

Distribution limitée

WHC-02/CONF.202/INF.12

Paris, 28 mai 2002

Original : anglais/français

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

**CONVENTION CONCERNANT LA PROTECTION DU PATRIMOINE
MONDIAL, CULTUREL ET NATUREL**

**30^e anniversaire
(1972-2002)**

COMITE DU PATRIMOINE MONDIAL

Vingt-sixième session

Budapest, Hongrie

24 - 29 juin 2002

**Point 12 de l'ordre du jour provisoire : Questions stratégiques et juridiques concernant
l'inscription de biens sur la Liste du patrimoine mondial en péril et le retrait de biens de
la Liste du patrimoine mondial**

CONVENTION DU PATRIMOINE MONDIAL

Comité du patrimoine mondial

Projet d'Orientations

Une analyse des questions juridiques

Réaction au 2e projet des Orientations et aux questions soulevées en octobre 2001 par le Groupe de rédaction pour la révision des Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial

Présentée par:

UICN – Union mondiale pour la nature

avec le concours du Programme de l'UICN pour les aires protégées et du Programme de l'UICN pour le droit de l'environnement

14 mai 2002

PROJET D'ORIENTATIONS UNE ANALYSE DES QUESTIONS JURIDIQUES

**UICN – Union mondiale pour la nature
14 mai 2002**

BREF RÉSUMÉ DES QUESTIONS SOULEVÉES

Prenant appui sur une analyse approfondie de la Convention du patrimoine mondial, de ses *Orientations* et de la pratique du Comité du patrimoine mondial au fil de trois décennies, l'UICN propose son avis au Comité du patrimoine mondial sur quatre points critiques:

Point 1: Rôle du consentement de l'État partie en matière de suivi réactif

L'UICN estime que le consentement de l'État partie n'est pas requis avant que le Centre du patrimoine mondial, d'autres secteurs de l'UNESCO ou les organes consultatifs soient appelés à soumettre un rapport.

Point 2: Le rôle du consentement de l'État partie concernant l'inscription d'un bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril

L'UICN estime que le Comité a le pouvoir d'inscrire des biens sur la Liste du patrimoine mondial en péril sans le consentement de l'État partie.

Point 3: La capacité du Comité du patrimoine mondial et le rôle du consentement de l'État partie concernant l'exclusion de biens de la Liste du patrimoine mondial

L'UICN estime que le Comité a le pouvoir d'exclure des biens de la Liste du patrimoine mondial si ceux-ci sont détériorés au point qu'ils ne présentent plus les caractéristiques pour lesquelles ils ont été inscrits. Le consentement de l'État partie concerné n'est pas requis pour exclure un bien de la Liste.

Point 4: La protection d'un bien du patrimoine mondial fait-elle référence à la conservation de toutes ses valeurs ou uniquement des valeurs exceptionnelles de patrimoine mondial

L'UICN estime que la protection d'un bien du patrimoine mondial fait référence à la protection de l'ensemble du bien inscrit.

But et portée de cette analyse

Dans son rapport d'octobre 2001, le Groupe de rédaction pour la révision des Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial soulevait une série de points techniques concernant la Convention du patrimoine mondial et son interprétation qui nécessitaient des éclaircissements afin que les membres du Groupe de rédaction puissent mener à bien leur tâche importante. L'UICN a préparé, à cette fin, une analyse intérimaire.

L'UICN présente, aujourd'hui, une analyse juridique mise à jour au Comité du patrimoine mondial, arbitre en dernier recours de l'interprétation de la Convention. Cette mise à jour s'appuie toujours sur le deuxième projet d'Orientations et sur le rapport d'octobre 2001 du Groupe de rédaction. Lorsque l'avis juridique final de l'UNESCO et le troisième projet d'Orientations seront prêts, il se peut que l'UICN estime important de fournir une nouvelle analyse dans l'intérêt du Comité.

