

ELABORATION D'ORIENTATIONS POUR L'INSCRIPTION DE BIENS CULTURELS
ET NATURELS SUR LA LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL EN PERIL

Rapport établi par l'UICN et l'ICOMOS en réponse à la
demande du Bureau du Comité du patrimoine mondial

1. INTRODUCTION

1.1. La Convention du patrimoine mondial spécifie que le Comité du patrimoine mondial est chargé d'établir la liste du patrimoine mondial ainsi que la liste du patrimoine mondial en péril. Alors que les critères et la procédure pour l'inscription d'un bien sur la liste du patrimoine mondial ont été définis dans les "Orientations devant guider la mise en oeuvre de la Convention du patrimoine mondial" (octobre 1980), les critères et la procédure pour la liste du patrimoine mondial en péril n'ont pas encore été établis.

1.2. Lors de la réunion du Bureau du patrimoine mondial, tenue à Paris, du 21 au 24 juin 1982, l'ICOMOS et l'UICN ont été chargés, respectivement, d'élaborer les orientations pour l'inscription des biens culturels et des biens naturels, sur la liste du patrimoine mondial en péril. Un groupe de travail s'est réuni à Paris, les 1 et 2 octobre 1982, à l'initiative de l'ICOMOS pour définir les orientations relatives aux biens culturels. Un rapport au sujet des sites naturels a été préparé par la Commission sur la planification environnementale de l'UICN, en coopération avec la Commission des Parcs nationaux et des aires protégées; ce texte a été soumis au Congrès mondial des Parcs nationaux, à Bali, Indonésie (11 au 22 octobre) et révisé sur la base des discussions.

1.3 L'approche du problème dans ces deux documents séparés - mais apparentés - était si semblable qu'il a semblé opportun de les réunir en un document unique pour les présenter au Comité du patrimoine mondial. Le texte qui suit résulte donc de la concertation des vues de l'ICOMOS et de l'UICN.

2. La Convention du patrimoine mondial

2.1 . Le patrimoine culturel et le patrimoine naturel sont définis aux Articles 1 et 2 de la Convention du patrimoine mondial.

2.2. Conformément aux dispositions de l'Article 11, paragraphe 4, de la Convention, un bien du patrimoine mondial, répondant à la définition des Articles 1 et 2, ne peut être proposé pour l'inscription sur la liste du patrimoine mondial en péril que s'il remplit les conditions suivantes :

- a) Le bien concerné figure sur la liste du patrimoine mondial;
- b) Le bien est menacé par des dangers graves et précis;
- c) De grands travaux sont nécessaires pour la sauvegarde de ce bien;
- d) Ce bien a fait l'objet d'une demande d'assistance aux termes de la Convention;
- e) Il est présenté une estimation du coût des opérations.

3. La liste du patrimoine mondial en péril

3.1. La liste du patrimoine mondial en péril a, essentiellement, trois objectifs :

- a) Seconder les efforts consentis au niveau national, pour sauvegarder l'intégrité des biens;
- b) Attester devant l'opinion mondiale la réalité du péril menaçant certains biens;

- c) Aider à l'efficacité des campagnes internationales de collecte de fonds en identifiant les biens au profit desquels la générosité du public est sollicitée.

3.2. Cette liste est conçue comme une liste restreinte, elle limite à un nombre raisonnable les interventions de l'autorité internationale.

3.3. Par définition, l'inscription d'un bien sur la liste du patrimoine mondial en péril est une initiative à caractère exceptionnel et une mesure d'urgence, limitée dans le temps. L'inscription sur la liste est maintenue aussi longtemps que persistent les menaces graves et les dangers précis qui l'ont motivée.

3.4. L'inscription d'un bien sur la liste du patrimoine mondial en péril est retirée quand l'action de l'Etat partie et de la communauté internationale a réussi à écarter les menaces ou à faire entreprendre des travaux de sauvegarde qui, au jugement du Comité, aboutiront à écarter les menaces.

3.5. Si "les dangers graves et précis" ne sont pas écartés et qu'il y a altération grave ou modification irréversible entraînant la perte des caractéristiques mêmes qui avaient déterminé l'inscription du bien sur la liste du patrimoine mondial, le bien sera exclu, en même temps, de la liste du patrimoine mondial et de la liste du patrimoine mondial en péril. La procédure d'exclusion de biens de la liste du patrimoine mondial, fixée par les "Orientations devant guider la mise en oeuvre de la Convention" sera applicable.

