerce) aurait, le plus souvent, raison des résistances locales des responsables politiques ou de la société civile, comme on le constate déjà. Ce serait là, pour le site des Bouches de Kotor, un risque majeur qu'il faut conjurer en assurant la continuité de la voie rapide à la traversée de Verige.

En revanche, si la voie Adriatique était construite avec une liaison directe à Verige, les routes autour de la baie en seraient déchargées du trafic de transit, avec toutes les conséquences favorables pour le bien.

C'est pourquoi la mission considère qu'il faut assurer la continuité de la route rapide à Verige. Une liaison directe à Verige est donc indispensable. Toute la question est de savoir à quelles conditions une liaison directe à Verige pourrait être acceptable?

La mission 2008 a pris connaissance de la proposition d'une liaison directe à Verige grâce à un pont à haubans de 53 m de hauteur et aux pylônes de 130 m au droit du cap et de l'église Saint-Dimanche [DOSSIER_19]. La mission a fait une évaluation

préliminaire de l'impact négatif du pont sur le paysage des Bouches de Kotor. Elle a proposé aussi de demander une étude d'impact visuel de la proposition de pont à Verige. Par ailleurs, la mission avait recommandé d'étudier également d'autres possibilités de liaison directe à Verige, dont un tunnel sous la mer. La 32ème session du Comité du patrimoine mondial a accepté les recommandations de la Mission.

En 2009, une étude d'impact visuel du pont a été réalisée. Cette étude montre que le pont à haubans ci-dessus aurait un impact très négatif sur le paysage. Sur cette base, l'ICOMOS a recommandé (2012) d'abandonner définitivement cette l'alternative à construire un pont à cet endroit qui porterait des atteintes irréversibles à la V.U.E. du bien. De son côté, la 36ème session du Comité du patrimoine mondial a recommandé d'explorer d'autres moyens de relier les baies, tel qu'un tunnel.

La présente mission a constaté que, pour le moment, le projet du pont n'est pas officiellement abandonné. Les autorités estiment, par ailleurs, que sa hauteur (53 m) serait insuffisante pour permettre de passer des paquebots de très grande hauteur. Le Parlement aurait confirmé que la hauteur libre devait être portée à 60 m. Après l'étude d'impact, suivie par les ministères de l'aménagement du territoire et des transports ainsi que par l'Institut régional de protection des monuments de la culture, les dimensions de l'ouvrage auraient été modifiées et une analyse technique et financière aurait été faite. On évalue le coût de cette solution à quelque 95 millions d'euros. Pour l'instant, il n'y a pas eu d'études pour d'autres solutions : par exemple, un pont levant, un déplacement du pont vers le sud de la baie de Tivat, etc.

Conformément aux décisions du Comité du patrimoine mondial et des recommandations de l'ICOMOS, un projet de tunnel aurait déjà été élaboré mais il n'a pas été présenté à la mission (avec l'argument que le Gouvernement n'avait pas donné son autorisation). Le projet n'a pas été présenté non plus au Ministère de la culture. Les études montreraient que le projet d'un tunnel était réalisable, mais au prix de 287.5 millions d'euros. La Commission nationale pour l'UNESCO a assuré la mission que le projet sera demandé et envoyé au CPM.

Les impacts négatifs de la construction du pont, dans sa conception actuelle, sur les attributs qui portent la V.U.E. du bien et sur les conditions d'intégrité ont été soulignés dans les précédents rapports sur l'état de conservation et l'Etude d'impact visuel. Par conséquent, l'idée d'un pont sur la Verige devrait être réexaminée, ainsi que d'explorer d'autres moyens de relier les baies, tel qu'un tunnel, en améliorant le réseau général de transport à la Bouche de Kotor, comme l'a demandé le Comité du patrimoine mondial à sa 36ème session (les arguments en faveur de cette position sont exposés au chapitre 6 du présent Rapport). Pareil choix serait dans l'esprit de l'attitude, jusqu'à présent, du Comité du patrimoine mondial, du CPM, de l'ICOMOS et des autorités locales de protection, attitude qui avait stimulé les autorités à demander un projet de tunnel.

La mission apprécie les actions menées par l'Etat partie pour élaborer un projet de tunnel, conformément aux décisions du Comité du patrimoine mondial lors de sa 36ème session. Une fois terminé, le projet de tunnel doit être présenté au CPM ensemble avec des études d'impact sur le patrimoine et son contexte.

La mission recommande parallèlement au travail sur le projet d'un tunnel, d'explorer d'autres alternatives, qui n'ont pas d'impact négatif sur les caractéristiques visuelles et l'intégrité du bien, pour décharger les liaisons entre les baies en améliorant le réseau général de transport à la Bouche de Kotor, au sens des décisions du Comité du patrimoine mondial, notamment: grâce à des services de ferries améliorés, au développement des transports publiques, non-routiers et alternatifs; à l'amélioration des routes de contournement dans la baie de Kotor, conformément aux recommandations dans le rapport de la mission. Tous les projets proposés devraient être accompagnés par des études d'impact sur le patrimoine et sur l'environnement qui seraient évaluées

par le Centre du patrimoine mondial et l'ICOMOS avant que toute décision de mise en œuvre ne soit prise.

La mission recommande également au cours de l'étude et de l'élaboration des projets, d'engager une équipe pluridisciplinaire et prendre en compte la protection des attributs qui portent la Valeur Universelle Exceptionnelle du bien et ses conditions d'intégrité tout comme celles de son contexte, en particulier les vues et l'axe visuel Perast-Verige-baie de Tivat-mer et la protection de l'environnement en tant que paramètres essentiels en termes de conception. Etant donné les caractéristiques du paysage culturel, l'endroit qui serait envisagé pour les alternatives devra être examiné avec le plus grand soin.

(b) La proposition d'un « by-pass » dans le bien

La proposition de construire dans la baie de Kotor une voie aux fonctions « by-pass » fait partie du plan d'aménagement de la municipalité de Kotor en 1987. Le « by-pass » est sensé alléger le trafic de transit autour de la baie en l'absence d'une liaison directe de la voie Adriatique à Verige. En 1998, cette proposition a été confirmée au moment de la réactualisation du plan. Dans la stratégie du Ministère des transports pour la période 2008-2018, le « by-pass » figure encore comme une possibilité permettant de trouver la solution à un des endroits critiques du transport au Monténégro.

La mission a pris une connaissance détaillée du projet de « by-pass ». Il s'agit d'une voie longue de 8.7 km entre les agglomérations Skaljari et Ljuta, très au-dessus de la voie traditionnelle du littoral. Le projet comprend les secteurs suivants du « by-pass » **[DOSSIER_20]** :

- Traverser le centre historique de Skaljari en viaduc ;
- Passer en tunnel dans la montagne au-dessus du centre historique de Kotor ;
- Passer en viaduc qui franchit le canyon au-dessus de la rivière Škudra ;
- Atteindre l'agglomération de Dobrota par un tunnel ;
- Passer à ciel ouvert au-dessus des deux voies parallèles à Dobrota et continuer jusqu'à Ljuta.