Concepts fondamentaux

Les concepts fondamentaux de la Convention du patrimoine mondial peuvent se résumer ainsi:

1. La Convention porte en premier lieu sur la *protection* du patrimoine naturel et culturel de «valeur universelle exceptionnelle», en d'autres termes, le patrimoine mondial.¹
2. À cette fin, la Convention trace un trait d'union entre deux questions sensibles – la souveraineté nationale et la coopération internationale – dans un cadre soigneusement forgé. Elle reconnaît la souveraineté de chaque État partie et lui confère la très sérieuse obligation de veiller à ce que son patrimoine culturel et naturel soit identifié, protégé, conservé, mis en valeur et transmis aux générations futures.² Simultanément, la Convention appelle chaque État à s'acquitter de ses devoirs dans le cadre d'un régime de gestion coopérative internationale placé sous l'égide du Comité du patrimoine mondial avec les avis d'organes consultatifs internationaux. Tout en respectant pleinement la souveraineté des États, «les États parties reconnaissent qu'il [ce patrimoine] constitue un patrimoine universel pour la protection duquel la communauté internationale tout entière a le devoir de coopérer».³
3. La Convention autorise expressément le Comité du patrimoine mondial à établir une «liste du patrimoine mondial» et une «liste du patrimoine mondial en péril.»⁴
4. Le principe général qui sous-tend la Convention est le principe «d'équité intergénérationnelle» qui nécessite d'identifier, de préserver et de transmettre le patrimoine mondial, naturel et culturel, aux générations futures.
5. L'importance de ces objectifs est réitérée tout au long du texte de la Convention comme elle l'a été à travers l'application de la Convention.⁵

¹ Voir le préambule de la Convention et en particulier le paragraphe 9 stipulant que la Convention établit «un système efficace de protection collective du patrimoine culturel et naturel de valeur universelle exceptionnelle organisé d'une façon permanente et selon des méthodes scientifiques et modernes.»

² Voir article 4 de la Convention du patrimoine mondial.

³ Voir articles 5 et 6 de la Convention du patrimoine mondial.

⁴ Voir article 11, par. 2, 4 et 6 de la Convention du patrimoine mondial.

Contexte des *Orientations*

Les *Orientations* sont conçues de manière à rendre la Convention du patrimoine mondial opérationnelle. À ce titre, elles doivent respecter l'esprit et la lettre de la Convention et, par conséquent, refléter et non élargir le sens juridique de la Convention sous tous ses aspects et faire en sorte que le dessein de la Convention soit accompli avec la plus grande rigueur.

La révision des lignes directrices ou orientations de toute convention internationale ne peut que bénéficier grandement d'une analyse approfondie et de la rédaction d'un guide de la convention. L'UICN est prête à y contribuer activement et à aider, s'il y a lieu, à toute évaluation ultérieure des *Orientations* ou à fournir tout avis complémentaire sur les questions actuellement à l'étude.

1. RÔLE DU CONSENTEMENT DE L'ÉTAT PARTIE EN MATIÈRE DE SUIVI RÉACTIF

Le suivi réactif a pour objet d'éclairer les décisions du Comité sur une diversité d'éléments relatifs à l'état et à la gestion des biens inscrits, y compris la possibilité d'inscrire un bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril.⁶ Par ce mécanisme, le Comité reçoit un rapport sur l'état de certains biens menacés du patrimoine mondial, rapport qui contribue partiellement à la décision du Comité d'inscrire un bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril ou de le retirer de cette Liste.⁷

Les pouvoirs de procéder à un suivi réactif découlent des dispositions de l'article 11, par. 4. Le suivi réactif est un acte précurseur d'une inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril et de la possibilité d'exclure des biens qui ont perdu irrémédiablement les caractéristiques pour lesquels ils ont été inscrits.⁸ Conçu comme un processus visant à apporter des éclaircissements, le suivi réactif est surtout important en ce qu'il permet une analyse scientifique neutre. L'impartialité de l'information qui en est issue est à la fois un élément central et une justification du processus.