4. Considérations pour l'inscription de biens sur la liste du patrimoine mondial en péril.

4.1. Un bien du patrimoine mondial - tel que défini aux Articles 1 et 2 de la Convention - pourra figurer sur la liste du patrimoine mondial en péril lorsque le Comité estimera que le bien répond au moins à l'un des critères de l'un ou l'autre des cas énoncés ci-dessous, les deux cas envisagés étant décrits dans le projet de critères qui suit.

4.2. PERIL PROUVE. Le bien est menacé par un danger prouvé, précis et imminent.

4.3. MISE EN PERIL. Le bien est confronté à des menaces graves qui pourraient avoir des effets nuisibles sur ses caractéristiques essentielles.

4.4. En outre, le ou les facteurs qui menacent l'intégrité d'un bien devront être de ceux qui sont susceptibles d'être corrigés par l'intervention de l'homme.

4.5. Le Comité pourrait aussi souhaiter tenir compte des facteurs supplémentaires, concernant la nature des menaces, lorsqu'il examinera la demande d'inscription d'un bien culturel ou naturel sur la liste du patrimoine mondial en péril. Ces facteurs de menace sont énoncés dans le projet de critères qui suit.

4.5. Le Comité pourrait aussi prendre en considération le fait que l'inscription d'un bien sur la liste du patrimoine mondial en péril implique nécessairement une prise de conscience de ces dangers par l'Etat partie concerné, et sa volonté d'y porter remède, en demandant l'assistance internationale ou d'autre façon, en se conformant aux dispositions des articles 4,5,6,7 et 11 de la Convention.

5. Procédure et calendrier pour l'instruction des demandes d'inscription sur la liste du patrimoine mondial en péril.

5.1. Conformément aux dispositions de la Convention, le Comité peut, à tout moment et chaque fois que les circonstances l'exigent, inscrire sur la liste du patrimoine mondial en péril un bien qui répond aux conditions fixées à l'Article 11 de la Convention. Cette inscription devrait être faite sur la base d'une évaluation professionnelle comprenant, si nécessaire et à la demande du Président du Comité, des missions d'expert qui seront organisées avec l'aide du Secrétariat du patrimoine mondial, en consultation avec la ou les ONG compétentes.

5.2. En cas d'urgence (par exemple danger immédiat d'altération grave ou de totale destruction du bien), le Président du Comité, après consultation du Directeur Général de l'UNESCO et de l'ONG compétente, peut prendre l'initiative de toutes mesures nécessaires pour l'inscription du bien sur la liste du patrimoine mondial en péril (rapport d'experts, missions, fournitures d'équipement pour l'analyse ou l'évaluation des dommages, etc...). Ces activités seront organisées avec l'aide du Secrétariat du patrimoine mondial, en consultation avec la ou les ONG compétentes.

5.3. Les Orientations devant guider la mise en oeuvre de la Convention du patrimoine mondial (document WHC/2, révisé octobre 1980, paragraphes 20 à 32) indiquent les critères pour l'inscription et pour l'exclusion de biens sur la liste du patrimoine mondial. En ajoutant des critères pour l'inscription sur la liste du patrimoine mondial en péril, il semblerait opportun de considérer que cette liste présente un caractère transitoire; avant d'exclure un bien de la liste du patrimoine mondial, ce bien pourrait d'abord être déclaré en péril et des mesures prises pour écarter la source de ce danger.

5.4. En pratique, ceci devrait signifier que dès l'inscription d'un bien sur la liste du patrimoine mondial, le Comité du patrimoine mondial pourrait aussi examiner si son inscription sur la liste du patrimoine mondial en péril devrait être envisagée. Si le Comité considérait que le bien est réellement en péril, il devrait aussitôt entreprendre des démarches pour s'informer des mesures qui pourraient être prises pour améliorer la situation.

5.5. Les considérations qui précèdent conduisent à proposer qu'une nouvelle disposition soit introduite dans les "Orientations ..." , en un nouveau paragraphe E (l'actuel paragraphe E deviendrait le F et la numérotation des paragraphes suivants devrait être revue).