La mission étudie le rôle du « by-pass » dans le contexte de la stratégie intégrée de transport. Comme il a été indiqué, l'actuelle absence d'une liaison directe à Verige transforme les routes côtières en artère de transit. Au contraire, si la liaison directe à Verige se fait, les routes côtières joueront le rôle de voies de desserte locales. Par conséquent, le projet de « by-pass » ne doit être conçu que comme un projet local de déviation urbaine et non l'amorce d'un itinéraire de transit. Il doit simplement décharger le trafic local dans cette partie de la baie, surtout dans les conditions actuelles de transports publics, non routiers et alternatifs fort peu développés. Dans ces conditions, du point de vue du réseau de transport général, le « by-pass » ne devrait pas être considéré comme indispensable.

De plus, le « by-pass » jouerait, sans aucun doute, un rôle néfaste en accélérant l'urbanisation du territoire Dobrota-Ljuta. En témoigne le développement de ce territoire jusqu'à présent **[DOSSIER_21]** :

- D'abord, il n'y avait que la route traditionnelle du littoral sous Dobrota ;
- Début 1962, une deuxième route parallèle au-dessus de Dobrota a été construite, et, par la suite, tout le territoire entre les voies et au-dessus d'elles a été urbanisé;
- Aujourd'hui, on propose de construire une troisième voie (le « by-pass ») d'un quota encore plus élevé au-dessus des voies existantes. Il existe à cet égard

déjà un plan d'urbanisme (il a été soumis à la mission) pour la construction entière du territoire entre les trois voies et en partie au-dessus d'elles ;

Par conséquent, le projet actuel de « by-pass » stimulerait une bande continue d'urbanisation dense de tout le territoire entre Dobrota et Ljuta, ce qui est peut-être le véritable motif de la proposition en sa faveur.

Il était important pour la mission d'établir aussi les impacts directs du « by-pass » sur le paysage culturel du bien. Malheureusement, il s'est avéré, de manière surprenante, qu'il n'existe aucune étude d'impact visuel du « by-pass », même pas un modèle graphique des plus élémentaires. Pour apprécier objectivement, secteur par secteur, les enjeux en matière d'environnement et de protection, la mission a souligné qu'il fallait mener d'urgence une étude d'impact visuel du « by-pass » et la soumettre au CPM. Afin d'accélérer le processus d'évaluation et de propositions consultatives, la mission propose une évaluation préliminaire des impacts possibles sur la V.U.E. du bien (cf. le chapitre 6).

(c) Proposition d'une voie locale Muo-Prčan-Stoliv dans le bien

Le projet d'une voie locale dans cette partie de la baie n'avait pas été soumis à l'attention de la mission. Or, par rapport au paysage culturel du bien, ce projet n'en est pas une opération moins importante que celle du « by-pass ». On prévoit de construire une nouvelle voie parallèle au-dessus de la voie traditionnelle du littoral et au-dessus des localités Muo, Prčan et Stoliv. Cette voie aura un rôle évident dans l'accélération de l'urbanisation globale de cette partie de la baie [DOSSIER_09]. Les projets présentés à la mission montrent qu'il est prévu de construire entièrement le territoire entre les deux voies, y compris les espaces verts traditionnels entre les agglomérations, tel celui de Glavati (cf. le chapitre 3). La mission considère que, comme dans le contexte de la stratégie de transport la fonction de ce projet est de proposer une voie de desserte locale, affranchie du trafic de transit, ce projet pourrait être remplacé par des aménagements « doux », répondant aux besoins des habitants et des visiteurs, qui pourraient, par exemple, consister à : réaliser une courte déviation du village avec des mesures de protection de part et d'autre; réaménager la voie actuelle pour en faire une voie urbaine réservée à la circulation locale, aux vélos et aux piétons. Ce qui a été fait à Pérastr s'inspire de ces principes et constitue une excellente référence. De cette façon on pourrait éviter l'urbanisation indésirable de ce territoire de valeur dans le bien.

Ceci étant considéré, la mission fait les conclusions suivantes sur les problèmes relatifs aux transports :

- La stratégie régionale générale du transport est dans son principe fondée. Les réseaux, national et régional, envisagés concernant la Bouche de Kotor réalisent leur liaison avec les deux corridors de transport parallèles (l'autoroute Ionienne-Adriatique et la voie rapide Adriatique).
- La liaison directe à Verige est indispensable. Elle va décharger du trafic de transit le réseau local autour de la Bouches de Kotor et aura des conséquences favorables sur les habitants et sur le bien.
- Pour ce qui est du franchissement même à Verige, la mission propose ce qui suit :
 - La mission apprécie les actions menées par l'Etat partie pour élaborer un projet de tunnel, conformément aux décisions du Comité du patrimoine mondial lors de sa 36ème session. Une fois terminé, le projet de tunnel doit être présenté au CPM avec des études d'impact sur le patrimoine et son contexte.
 - La mission recommande parallèlement au travail sur le projet d'un tunnel, d'explorer d'autres moyens pour décharger les liaisons entre les baies en

améliorant le réseau général de transport à la Bouche de Kotor, au sens des décisions du Comité du patrimoine mondial, notamment: grâce à des services de ferries améliorés, au développement des transports publics, non-routiers et alternatifs; à l'amélioration des routes de contournement dans la baie de Kotor, conformément aux recommandations dans le rapport de mission. Tous les projets proposés devraient être accompagnés par des études d'impact sur le patrimoine et sur l'environnement qui seraient évaluées par le Centre du patrimoine mondial et l'ICOMOS avant que toute décision de mise en œuvre ne soit prise.

- La mission recommande également au cours de l'étude et de l'élaboration des projets, d'engager une équipe pluridisciplinaire et prendre en compte la protection des attributs qui portent la Valeur Universelle Exceptionnelle du bien et ses conditions d'intégrité tout comme celles de son contexte, en particulier les vues et l'axe visuel Perast-Verige-baie de Tivat-mer et la protection de l'environnement en tant que paramètres essentiels en termes de conception. Etant donné les caractéristiques du paysage culturel, l'endroit qui serait envisagé pour les alternatives devra être examiné avec le plus grand soin.
- Avec la liaison à Verige, le projet d'un «by-pass» ne doit être considéré que comme un projet local de déviation urbaine, comme une voie de desserte locale déchargée du trafic de transit. Son rôle, dans le réseau général de transport, n'est pas indispensable surtout dans la perspective d'un développement à venir des transports publics, non routiers et alternatifs. Il faut d'autre part tenir compte qu'il jouerait un rôle très négatif dans l'accélération de l'urbanisation du territoire Dobrota-Ljuta. Il faut établir l'étude d'impact visuel du projet actuel du « by-pass », il faut également étudier son impact global sur la V.U.E. du bien. Le chapitre 6 du présent Rapport de mission présente une évaluation préliminaire de l'impact du « by-pass ».
- Dans le même esprit, le rôle de la voie locale au-dessus de Muo-Prčan-Stoliv consiste dans une large mesure à accélérer l'urbanisation incessante de cette partie de la baie de Kotor. Cette voie pourrait être remplacée par de courtes déviations des villages, par un réaménagement des voies actuelles, etc. de manière à conserver les césures vertes entre les localités.
- La mission souligne la nécessité de développer les transports publics, non-routiers et alternatifs, qui pourraient décharger sensiblement le trafic local autour des baies, au profit des riverains. Il est également nécessaire de trouver une solution globale du système de parkings, ceux qui se trouvent immédiatement en dehors de la zone tampon et à proximité des villages.