La Convention encourage cette impartialité en confiant le suivi réactif au Centre du patrimoine mondial en partenariat avec les organes consultatifs, l'UICN, l'ICCROM et l'ICOMOS (qui, au sein de la Convention, sont justement appelés à apporter cette impartialité). Les rapports constitués de manière indépendante sont directement soumis au Bureau et au Comité. Si la participation de l'État partie – par son consentement ou son approbation du suivi réactif – devenait obligatoire, l'impartialité et l'indépendance du suivi réactif et des décisions basées sur les rapports de suivi seraient compromises.

Tout en respectant pleinement les droits de la souveraineté nationale et de la propriété privée, la communauté internationale dans son ensemble a le «devoir de coopérer»⁹ et la coopération de l'État partie est, à juste titre, attendue (et peut parfois être requise pour obtenir un accès physique au bien concerné). Cependant, faute de coopération, le Comité a le pouvoir et l'obligation d'entamer le suivi réactif sans le consentement de l'État partie.

⁵ Car il est impératif d'appliquer les normes de protection les plus élevées possibles à tous les biens qui se trouvent sur la Liste du patrimoine mondial.

⁶ Voir article 11, par. 4 de la Convention du patrimoine mondial.

⁷ Voir *Orientations*, mars 1999, par. 68 et *Deuxième projet de révision annoté des Orientations*, décembre 2001, par. 105, texte entre crochets.

⁸ Comme noté au par. 50 d) des *Orientations* de mars 1999.

⁹ Voir article 6 par. 1 de la Convention du patrimoine mondial.

Les *Orientations* de mars 1999 décrivent correctement le suivi réactif. Toutefois, étant donné la proximité des buts entre le suivi réactif et les rapports périodiques, il serait peut-être plus pertinent de décrire le suivi réactif dans des termes proches du langage adopté dans le paragraphe 99 convenu du nouveau projet (qui concerne les rapports périodiques), à savoir:

Le suivi réactif vise quatre objectifs principaux :

- a) *fournir un rapport sur l'application de la Convention du patrimoine mondial par l'État partie ;*
- b) *fournir un rapport sur le maintien ou non, au fil du temps, des valeurs de patrimoine mondial des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial ;*
- c) *fournir des informations vérifiées sur les biens du patrimoine mondial, enregistrer les changements des conditions et de l'état de conservation des biens pour améliorer la gestion des sites ;*
- d) *fournir un mécanisme pour la coopération régionale et l'échange d'informations et d'expériences entre les États parties et pour la promotion de la Convention dans les différentes régions du monde.*

2. LE RÔLE DU CONSENTEMENT DE L'ÉTAT PARTIE CONCERNANT L'INSCRIPTION D'UN BIEN SUR LA LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL EN PÉRIL

La première phrase de l'article 11, par. 4 de la Convention contient l'obligation, pour le Comité, d'établir et de mettre à jour une «liste du patrimoine mondial en péril». Alors que pour la Liste du patrimoine mondial, le texte de la Convention décrit clairement la procédure d'inscription des sites, ce n'est pas le cas pour la Liste du patrimoine mondial en péril.

Le problème consiste à savoir si le Comité peut inscrire un bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril sans le consentement de l'État partie sur le territoire duquel se trouve le bien. À ce propos, l'article 11, par. 4 de la Convention énonce :

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.

Les *Orientations* de mars 1999 établissent les conditions préalables suivantes à l'inscription d'un bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril:

80. *Aux termes de l'article 11, paragraphe 4 de la Convention, le Comité peut inscrire un bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril lorsque les conditions suivantes sont remplies:*

- i) *le bien concerné figure sur la Liste du patrimoine mondial;*
- ii) *le bien est menacé par des dangers graves et précis;*
- iii) *de grands travaux sont nécessaires pour la sauvegarde de ce bien;*
- iv) *ce bien a fait l'objet d'une demande d'assistance aux termes de la Convention; le Comité est d'avis que, dans certains cas, cette assistance peut prendre la forme d'un message exprimant ses préoccupations. L'inscription du bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril peut par elle-même constituer ce message et cette forme d'assistance peut être demandée par n'importe quel membre du Comité ou par le Secrétariat.*