E. Orientations pour l'inscription de biens sur la liste du patrimoine mondial en Péril.

24. Aux termes de l'Article 11, paragraphe 4 de la Convention :

" Le Comité établit, met à jour et diffuse, chaque fois que les circonstances l'exigent, sous le nom de "liste du patrimoine mondial en péril", une liste des biens figurant sur la liste du patrimoine mondial pour la sauvegarde desquels de grands travaux sont nécessaires et pour lesquels une assistance a été demandée aux termes de la présente Convention. Cette liste contient une estimation du coût des opérations. Ne peuvent figurer sur cette liste que des biens du patrimoine culturel et naturel qui sont menacés de dangers graves et précis, tels que menace de disparition due à une dégradation accélérée, projets de grands travaux publics ou privés, rapide développement urbain et touristique, destruction due à des changements d'utilisation ou de propriété de la terre, altérations profondes dues à une cause inconnue, abandon pour des raisons quelconques, conflit armé venant ou menaçant d'éclater, calamités et catastrophes, grands incendies, séismes, glissements de terrain, éruptions volcaniques, modification du niveau des eaux, inondations, raz de marée. Le Comité peut, à tout moment, en cas d'urgence,

procéder à une nouvelle inscription sur la liste du patrimoine mondial en péril et donner à cette inscription une diffusion immédiate. "

25. Le Comité peut inscrire un bien sur la liste du patrimoine mondial en péril lorsque les conditions suivantes sont remplies :

1. Le bien concerné figure sur la liste du patrimoine mondial;
2. Le bien est menacé par des dangers graves et précis;
3. De grands travaux sont nécessaires pour la sauvegarde de ce bien;
4. Ce bien a fait l'objet d'une demande d'assistance aux termes de la Convention;
5. Il est présenté une estimation du coût des opérations .

Critères proposés pour l'inscription d'un bien sur la liste du patrimoine mondial en péril.

26. Un bien du patrimoine mondial - répondant à la définition des Articles 1 et 2 de la Convention - peut être inscrit sur la liste du patrimoine mondial en péril par le Comité s'il juge que la situation de ce bien correspond au moins à l'un des critères proposés dans l'un ou l'autre des cas décrits ci-dessous.

26.1. Dans le cas de biens culturels

26.1.1. PERIL PROUVE. Le bien est menacé par un danger prouvé, précis et imminent, tel que :

- a) Altération grave des matériaux;
- b) Altération grave des structures et/ou du décor;
- c) Altération grave de la cohérence architecturale et urbanistique;
- d) Altération grave de l'espace urbain ou rural, ou de l'environnement naturel;
- e) Perte significative de l'authenticité historique;
- f) Dénaturation grave de la signification culturelle.

26.1.2. MISE EN PERIL. Le bien est confronté à des menaces graves qui pourraient avoir des effets nuisibles sur ses caractéristiques essentielles, menaces telles que :

- a) Modification du statut juridique du bien, de nature à diminuer le degré de protection;
- b) Carence d'une politique de conservation;
- c) Menaces du fait de projets d'aménagement du territoire;
- d) Menaces du fait de plan d'urbanisme;
- e) Conflit armé venant ou menaçant d'éclater;
- f) Changements progressifs dus à des facteurs géologiques ou climatiques, ou à d'autres facteurs du milieu naturel;

26.2. Dans le cas de biens naturels

26.2.1. PERIL PROUVE. Le bien est menacé par un danger prouvé, précis et imminent, tel que :

- a) Un déclin sérieux dans la population des espèces en danger ou des autres espèces d'une valeur universelle exceptionnelle pour la protection desquelles le bien concerné a été juridiquement établi, déclin dû soit à facteurs naturels, tels que la maladie, ou à des facteurs humains, tels que le braconnage.

- b) Une grave altération de la beauté naturelle ou de l'intérêt scientifique du bien, résultant par exemple d'un établissement humain, de la construction de réservoirs d'eau entraînant la submersion d'une surface importante du bien, d'aménagements industriels et agricoles tels que : grands travaux publics ou privés, exploitation minière, pollution, emploi d'insecticides ou d'engrais, exploitation des forêts, collecte de bois de chauffage, etc...
- c) L'empiètement d'établissements humains sur les limites ou en amont de biens dont ils menacent l'intégrité.

26.2.2. MISE EN PERIL. Le bien est confronté à des menaces graves qui pourraient avoir des effets nuisibles sur ses caractéristiques essentielles, menaces telles que :

- a) Modification du statut juridique protégeant le bien;
- b) Projets de réinstallation de populations ou de développement, concernant le bien lui-même, ou ainsi situés que leurs conséquences menacent le bien;
- c) Conflit armé venant ou menaçant d'éclater;
- d) Plan de gestion manquant, inadéquat ou incomplètement mis en oeuvre.