6. EVALUATION DE L'IMPACT SUR LA V.U.E. DES PLANS DE DEVELOPPEMENT DU TRANSPORT

Selon les exigences des termes de référence, la mission devrait conformer toujours ses recommandations et ses consultations techniques au souci de la V.U.E. du bien et à la nécessité de réduire les impacts négatifs potentiels sur le bien.

A cette fin la mission propose une estimation de l'impact des plans de développement des transports sur la V.U.E., ainsi que sur les caractéristiques du paysage culturel telles qu'elles sont présentées dans la Déclaration rétrospective et le Plan de gestion. Trois points critiques dans le réseau de routes font l'objet de notre attention: (1) la liaison à Verige, (2) le « by-pass » et (3) la voie locale Muo-Prčan-Stoliv.

6.1. L'impact de la liaison à Verige et de la stratégie intégrée du transport

La mission considère que le réseau national et régional du transport en principe n'a pas d'impact négatif sur la V.U.E. dans la mesure où, par la liaison directe de la route Adriatique à Verige, ce réseau permettrait de décharger du trafic de transit les routes locales autour de la Bouche de Kotor. Le seul point critique du réseau est la nature de la liaison à Verige qui a fait l'objet de l'attention constante du Comité du patrimoine mondial, du CPM et de l'ICOMOS depuis 2008 jusqu'à présent. L'étude d'impact visuel de 2009 vise un projet concret d'un pont de Verige (à haubans, haut de 53 m et aux pylônes de 130 m). L'étude prouve que le Pont et les équipements qui le précéderont (voies d'accès, viaducs, stations, tunnels, etc.) seront une intervention extrêmement forte dans le paysage, ce qui donnera lieu à des changements profonds et irréversibles. Il n'y a pas d'autres projets de pont, pas plus que d'études d'impact visuel d'autres versions de pont.

Si d'autres alternatives sont explorées, elles devraient prendre en considération le caractère serein et non urbanisé de la Bouche de Kotor. Dans son analyse, Todor Krestev constate que les quatre baies de la Bouche de Kotor (notamment les baies de Kotor, de Rilsan, de Tivat et de Herceg Novi) représentent une configuration naturelle d'une pureté et d'une cohérence unique dont l'authenticité et l'intégrité sont entièrement conservées. Les baies sont unies par l'axe visuel principal Perast-Verige-baie de Tivat-mer, mis en relief par les dominantes naturelles et architecturales (Perast, les îles avec les églises, le cap et l'église Saint-Dimanche, etc.), ainsi que par la structure horizontale et verticale du paysage (cf. les photos dans le [DOSSIER_22]). Cette caractéristique de la Bouche de Kotor est visible de partout, elle est emblématique du bien et de sa V.U.E. Un pont serait un artefact étranger qui entrerait en contradiction avec ce paysage naturel et serein ; il introduirait une autre échelle de grandeur, il couperait l'axe visuel qui relie les différents éléments du paysage ; il compromettrait les dominantes naturelles et architecturales. Il faut également tenir compte du fait que ce pont ne sera pas qu'un pur ouvrage au sein du paysage, mais étant chargé d'un trafic intense, il sera une source permanente de bruit et de pollution au-dessus de la baie. La considération principale est de trouver une solution qui conservera la V.U.E., l'authenticité et l'intégrité du bien.

Par conséquent, étant donné le contexte particulier, de grands développements d'infrastructures devront être examinés avec soin, tant pour la conception que la localisation, afin de s'assurer qu'aucun impact négatif sur les attributs de la V.U.E. ne survienne. Toutes les autres alternatives doivent être étudiées pour évaluer son impact sur le paysage et en rapport avec la V.U.E. du bien, y compris l'alternative d'un tunnel soutenue jusqu'à présent par le Comité du patrimoine mondial, le CPM et l'ICOMOS. On peut cependant supposer à priori que l'alternative d'un tunnel aurait un impact plus discret sur le paysage et en respecterait davantage ses particularités essentielles.

6.2. Impact du « by-pass »

La mission estime qu'il est obligatoire de mener une étude d'impact visuel du projet actuel de « by-pass » sur le paysage culturel et de la soumettre au CPM. A défaut d'une telle étude, la mission a examiné sur place le tracé du « by-pass », a pris connaissance d'études faites par l'autorité régionale de protection, a eu une série d'entretiens avec des experts locaux. Les études préliminaires de la mission montrent que le « by-pass » aura un impact direct et indirect sur la V.U.E. du bien.

Impact direct

- Le « by-pass » traverse en viaduc le centre historique de Scaljari. Quoique Scaljari soit déjà fort urbanisé (notamment la zone près de la mer où se trouve

l'hôtel Fiord), le territoire que traverse le viaduc du « by-pass » a conservé au plus haut point les valeurs du centre historique. Dans le Plan de gestion (p. 64) et dans l'Etude « Scaljari » annexée au Plan et effectuée par l'acteur régional, les valeurs de ce territoire sont caractérisées de la manière suivante: « *haute qualité de l'architecture d'habitation et celle des églises ..., un environnement naturel intact, les réseaux des courants d'eau qui recourent le terrain, les vues ouvertes sur le golfe, la végétation, le paysage naturel sur les pentes de Vrmac* ». On peut aussi prendre en considération l'ancien cimetière, les restes archéologiques et les voies historiques en direction de Vrmac. Le viaduc qui traverserait ce territoire va compromettre plus ou moins ces valeurs **[DOSSIER_23]**.

- Le tunnel du «by-pass» au-dessus de Centre historique de Kotor évite sans doute le conflit dramatique qui se produirait si le «by-pass» traverserait de manière visible les versants de la montagne (avec la forteresse et les églises) au-dessus de la Vieille ville. Dans le même temps, les experts locaux appréhendent certains effets sur le patrimoine culturel au moment de la construction et de l'exploitation du tunnel, notamment sur: la stabilité du système de fortification et des églises pendant les travaux de construction et sous l'influence des vibrations; l'hydrologie et la stabilité sismique du terrain; le sort des sources de la Škudra; l'érosion, etc.
- Le viaduc qui traverserait le canyon de la Škudra va compromettre un des lieux les plus emblématiques du paysage culturel qui a pu conserver son authenticité absolue de l'Antiquité jusqu'à nos jours **[DOSSIER_24]**.
- Le passage à ciel ouvert du « by-pass » au-dessus de Dobrota va probablement porter quelque peu atteinte à la structure verticale du paysage (comme cela s'est produit avec la construction de la route Lipci-Grahovo **[DOSSIER_25]**).