La Convention, ses *Orientations* et la pratique du Comité du patrimoine mondial depuis trois décennies confirment que le Comité a le pouvoir d'inscrire un bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril sans le consentement de l'État partie. Cette conclusion est justifiée par six raisons distinctes :

i) La coopération internationale

Une des raisons principales justifiant cette conclusion réside dans le concept général de la Convention, partie intégrante du processus international par lequel les pays prennent des mesures collectives ou parviennent à un accord collectif. L'accord mutuel de base, principe du fonctionnement de toute la Convention, peut être résumé comme suit:

- 1) après proposition volontaire des États parties, certains sites sont inscrits sur la Liste du patrimoine mondial;
- 2) les États parties collectivement, ainsi qu'un Comité international, un Secrétariat international (le Centre du patrimoine mondial) et trois organes consultatifs internationaux consacrent du temps et des efforts à la protection, à la diffusion, au suivi et à l'entretien de ces sites;
- 3) les États parties n'ont pas l'obligation d'inscrire un site; toutefois, lorsqu'ils proposent un bien et que celui-ci est ajouté à la Liste du patrimoine mondial, ils acceptent de protéger ce bien conformément à la Convention et, en conséquence, de le soumettre à l'attention permanente du Comité, du Centre, des organes consultatifs, etc.;
- 4) des gouvernements, des organisations intergouvernementales, entre autres, consacrent de l'argent et des efforts pour la protection et le maintien permanent de ces sites, ainsi que pour leur restauration en cas de dommages. Telle est, en réalité, la nature du pacte international que représente la Convention.

Les États parties doivent donner leur consentement avant qu'un site puisse être inscrit sur la Liste du patrimoine mondial. Toutefois, l'inscription n'est pas décidée par les parties.¹⁰

La Convention requiert en effet que les biens soient évalués de manière indépendante et remplissent certains critères avant de pouvoir être inscrits. C'est sur la base de cette évaluation que le Comité du patrimoine mondial décide si un bien mérite d'être inscrit sur la Liste – en d'autres termes, s'il a une valeur universelle exceptionnelle qui mérite une attention internationale. La proposition, l'évaluation et l'inscription sur la Liste, ainsi que la protection permanente demandent un investissement considérable de ressources de l'UNESCO, du Centre du patrimoine mondial, du Comité du patrimoine mondial, de la Conférence des parties à la Convention du patrimoine mondial, de l'UICN, de l'ICOMOS et du Centre de Rome, outre les travaux qui sont accomplis par l'État partie lui-même ou sur son territoire.

En décidant de soumettre des biens pour inscription sur la Liste du patrimoine mondial et de pouvoir bénéficier de la notoriété internationale qui en découle, les États parties acceptent un régime de protection auquel participe la communauté mondiale et notamment la possibilité que l'un des biens situés sur leur territoire puisse nécessiter une attention spéciale, y compris être inscrit sur la Liste du patrimoine mondial en péril.

¹⁰ Comme c'est, par exemple, le cas pour la Convention de Ramsar.

ii) *Consentements requis au titre de la Convention*

Le consentement de l'État partie, requis ou non au titre de la Convention, est traité de différentes manières. Dans certains cas, par exemple pour la proposition d'inscription, il est explicite mais, dans d'autres cas, il est déterminé dans le contexte de la Convention tout entière.

Voici deux cas pertinents pour lesquels le consentement de l'État partie est requis:

- Avant qu'un bien se trouvant sur le territoire d'un État puisse être inscrit sur la Liste du patrimoine mondial.¹¹
- Lorsque la seule mesure envisagée est la «recherche».¹² Étant donné que le texte de la Convention utilise une formule particulière concernant l'approbation des activités de recherche, on peut raisonnablement penser que cette formule s'applique à des activités plus importantes qui nécessitent le consentement de l'État partie.

À noter également que l'article 11 par. 6 stipule que le Comité, avant de refuser une demande d'inscription d'un bien sur l'une des listes, doit consulter l'État partie. Ce point est en réalité si proche de la question de l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril que, s'ils l'avaient voulu, les rédacteurs de la Convention auraient pu facilement mentionner le consentement de l'État partie à une décision positive d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril.