26.3. De plus, le ou les facteurs qui menacent l'intégrité du bien doivent être de ceux qui sont susceptibles d'être corrigés par l'intervention de l'homme. Dans le cas des biens culturels, les facteurs de danger peuvent être dus soit à la nature, soit à l'action de l'homme, tandis que dans le cas des biens naturels la plupart des facteurs émanent de l'homme et il est très rare qu'un facteur d'origine naturelle (comme une épidémie) menace l'intégrité d'un bien. Dans certains cas, les facteurs menaçant l'intégrité d'un bien peuvent être améliorés par des actions administratives ou législatives, telles que l'annulation d'un grand projet de travaux publics ou l'amélioration du statut juridique du bien.

26.4. FACTEURS SUPPLEMENTAIRES

Le Comité pourrait souhaiter retenir les facteurs supplémentaires suivants pour l'examen d'une proposition d'inscription d'un bien culturel ou naturel sur la liste du patrimoine mondial en péril :

- a) Des décisions dont les conséquences affectent des biens du patrimoine mondial sont prises par les gouvernements après en avoir pesé tous les facteurs. L'avis du Comité du patrimoine mondial peut souvent être décisif s'il peut être donné avant que le bien ne soit mis en péril.
- b) Dans le cas d'un "péril prouvé", en particulier, les altérations physiques ou culturelles, que le bien a subies doivent être jugées en fonction de l'intensité de leurs effets et appréciées cas par cas.
- c) Dans le cas de la "mise en péril" d'un bien, surtout, on doit considérer que :
 - le risque doit être évalué en fonction de l'évolution normale du cadre social et économique dans lequel le bien se situe,
 - il est souvent impossible d'envisager toutes les conséquences que certaines menaces, telles un conflit armé, comportent pour les biens culturels et naturels,
 - certains risques ne présentent pas de caractère d'imminence mais sont seulement prévisibles, comme la croissance démographique.

- d) Enfin, dans son appréciation, le Comité devra tenir compte de toute cause, d'origine connue ou inconnue, qui mette en péril un bien culturel ou naturel.

Procédure pour l'inscription de biens sur la liste du patrimoine mondial en péril.

27. Lorsqu'il envisagera l'inscription d'un bien sur la liste du patrimoine mondial en péril, le Comité établira et adoptera, en consultation avec l'Etat partie concerné, un programme de mesures correctives.

28. Afin d'élaborer le programme de mesures correctives mentionné au précédent paragraphe, le Comité demandera au Secrétariat de constater, en coopération avec l'Etat partie concerné, l'état actuel du bien, les dangers qui le menacent, et la possibilité réelle de mettre en oeuvre des mesures d'amélioration. Le Comité peut, de plus, décider d'envoyer une mission d'observateurs qualifiés de l'UICN, l'ICOMOS et l'ICCROM, ou d'autres organisations, pour visiter le bien, évaluer la nature et l'étendue des menaces et proposer les mesures à prendre.

29. Les informations recueillies, ainsi que les commentaires des Etats parties et de/ou des organisations consultées, seront portées à la connaissance du Comité par le Secrétariat.

30. Le Comité examinera les informations disponibles et prendra une décision. Toute décision de cette nature devra être prise à la majorité des deux tiers des membres du Comité, présents et votants.

31. L'Etat partie concerné sera informé de la décision du Comité.

32. Le Comité consacra une part importante et déterminée du Fonds du patrimoine mondial à répondre à des demandes de financement, pour l'assistance à des biens du patrimoine mondial inscrits sur la liste du patrimoine mondial en péril.

33. Le Comité vérifiera, à intervalles réguliers, l'état des biens figurant sur la liste du patrimoine mondial en péril. Cet examen pourra comprendre tout programme de suivi de l'état des biens et toutes missions d'expert qui seront jugées nécessaires par le Comité.

34. Sur la base de ces examens réguliers, le Comité décidera, en consultation avec l'Etat partie concerné :

- 1) si des mesures supplémentaires sont nécessaires pour la sauvegarde du bien,
- 2) de rayer le bien de la liste du patrimoine mondial en péril, s'il n'est plus menacé,
- 3) d'envisager l'exclusion du bien, à la fois de la liste du patrimoine mondial en péril et de la liste du patrimoine mondial, si ce bien a été à tel point altéré qu'il ait perdu les caractéristiques qui avaient déterminé son inscription sur la liste du patrimoine mondial, selon la procédure décrite aux paragraphes 24 à 32 des "Orientations devant guider la mise en oeuvre de la Convention du patrimoine mondial", (WHC/2, révisé octobre 1980).