Impact indirect

- Le passage du « by-pass » au-dessus de Dobrota jusqu'à Ljuta aurait les conséquences négatives attendues en raison de la future accélération des processus d'urbanisation **[DOSSIER_09]**. Comme le montrent les projets, présentés à la mission, le « by-pass » donnerait lieu à une nouvelle ceinture de constructions au-dessus de celle entre les deux routes existantes (cf. le chapitre 3).

Les experts locaux de la préservation du patrimoine culturel font part de leurs appréhensions et de leurs inquiétudes à propos des conséquences ci-dessus. La conclusion de l'équipe d'experts sur le «by-pass» attire l'attention sur la nécessité « *d'étudier toutes les alternatives possibles qui permettent d'éviter les effets négatifs sur la V.U.E., ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent* ». De son côté, le Plan de gestion indique (p. 138): « *Puisque le tracé de détour ne peut s'effectuer sans qu'il y ait de grandes conséquences sur les valeurs universelles de la Contrée de Kotor, il faut faire l'analyse supplémentaire du tracé* ».

6.3. Impact de la voie locale Muo-Prčan-Stoliv **[DOSSIER_08]**

Quoique le projet de cette route n'ait pas été soumis à l'attention du CPM, la mission estime qu'il aurait un impact – direct et indirect – non moins important sur la V.U.E. Son rôle dans l'urbanisation de la zone du littoral se voit clairement dans les projets, déjà faits, de construire en densité tout le territoire au-dessous de la route, y compris les césures vertes entre les agglomérations (le cas de Glavati). La mission estime que sous cette forme la route va porter atteinte à la structure horizontale et verticale du paysage.

Ceci étant considéré, la mission fait les conclusions suivantes :

- La liaison à Verige devrait continuer de faire l'objet de l'attention spéciale du CPM et du Comité du patrimoine mondial. Chaque nouvelle proposition doit être évaluée à la suite d'une étude d'impact visuel et les projets doivent être soumis au CPM.
- Les projets d'un « by-pass » et d'une voie locale au-dessus de Muo, Prčan et Stoliv doivent être évalués avec attention par des études d'impact visuel. La mission estime d'avance que ces projets auront un impact négatif tant sur certaines composantes de valeur du paysage culturel (par exemple, à Skaljari et au canyon au-dessus de la Škudra) que sur sa structure horizontale et verticale. Ils vont détériorer l'intégrité des pentes vertes aux jardins traditionnels au-dessus des agglomérations; ils vont provoquer une érosion et une lésion de l'environnement; ils vont accélérer le processus d'urbanisation autour de la baie en provoquant des constructions en densité et en continu (comme on le voit dans les projets déjà faits).

Ces conclusions confirment dans une certaine mesure la préoccupation de la 33ème session du Comité du patrimoine mondial au sujet du « by-pass » proposé et du développement touristique qui s'ensuivra, ainsi que l'attente du Comité de voir l'Etat partie suspendre les prospections ultérieures du « by-pass » tant qu'une protection adéquate n'aura pas été assurée et tant que n'auront pas été introduits des mécanismes de gestion sur place pour qu'ils permettent une étude complète de l'impact.

7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A la suite de l'analyse et de l'évaluation faites par la mission, on peut formuler la conclusion suivante:

- Un processus d'urbanisation renforcée est toujours en cours sur le territoire du bien et dans sa zone tampon. Il menace dans un certain point la V.U.E. et les caractéristiques du paysage culturel telles qu'elles sont définies dans la Déclaration rétrospective de V.U.E. et dans le Plan de gestion. Ce processus a été constaté encore par la mission 2008. Ses manifestations et sa dynamique sont signalées dans tous les commentaires de l'ICOMOS et dans toutes les décisions du Comité du patrimoine mondial.
- De l'avis de la mission, les plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme tolèrent et stimulent, dans une certaine mesure, cette urbanisation. Ils n'intègrent pas suffisamment les exigences pour la protection de la V.U.E. et des caractéristiques du paysage culturel. Le lien entre la politique d'aménagement de territoire et la politique de conservation est quelque peu relâché.
- Si la stratégie générale intégrée de transport peut être jugée comme positive, son niveau local n'est pas tout à fait conforme aux caractéristiques du paysage culturel: il n'est toujours pas clair quelle sera le choix concernant la liaison à Verige; la voie périphérique (le by-pass et la route locale Muo-Prčan-Stoliv) située au-dessus de la baie de Kotor violent certaines valeurs du paysage et stimuleront certainement le processus d'urbanisation d'une manière qui menace la V.U.E. du bien.
- Les carences du système de protection et l'absence d'instruments efficaces de gestion de l'urbanisation dans la préservation de la V.U.E. restent un problème

sérieux. Le bien n'a toujours pas le statut juridique de paysage culturel; il manque des régimes détaillés et des prescriptions à l'intention des plans d'aménagement de territoire et d'urbanisme; les décisions des autorités de protection n'ont pas la force obligatoire; les structures de gestion sont faibles et pas assez coordonnées, sans une vision claire quant à leur évolution. De cette manière le système de protection reste assez faible pour pouvoir exercer une influence positive sur le processus d'urbanisation, les plans d'aménagement et les réseaux de transport.

Ceci étant considéré, les recommandations de la mission concernent non seulement le système de transport, mais aussi tous les secteurs qui comptent pour la protection du bien dans quatre orientations :

- (1) Recommandations pour améliorer la politique de conservation ;
- (2) Recommandations pour améliorer la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
- (3) Recommandations pour améliorer le réseau de transport ;
- (4) Recommandations relatives à l'assistance technique.

7.1. Recommandations pour améliorer la politique de conservation

- Donner le statut de « paysage culturel » au territoire du bien afin de protéger les valeurs globales du paysage culturel conformément à la Loi sur les biens culturels (2010). Pour ce faire, mener au plus vite l'étude de revalorisation prévue par la Loi.
- Mettre en place un système de régimes, de prescriptions et de dispositions détaillées pour tout le territoire du bien et sa zone tampon qui puissent protéger les caractéristiques du paysage culturel global en réglementant les territoires où la construction est interdite et ceux où il est permis de construire mais dans des conditions précises et selon des paramètres rigoureux. Le système de régimes doit être adressé aux plans d'aménagement de territoire et d'urbanisme.
- Tout en appréciant le progrès avec l'élaboration du Plan de gestion et son adoption par le Gouvernement de Monténégro, la mission a constaté que le Plan n'intégrait pas assez la politique de conservation et le développement de la planification dans toute l'aire de la baie de Kotor, conformément aux décisions Comité du patrimoine mondial à sa 33ème session. Il est nécessaire que le Plan de gestion prévoie l'amélioration du système de régimes, ainsi que leur orientation vers les plans d'aménagement de territoire et d'urbanisme. Il doit également formuler des indications plus concrètes pour l'amélioration du système de gestion. Le Plan d'action doit prévoir un cadre financier pour l'application du Plan de gestion. Ce cadre est à garantir par le Gouvernement. Le Plan de gestion doit proposer une stratégie de gestion du processus d'urbanisation et du développement du territoire.
- Il faut améliorer le système de gestion du bien et de sa zone tampon en attachant une attention particulière aux domaines suivants :
 - Accroître le rôle des autorités de protection et faire garantir par la Loi la force obligatoire de leurs décisions ;
 - Déterminer le principal gestionnaire du bien (*organisme directeur – agence*), qui va appliquer le Plan de gestion et va assurer la coordination entre les acteurs, y

compris la participation des trois municipalités, en coordonnant les plans relatifs au bien. Selon la mission, l'une des premières missions de cet organisme de coordination pourrait être de procéder à une relecture, partagée avec les divers autres responsables des plans d'aménagement de territoire et d'urbanisme, pour relever les incohérences à corriger ;

- Assurer des moyens humains et financiers pour conduire à bien la réforme dans le domaine de la gestion. Outre ces moyens, une volonté politique de faire face aux pressions des investisseurs et promoteurs est essentielle ;
- Envoyer au CPM une information sur les intentions en matière de gestion et sur la nouvelle *Loi sur la protection de la contrée naturelle et culturo-historique de Kotor*.