Il n'est pas nécessaire de procéder par déduction pour savoir si le consentement de l'État partie est requis. Lorsque les rédacteurs ont voulu que le consentement soit requis, ils l'ont indiqué clairement. Il n'y a aucune clause de «consentement» exprès en ce qui concerne l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril. En faisant preuve de bon sens et en appliquant les principes généraux de la rédaction juridique, on peut dire que si les rédacteurs avaient eu l'intention de faire du consentement de l'État partie une condition préalable à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril, ils l'auraient clairement indiqué.

La conclusion logique est qu'il a toujours été entendu que la Convention conférait au Comité les pleins pouvoirs concernant l'inscription de biens sur la Liste du patrimoine mondial en péril.

¹¹ Voir article 11 par. 3 de la Convention du patrimoine mondial. Telle a toujours été la pratique du Comité du patrimoine mondial sauf dans le cas de «La vieille ville de Jérusalem et ses remparts». Voir le Rapport du Rapporteur de la première session extraordinaire du Comité du patrimoine mondial, document CC-81/CONF.008/2 Rev. (Paris, 30 septembre 1981).

¹² Voir article 11 par. 7 de la Convention du patrimoine mondial.

iii) «En cas d'urgence» et Liste du patrimoine mondial en péril

En cas d'urgence,¹³ le Comité est habilité à prendre des mesures immédiates pour inscrire un bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril. Ce pouvoir d'agir entre les réunions de la Conférence des parties renforce l'idée que l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril est une mesure à prendre si l'on souhaite protéger le bien, en s'appuyant sur des preuves concrètes. L'État partie concerné peut faire objection mais cela ne doit pas empêcher le Comité de prendre cette mesure.¹⁴

iv) Objectifs du processus d'inscription

D'autres éléments d'appui se trouvent dans les objectifs qui sous-tendent les deux processus d'inscription. Selon la Convention, bien que l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril soit une décision qui implique une critique de l'État partie, le Comité ne censure pas l'État partie mais lui indique que ce bien particulier est menacé. Cela revient à mobiliser l'aide et à sensibiliser – conformément à l'orientation fondamentale de la Convention:

devant l'ampleur et la gravité des dangers nouveaux qui les menacent, il incombe à la collectivité internationale tout entière de participer à la protection du patrimoine culturel et naturel de valeur universelle exceptionnelle, par l'octroi d'une assistance collective qui, sans se substituer à l'action de l'État intéressé la complétera efficacement.¹⁵

Un État partie n'a pas à consentir à l'inscription d'un bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril mais doit être consulté si l'inscription est refusée. Le refus d'inscrire un site sur la Liste du patrimoine mondial en péril peut avoir un impact négatif sur l'État partie qui cherche à obtenir une assistance pour ce site, d'où la clause de consultation.

v) Importance d'une évaluation impartiale des menaces

Dans la description du processus d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril, un autre point vient étayer cette conclusion. Aux termes de l'article 11 par. 4 de la Convention, la Liste du patrimoine mondial en péril ne peut contenir de biens du patrimoine mondial que:

s'ils 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 cataclysmes, grands incendies, séismes, glissements de terrain, éruptions volcaniques, modification du niveau des eaux, inondations, raz-de-marée.

La Convention veut que le Comité évalue ces questions dans un esprit d'impartialité. On ne saurait raisonnablement s'attendre à ce qu'un État partie sur le territoire duquel se trouve le bien menacé puisse faire preuve d'impartialité quant à cette inscription. En sa qualité de gardien du patrimoine mondial aux termes de la Convention, cet État partie n'aurait pas le

¹³ Voir article 11 par. 4 de la Convention du patrimoine mondial.

¹⁴ Note: pour les raisons invoquées dans ce document du CDE/UICN, le CDE/UICN estime que le Comité du patrimoine mondial a, implicitement, les pleins pouvoirs pour inscrire un bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril sans le consentement de l'État partie lorsqu'un bien est menacé par «un danger grave et précis». Le fait qu'il soit précisé «en cas d'urgence» ne signifie pas que le consentement d'un État partie soit requis dans les autres cas.