7.2. Recommandations pour améliorer la politique d'aménagement de territoire et d'urbanisme

- Les plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme à tous les niveaux doivent être conformes au système de régimes de prescriptions et de dispositions détaillées, en respectant les zones non constructibles et les zones constructibles dans certains paramètres et à certaines conditions. La mission réaffirme les décisions du Comité du patrimoine mondial à sa 36ème session, notamment: *une attention particulière à la V.U.E. de bien, dans le cadre des activités en cours concernant le développement du Plan spatial de la zone côtière du Monténégro* (Plan particulier d'affectation de l'espace littoral du Monténégro), ainsi que tous les autres plans.
- La mission estime nécessaire de disposer, pour chaque territoire, d'orientations claires en matière d'aménagement et de protection puis, sur ces bases, d'élaborer les projets de plans d'urbanisme avec des cartes précises et des prescriptions détaillées ; de veiller à l'harmonisation des divers documents de planification; d'établir une méthodologie de référence pour l'établissement des plans d'urbanisme. Cette méthodologie doit définir clairement les grands secteurs support du développement et ceux exigeant, au contraire, une protection stricte.
- La mission réaffirme la nécessité de mettre en application la décision de la 36ème session du Comité du patrimoine mondial sur *la nécessité toujours actuelle de mettre en place dès que possible un plan d'aménagement du territoire intégré des trois municipalités limitrophes* à l'intérieur du bien et de sa zone tampon. Le plan doit intégrer les régimes et les prescriptions de protection du bien, ainsi que les caractéristiques du paysage culturel et, sur cette base, préciser le réseau local de routes reliées aux grands corridors de transport.
- La mission recommande de suspendre les projets de construction de zones de valeur à l'intérieur du bien, telles celles de Morini, de Kostanjica et de Glavati. Les projets relatifs aux secteurs 15 et 16 doivent être envoyés au CPM. Toutes les réalisations, prévues pour un avenir prochain, de construire les baies doivent être révisées sur la base du statut du territoire en tant que paysage culturel et des régimes de sa protection.
- Les plans d'urbanisme ne peuvent être élaborés que par une équipe pluridisciplinaire et avec une consultation du public. Ils peuvent, évidemment, être révisés mais en suivant la même méthode.

- La mission recommande de dégager les moyens humains et financiers indispensables aux services nationaux et locaux pour mener ces actions.

7.3. Recommandations pour améliorer le réseau de transport

- La mission approuve en principe le bien-fondé de la stratégie générale intégrée de transport et le réseau prévu de routes au niveau national et régional concernant le territoire du bien et sa zone tampon.
- Pour ce qui est du point critique principal de la stratégie de transport – la liaison directe à Verige – la mission estime que cette liaison est indispensable, car elle déchargera le réseau local autour de la Bouche de Kotor du trafic de transit et aura des effets favorables sur les riverains et sur le paysage.
- Quant aux conditions dans lesquelles cette liaison peut être réalisée, la mission émet les remarques suivantes:
 - La mission apprécie les actions menées par l'Etat partie pour élaborer un projet de tunnel, conformément aux décisions du Comité du patrimoine mondial lors de sa 36ème session. Une fois terminé, le projet de tunnel doit être présenté au CPM avec des études d'impact sur le patrimoine et son contexte.
 - La mission recommande parallèlement au travail sur le projet d'un tunnel, d'explorer d'autres moyens pour décharger les liaisons entre les baies en améliorant le réseau général de transport à la Bouche de Kotor, au sens des décisions du Comité du patrimoine mondial, notamment: grâce à des services de ferries améliorés, au développement des transports publics, non-routiers et alternatifs; à l'amélioration des routes de contournement dans la baie de Kotor, conformément aux recommandations dans le rapport de mission. Tous les projets proposés devraient être accompagnés par des études d'impact sur le patrimoine et sur l'environnement qui seraient évaluées par le Centre du patrimoine mondial et l'ICOMOS avant que toute décision de mise en œuvre ne soit prise.
 - La mission recommande également au cours de l'étude et de l'élaboration des projets, d'engager une équipe pluridisciplinaire et prendre en compte la protection des attributs qui portent la Valeur Universelle Exceptionnelle du bien et ses conditions d'intégrité tout comme celles de son contexte, en particulier les vues et l'axe visuel Perast-Verige-baie de Tivat-mer et la protection de l'environnement en tant que paramètres essentiels en termes de conception. Etant donné les caractéristiques du paysage culturel, l'endroit qui serait envisagé pour les alternatives devra être examiné avec le plus grand soin.
- La mission reconnaît l'importance des liaisons de transport des baies réalisées par la route Lipci-Grahovo. Elle recommande de récultiver cette route pour éviter les actuelles conséquences de l'érosion sur l'environnement.
- Pour ce qui est des projets proposés de voies périphériques autour de la baie de Kotor au-dessus de la voies existante du littoral (le « by-pass » de Skaljari jusqu'à Ljuta et la route locale de Muo jusqu'à Stoliv), la mission recommande de prier instamment les autorités de mener une étude d'impact visuel de ces projets de routes sur les caractéristiques du paysage culturel. En même temps, la mission fait les évaluations préliminaires suivantes sur le rôle et l'impact de ces routes:
 - La mission propose, dans le contexte de la stratégie générale de transport, de considérer le projet d'un « by-pass » comme un projet local de déviation urbaine,

de voie de desserte locale, déchargée d'un trafic de transit, dont le rôle n'est pas indispensable, surtout dans la perspective d'un développement futur des transports publics, non routiers et alternatifs;

- La mission estime d'avance que le « by-pass » actuel aura un impact négatif direct et indirect sur la V.U.E du bien, qu'il tranchera dans l'authenticité et l'intégrité de certains biens (le centre historique de Skaljari, le canyon au dessus de la Škudra) et qu'il intensifiera l'urbanisation de la baie dans la partie allant de Dobrota à Luta;
- La mission émet des recommandations et des estimations analogues au sujet du projet d'une voie locale Muo-Prčan-Stoliv. Cette route, et l'urbanisation qu'elle entraînera, menaceront la structure horizontale et verticale du paysage, comme on le voit dans les projets sur cette zone du bien. Au lieu de construire une route locale continue, la mission recommande de prévoir des aménagements « doux » grâce à de courtes déviations du village avec mesures de protection des césures vertes entre les agglomérations.
- En vue de décharger le trafic sur la route traditionnelle du littoral autour de la baie, la mission recommande de promouvoir de différentes formes de transports publics conformément à la recommandation de la 36ème session du Comité du patrimoine mondial (ferry, navettes, vélo, véhicules électriques, etc.). La mission recommande aussi de développer le système de parkings en dehors de la zone tampon, aux entrées depuis la route Adriatique et la liaison avec la route Ionienne-Adriatique – vers les baies. Depuis ces parkings, l'accès au bien peut se faire à l'aide des formes de transports publics ci-dessus.

7.4. Recommandations relatives à l'assistance technique

Concernant les ressources humaines, la mission attire l'attention sur la nécessité de répondre positivement aux demandes d'assistance technique formulées par les organes locaux, notamment dans les domaines suivants :

- Elaboration de régimes, de prescriptions et de dispositions détaillées pour la protection des paysages culturels ;
- Elaboration d'une méthodologie de référence pour l'établissement des plans d'urbanisme locaux avec le volet « protection » ;
- Elaboration d'études d'impact visuel et d'impact sur le patrimoine d'un projet d'infrastructure ;
- Participation aux travaux sur les transports publics, de tourisme, non routiers, alternatifs, etc.

TERMES DE REFERENCE

**ICOMOS Advisory Mission
to the World Heritage property “Natural and Culturo-Historical Region of Kotor ”
(Montenegro) (C826)
from 25 to 31 mars 2013**

In accordance to decision 36 COM 7B.79 taken by the World Heritage Committee at its 36th session (St. Petersburg, 2012), the advisory mission shall:

1. Evaluate the appropriateness of the integrated transport strategy in relation to potential impacts on the Outstanding Universal Value and on the conditions of integrity and authenticity of the property. To that effect, the mission shall:
 - Collect information concerning the overall transport development plans
 - Meet with the responsible authorities to discuss proposed plans for further development of the integrated transport strategy;
 - Provide recommendations how to integrate the requirements for the protection of the Outstanding Universal Value within the Coastal Area Spatial Plan of Montenegro;
2. Provide technical advice to the local and national authorities to find appropriate solutions to traffic and transportation concerns and means to mitigate potential negative impact on to the Outstanding Universal Value and on the conditions of authenticity and integrity of the World Heritage property
 - Evaluate the current proposal for the by-pass project in the Bay of Kotor and provide possible modifications in consideration to the Outstanding Universal Value of the property¹
3. Provide technical advice and guidance on the process to undertake the HIA – Heritage Impact Assessment in accordance to the guidance developed by ICOMOS. The Heritage Impact Assessment should examine potential alternatives for linking the bays and to inform subsequent decision making in regard to the adequate solutions to address transport concerns. The Heritage Impact Assessment should also be considered for the development of the Coastal Area Spatial Plan of Montenegro.

The mission will take place for one week (5 of which are working days) from xxx to xxxx. (as soon as possible in 2013)

A report in English or French, shall be produced for review by ICOMOS and to inform the state of conservation report to be examined by the World Heritage Committee at its 37th session (Phnom Phen, 2013). The report should be submitted to ICOMOS Headquarters by XX at the latest in hard copy and an electronic version.

¹ The national authorities will provide more information on the proposed by-pass project as soon as possible in accordance to earlier the WHC's requirement for documentation.

36COM 7B.79

Natural and Culturo-Historical Region of Kotor (Montenegro) (C 125)

The World Heritage Committee,

1. Having examined Document WHC-12/36.COM/7B,
2. Recalling Decision **33 COM 7B.114**, adopted at its 33rd session (Seville, 2009),
3. Welcomes the progress made in updating and adopting the Management Plan;
4. Requests the State Party to submit three printed and electronic copies of the revised Management Plan, including information how the issue of tourism pressure is addressed, to the World Heritage Centre for review by the Advisory Bodies;
5. Takes note that the State Party has submitted a draft retrospective Statement of Outstanding Universal Value for the property, as requested in the Decision **32 COM 7B.101**; as well as a proposal for a Buffer zone, as requested in the Decision **33 COM 7B.114**;
6. Notes the progress made on developing legal protection, but urges the State Party to develop detailed prescriptions for its implementation and for the overall coordinated management of the property;
7. Also urges the State Party, in the light of the negative impact on the Outstanding Universal Value identified by the Visual Impact Assessment, to reconsider the idea of a bridge at Verige, to explore alternative means of linking the bays, such as a tunnel, improved ferry services and a by-pass road in the Kotor Bay and find appropriate solutions in consultation with the World Heritage Centre and the Advisory Bodies;
8. Highlights the continued need to put in place as soon as possible an integrated spatial development plan of the three neighbouring municipalities and a regional transport strategy that includes alternatives to the Verige bridge project and its associated road network and the by-pass road in the Kotor Bay and encourages the State Party to address this need, with a particular focus on the Outstanding Universal Value of the property, within the framework of the ongoing activities with regard to the development of the Coastal Area Spatial Plan of Montenegro;
9. Also requests the State Party to submit to the World Heritage Centre, by **1 February 2014**, an updated report on the state of conservation of the property and the implementation of the above, for examination by the World Heritage Committee at its 38th session in 2014.

79. Natural and Culturo-Historical Region of Kotor (Montenegro) (C 125)

Year of inscription on the World Heritage List

1979

Criteria

(i) (ii) (iii) (iv)

Year(s) of inscription on the List of World Heritage in Danger

1979-2003

Previous Committee Decisions

See page

<http://whc.unesco.org/en/list/125/documents/>

International Assistance

Total amount granted to the property: USD 70,000

For details, see page

<http://whc.unesco.org/en/list/125/assistance/>

UNESCO Extra-budgetary funds

N/A

Previous monitoring missions

2003: joint World Heritage Centre / ICOMOS mission; January 2006: Management Planning Course;

February 2008: joint World Heritage Centre / ICOMOS mission

Factors affecting the property identified in previous reports

- a) Earthquake damage
- b) Lack of Management Planning/system
- c) Inadequate legal system
- d) Accelerated urban development and urban pressure
- e) Proposed major bridge at Verige
- f) Lack of buffer zone – requested since 2003

Illustrative material

See page

<http://whc.unesco.org/en/list/125>

Current conservation issues

On 1 February 2012, the State Party submitted a state of conservation report which addresses the requests of the World Heritage Committee at its 32nd (Quebec City, 2008) and 33rd (Seville, 2009) sessions.

a) *Verige Bridge and the by-pass project*

A Visual Impact Assessment of the proposed Verige bridge and its associated road network was carried out between June and November 2009, in line with the recommendations of the joint UNESCO/ICOMOS mission in 2008 and the request of the World Heritage Committee.

The impact assessment was part of a wider project to develop an Integrated Spatial Plan for the conservation of landscapes in Boka Kotorska Bay, through the harmonisation of spatial plans of three neighbouring municipalities and the development of an integrated transport plan. The project was supported by the German Technical Cooperation Agency (GTZ).