¹⁵ Voir clause 7 du Préambule de la Convention du patrimoine mondial.

recul nécessaire par rapport à la cause du danger pour pouvoir être considéré comme indépendant.

Ce problème est reconnu dans l'article 11 où sont mentionnés les projets de travaux publics (activités qui sont «normalement dirigées ou financées par un gouvernement»¹⁶) parmi les exemples précis de menaces à considérer. Prenons le cas d'un projet «public» qui constitue un «danger grave et précis». Cette menace pourrait très bien être acceptée tacitement ou provoquée par le gouvernement qui a le pouvoir de l'empêcher mais qui, pour une raison ou pour une autre, l'a négligée ou n'a pas réussi à l'empêcher. On ne saurait s'attendre à ce que ce gouvernement consente à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril. En fait, si le consentement de l'État partie était une condition préalable à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril, il n'y aurait eu aucun sens à inclure cet exemple dans le texte de l'article.

vi) Pratiques de la Convention

Enfin, un des principes de base du droit international veut qu'avec le temps les pratiques acceptées en matière d'application d'une convention deviennent des normes établies dont il faut tenir compte dans l'interprétation et l'application de la cette convention.¹⁷ Depuis les premières années de la Convention, le Comité du patrimoine mondial et les États parties ont accepté les pouvoirs du Comité et l'obligation de sauvegarder les biens de la Liste du patrimoine mondial dans le cadre d'une Liste du patrimoine mondial en péril. L'application de ce principe accepté du droit international à la question qui nous préoccupe étaye fortement la conclusion selon laquelle le consentement de l'État partie n'est pas requis pour l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril.

En outre, les traités internationaux ne sont pas des instruments statiques. Ils évoluent avec le temps selon l'interprétation acceptée de la Convention, établie par la pratique au fil des réunions des parties et du Comité du patrimoine mondial. En conséquence, la vaste somme des décisions et des déclarations de politique de l'histoire de la Convention a créé et affiné un processus reconnu en droit international.

En résumé, la Convention n'a pas besoin du consentement de l'État partie pour inscrire un bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril. Il est donc justifié de maintenir les dispositions, telles qu'elles sont exprimées dans les *Orientations* de mars 1999 et de supprimer les amendements proposés, qui font référence au consentement de l'État partie, dans le projet de révision de décembre 2001.

Arguments complémentaires: inscription sur la Liste du patrimoine en péril et demandes d'assistance

Dans le processus actuel de révision des *Orientations*, sont apparus de nouveaux arguments concernant le rôle des États parties vis-à-vis de l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril. Il convient de répondre directement ces nouveaux arguments.

¹⁶ Cette discussion s'applique naturellement aussi bien aux travaux privés qu'aux projets financés par des fonds privés qui sont approuvés par le gouvernement.

¹⁷ L'interprétation d'un traité doit tenir compte «de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité». Voir article 31 3.b) de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Voir aussi *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires* Avis consultatif, Rapports CIJ 1996.

Un traité doit être interprété conformément au droit international relatif à l'interprétation des traités, codifié par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. À cet égard, la Cour internationale de Justice (CIJ) a récemment déclaré que, conformément à la Convention de Vienne, «un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but »¹⁸

Le principal argument se fonde sur l'article 13 par. 1 qui a trait aux relations entre le processus d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril et les demandes d'assistance. Il présume que seul un État partie peut demander assistance. Les *Orientations*, toutefois, ont adopté l'interprétation selon laquelle une demande d'assistance peut être demandée par «n'importe quel membre du Comité ou par le Secrétariat».¹⁹ En outre, la Convention fait valoir que ces demandes peuvent être faites *avant* ou *après* inscription du bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril, ce qui signifie qu'un site peut être inscrit sur cette liste sans demande d'assistance²⁰. Bien que le passage soit rédigé avec maladresse, son intention semble claire – une interprétation large des dispositions concernant les demandes d'assistance.