The assessment concluded that the proposed bridge and access roads, viaducts, stations, tunnels, etc. would have an extremely strong and irreversible impact on the landscape and key visual links would be compromised. Further, the height of the road bridge (53 m) would limit access of maritime vessels of greater height into the Bay of Kotor and, the proposed by-pass, the coastal motorway around the bays of Kotor and Risan, would be too narrow to alleviate the increase in traffic from the link between the two motorways and the local roads.

The recommendations of the impact assessment were to carry out detailed studies on an alternative tunnel crossing of the bay, and if that proved impossible, to study modified bridge proposals, including speed restrictions on the coastal highway and changes to the access roads and to put in place an overall integrated transport policy. The Government of Montenegro adopted the results of the impact study in March 2010. Apparently all work is currently on hold.

b) *Management Plan*

As part of the spatial plan project, an expert workshop was held in May 2011 to develop a Retrospective Statement of Outstanding Universal Value which was submitted by the State Party to the World Heritage Centre on 4 February 2011. The expert workshop also revised the Management Plan, which was adopted by the Government of Montenegro in December 2011.

**The Management Plan has been submitted to the World Heritage Center and the Advisory Bodies for review in November 2012.

There are intentions of a larger reform of the institutional management. It is estimated that the reform will start after the adoption of a Law on the Protection of the Natural Region and Cultural-Historical Region of Kotor. The 2011 report mentions the intention to create an Agency for the protection and management with coordination functions. No other details are provided. Meanwhile coordinated management is still lacking.

c) Legal Framework

A new Law on Cultural Properties was adopted in 2010. This act protects the cultural landscape as cultural heritage, regulates the proposed buffer zone and legitimises the Management Plan. As yet, it is not clear how this will translate into detailed measures to protect the property and its proposed buffer zone.

d) Buffer Zone

A Buffer Zone has been delineated and submitted for evaluation covering the Bay of Kotor as recommended by the 2008 Mission. It will be examined by the World Heritage Committee under Item 8 of the Agenda (Document WHC-12/36.COM/8B).

** The World Heritage Committee approved the proposed Buffer Zone by its Decision 36 COM 8B.58

e) Accelerated urban development and urban pressure

In the absence of coordinated management and detailed legal protection, there is evidence of increasing tourism development. However, few details were provided by the State Party.

Conclusion

The World Heritage Centre and the Advisory Bodies note the progress made with the legal protection and the finalisation and adoption of the Management Plan. An overall coordinated management system for the property and detailed prescriptions for its legal protection, as recommended by the last mission, are still to be developed.

They also note the development of the Visual Impact Assessment of the Verige Bridge and its associated road network and support the clear outcome that the proposed bridge would have a highly negative impact on the Outstanding Universal Value of the property. They consider that the bridge scheme should be formally abandoned and efforts made to pursue an underground tunnel, the development of ferry service in the Bay and improvements to the general system of roads at local, regional and international levels. The bridge project has highlighted the deep problems facing the general transport system of the region and there remains an urgent need to develop the proposed integrated transport strategy linked to the integrated spatial development plan of the three neighbouring municipalities.

The World Heritage Centre and the Advisory Bodies consider that work on the proposed by-pass needs to be revised as part of an integrated transport strategy.

11.30	Perast et ses îles
12.00	Baie de Risan : Risan, Strp, Lipci, Morinj
12.30	Détroit de Verige avec l'arrêt sur le passage
13.00	Porto Montenegro, archipel de Tivat, Solila
14.00	Détroit de Kumbor
15.00	Baie de Herceg Novi
16.00	Mamula, île de Žanjice, Ponta Oštra
16.30	Rose; départ pour Kotor en voiture en passant par Luštica et Radovići (baie Trašte), avec un arrêt prévu sur le mont Trojice en dessus de Kotor
18.00	Kotor

Mercredi, le 27 mars

09.00 – 09.30 Adresse introductive

Ministre-adjoint pour le patrimoine culturel, Mme Lidija Ljesar
Représentant de la Commune de Kotor

09.30 – 13.00 Réunion dans l'Institut régional avec l'équipe des experts nationaux. Les thèmes à discuter:

- Cadre législatif ([Direction pour la protection des biens culturels](#))
- Développement du système administratif actuel: participants, organes de coordination principaux ([Direction pour la protection des biens culturels](#)) - ce point comprendra la première partie du point suivant
- Le développement de la protection juridique: contraintes, règles et dispositions détaillées concernant le territoire du bien et des zone environnantes. Relations avec le Plan d'aménagement du territoire et d'urbanisme et avec la Stratégie intégrée du transport ([Ministère des transports, Commune de Kotor](#))
- Problèmes de l'infrastructure du transport dans le Plan urbaniste – évaluation de l'état actuel et orientations pour un développement futur.
- Commentaires des experts nationaux sur l'état général du transport dans le pays. Evaluation de l'impact sur la valeur universelle exceptionnelle. ([tous les membres de l'équipe](#))

**La durée maximum des interventions des experts nationaux sera de 10 minutes*

10.45 – 11.00 Pause café

13.00 – 14.15 *Pause déjeuner*

14.15 – 17.00 Réunion avec les organes compétents concernant les plans de l'aménagement du territoire et d'urbanisme et la Stratégie intégrée du transport - avec la participation de l'équipe des experts nationaux. Les sujets de discussion:

- Plan spatial de la zone côtière du Monténégro et son impact sur le bien ([éditeur du plan](#))
- Plan intégré d'aménagement du territoire et d'urbanisme des trois municipalités situés sur le territoire du bien et de sa zone tampon ([éditeur du plan](#))

Stratégies du développement des transports au niveau local, régional, national et international. Les relations avec l'autoroute Ionique-Adriatique, Route nationale adriatique et les routes locales intermédiaires ([Ministère des transports](#))

- La stratégie intégrée du transport ([Ministère des transports](#))
- Tendances du développement du tourisme (fréquentation, économie induite), de l'urbanisation, des déplacements (Municipalité de Kotor)
- Le projet de ceinture périphérique et son impact sur la valeur universelle exceptionnelle. Zones de conflit : protection de l'environnement / infrastructures et immobilier. Constructions supplémentaires prévues en liaison avec la ceinture périphérique (complexes touristiques, équipement de transport etc.) ([représentants de toutes les institutions et organisations](#))
- Développement des transports alternatifs ([ONG EXPEDITIO](#))
- Situation actuelle du projet du Pont de Verige ([Ministère des transports](#))

15.45 – 16.00 *Pause café*

Jeudi le 28 mars

09.00 – 13.00 ***Continuation de la Réunion avec les organes compétents concernant les plans de l'aménagement du territoire et d'urbanisme et la Stratégie intégrée des transports – avec la participation du groupe des experts nationaux***

10.45 – 11.00 *Pause café*

13.00 – 14.15 *Pause déjeuner*

14.30 – 17.00 Document HIA – experts de l'ICOMOS
Conseils techniques et lignes directrices sur le processus d'application de l'Etude de l'influence sur le patrimoine (HIA) conformément aux lignes directrices de l'ICOMOS
Sortie sur le terrain (en option)

Vendredi, le 29 mars

09.00 -17.00 Réunion finale avec tous les acteurs concernés y compris l'équipe des experts nationaux. Discussions sur les problèmes clés de la stratégie intégrée du transport et de son développement. Les solutions alternatives.

10.45 – 11.00 *Pause café*

13.00 – 14.15 *Pause déjeuner*

18.00 *Dîner commun* (organisé par la Municipalité de Kotor)

Samedi , le 30 mars

- Réunion interne des experts
- Excursions facultatives ou nouvelles visites du terrain en cas de besoin (selon la demande des experts, en accord avec l'équipe sur le terrain)

Dimanche, le 31 mars

- Transfert de Kotor à Podgorica

DOSSIERS
LISTE DES ILLUSTRATIONS

DOSSIERS	FICHIERS - ILLUSTRATIONS
01_Plan_gestion	<ul style="list-style-type: none"> • a. Plan de la zone tampon approuvé (PG) • b. Etudes sur le bien dans le PG • c. Etudes sur le bien dans le PG
02_Centres_historiques	<ul style="list-style-type: none"> • a. Le centre historique de Kotor • b. Le centre historique de Perast
03_Morinj	<ul style="list-style-type: none"> • a. Le territoire autour de Morinj (Мисия 2008) • b, c. Etude de protection pour Morinj (unité régionale)
04_Kostanjica	<ul style="list-style-type: none"> • a. Etude de protection pour Kostanjica • b. Les pentes au-dessus de Kostanjica comme un fond vert des églises insulaires (Etude pour Kostanjica, Expédition)
05_Glavati	<ul style="list-style-type: none"> • a. Une vieille carte de la zone médiévale Glavati près de Prčan • b. Vue sur la zone verte de Glavati (2009, unité régionale) • c. Vue sur la zone verte de Glavati (2009, unité régionale) • d. Prčan, 1998 (photo IP Studio Stugar)
06_Urbanisation_sec15	<ul style="list-style-type: none"> • a. L'emplacement des secteurs 15 et 16 dans la baie de Kotor • b. Le plan du secteur 15 (marqué en vert) • c. Le projet du centre touristique pour le secteur 15 • d. Vue sur l'emplacement du secteur 15
07_Urbanisation_sec16	<ul style="list-style-type: none"> • a. Plan du secteur 16 • b. Plan du secteur 16 (marqué en rouge)
08_Urbanisation_Muo_Stoliv	<ul style="list-style-type: none"> • a. Plan de construction de la zone verte Glavati, après la construction de la voie locale Muo- Prčan -Stoliv • b. La nouvelle voie locale doit passer entre les deux églises. D'après le plan, la zone sous la route est en cours d'urbanisation • c. La césure verte existante entre les localités qui sera construite • d. Plan de construction de Prčan
09_Urbanisation_Dobrota	<ul style="list-style-type: none"> • a. Une vieille photo de Dobrota • b. Le plan de Dobrota de 1979 après la construction de la deuxième voie parallèle. Le plan conserve les zones vertes • c. Dobrota, 1997 (photo IP Studio Stugar) • d. L'actuelle urbanisation de Dobrota
10_Urbanisation_Kostanjica	<ul style="list-style-type: none"> • a_1, a_2, a_3. Travaux de construction à Kostanjica (2011) • b. Le processus d'urbanisation de Kostanjica • c. Le fond de l'église insulaire est en cours

	d'urbanisation
11_Urbanisation_Morinj	<ul style="list-style-type: none"> • a. Le plan d'urbanisation de Morinj
12_Urbanisation_Tivat_HN	<ul style="list-style-type: none"> • a. Urbanisation de la baie Tivat • b. Urbanisation autour de l'église « Saint-Dimanche » • c. Urbanisation de la baie Herceg Novi. L'endroit du future complexe touristique Kumbor
13_Urbanisation_Kotor	<ul style="list-style-type: none"> • a. Le Plan d'aménagement de territoire de la municipalité de Kotor prévoit l'urbanisation de toute la baie
14_Construction	<ul style="list-style-type: none"> • a. Nouvelles constructions au-dessus de Muo
15_Construction	<ul style="list-style-type: none"> • a_1 et a_2. Nouveau restaurant devant l'enceinte fortifiée de Kotor • b. Nouveau bâtiment en cours de construction dans le parc du littoral de Kotor près de la Škudra
16_aménagement	<ul style="list-style-type: none"> • a. Plan spatial de Monténégro. Une conception de développement spatial
17_Transport_actuel	<ul style="list-style-type: none"> • a. Réseau actuel au niveau national et régional (Plan spatial de Monténégro) • b. Réseau actuel au niveau national et régional
18_Transport_projet	<ul style="list-style-type: none"> • a. Opérations envisagées au niveau national et régional (Plan spatial de Monténégro) • b. Opérations envisagées au niveau national et régional (Plan particulier d'affectation de l'espace littoral du Monténégro) • c. Stratégie intégrée de transport (Plan particulier d'affectation de l'espace littoral du Monténégro)
19_Pont Verige	<ul style="list-style-type: none"> • a. Le projet du Pont de Verige présenté à la Mission 2008 • b. L'emplacement du Pont
20_By-pass	<ul style="list-style-type: none"> • a. Schéma général du by-pass • b. Schéma général du by-pass • c. Schéma général du by-pass de Skaljari à Ljuta • d. Passage sur le by-pass par Skaljari • e. Le carrefour du by-pass à Skaljari • f. Le viaduc du by-pass au dessus du canyon de la Škudra • g. Vue sur le viaduc du by-pass au dessus du canyon de la Škudra
21_By-pass_Dobrota	<ul style="list-style-type: none"> • a. L'actuelle urbanisation de Dobrota après la construction de la deuxième voie parallèle en 1961 • b. Plan d'urbanisation de Dobrota après la construction du by-pass
22_Impact_pont	<ul style="list-style-type: none"> • a. Vue générale sur les baies – un pont porterait atteinte à la pureté du paysage • b. L'axe visuel qui relie les baies (Mission 2008) • c. Un pont casserait l'axe visuel
23_Impact_by-pass_Skaljari	<ul style="list-style-type: none"> • a. Carte autrichienne de Skaljari du XIX^e siècle • b. Valeurs culturelle et naturelle de Skaljari (étude de l'unité régionale) • c. Le tracé du by-pass à Skaljari • d_1-d_7. Le territoire qui doit être traversé par le by-pass à Skaljari

24_Impact_by-pass_Škudra	<ul style="list-style-type: none"> • a. Une lithographie de Kotor et du canyon de la Škudra du XVII^e siècle (étude de l'unité régionale) • b. Vue sur le canyon de la Škudra depuis Skaljari • c. L'authenticité conservée du canyon de la Škudra (2013) • d. L'authenticité conservée du canyon de la Škudra – vue sur le deuxième bras du fleuve (2013) • e. Le viaduc du by-pass au canyon de la Škudra (esquisse d'unité régionale)
25_impact_Lipci_Grahovo	<ul style="list-style-type: none"> • 25a, b, c, d. Déformation de la structure verticale du paysage par la route Lipci-Grahovo