En d'autres termes, la partie finale de la première phrase de l'article 11 par. 4 («... et pour lesquels une assistance a été demandée aux termes de la présente convention») ne doit pas être interprétée comme un lien obligatoire entre l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril et les demandes d'assistance²¹ mais simplement comme une énumération de sources possibles de commencement du processus d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril. Comme expliqué dans le présent document, toute autre interprétation entrerait en conflit avec le but général et les objectifs de la Convention.

Cette interprétation est soutenue par la Convention depuis 1982, lorsque M. Daniel Navid a présenté une analyse de l'article 11 au Congrès mondial sur les parcs. Il notait qu'il serait, certes, illogique de se passer complètement de la participation de l'État partie en cas d'exclusion d'un bien de la Liste du patrimoine mondial mais que le mandat du Comité comprend la responsabilité de surveillance requise et que la meilleure interprétation de la Convention permet une telle décision sans le consentement de l'État partie. Il ajoutait que la Liste du patrimoine mondial en péril est une sorte de «catégorie de transition; avant d'exclure un bien de la Liste du patrimoine mondial, un bien devrait être classé dans la liste en péril.» Il précisait qu'il serait illogique de permettre au Comité d'exclure un site de la Liste du patrimoine mondial sans le consentement de l'État partie et de ne pas l'autoriser à inscrire un bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril selon les mêmes principes. En conséquence, il reconnaissait que les *Orientations* sont raisonnables en essence car elles:

autorisent le Comité à inscrire un bien sur une liste «en péril» et à préparer des recommandations sur les besoins de conservation, même en l'absence d'une demande en ce sens de l'État partie concerné.

M. Navid poursuivait en proposant des procédures spécifiques d'inscription des biens sur la Liste du patrimoine mondial en péril. Il suggérait en particulier:

¹⁸ Affaire LaGrand (Allemagne c. États-Unis), Rapports CIJ 2001, par. 99. La Cour a dû appliquer cette règle en de nombreuses occasions. Voir aussi Affaire du *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, Rapports CIJ 1994.

¹⁹ Voir par. 80, *Orientations* de mars 1999.

²⁰ Voir article 13 par. 1 et article 22 de la Convention du patrimoine mondial.

²¹ Cette opinion est soutenue par l'Avis juridique de la Représentation permanente de la Belgique à l'UNESCO, 30 novembre 2001, page 11.

Le Comité peut aussi, de sa propre initiative, décider de placer sur la Liste du patrimoine mondial en péril un bien naturel²² inscrit sur la Liste du patrimoine mondial. Dans tous les cas, le Comité consulte l'État partie concerné et peut solliciter des informations supplémentaires auprès d'experts qualifiés en la matière.

Ce processus vise donc à faire en sorte que l'on prenne connaissance de la volonté et des préoccupations de l'État partie mais «une consultation» n'entraîne aucune obligation d'obtenir le consentement de l'État partie. L'opinion de l'État partie est utile à la décision mais n'est pas déterminante.

L'interprétation de M. Navid a été, par la suite, renforcée par un rapport conjoint de l'UICN et de l'ICOMOS intitulé «Developing Criteria for Inscription of Cultural and Natural Properties on the List of World Heritage in Danger». Publié également en 1982, en réponse à une demande du Bureau du patrimoine mondial, ce rapport conjoint conclut que le rôle d'un État partie consiste à répondre à la demande de consultation du Comité du patrimoine mondial en ce qui concerne les menaces pesant sur le bien et les moyens de lutter contre ces menaces plutôt qu'à exercer un droit de veto à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril.

3. CAPACITÉ DU COMITÉ DU PATRIMOINE MONDIAL ET RÔLE DU CONSENTEMENT DE L'ÉTAT PARTIE CONCERNANT L'EXCLUSION DE BIENS DE LA LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL

Cette section porte sur deux points distincts mais reliés – l'autorité du Comité du patrimoine mondial en ce qui concerne l'exclusion de biens de la Liste du patrimoine mondial et le rôle de l'État partie concerné dans le processus d'exclusion.

Autorité dans le processus d'exclusion

La Convention ne traite pas précisément de l'exclusion de biens de la Liste du patrimoine mondial. Le pouvoir de le faire est cependant une nécessité logique pour le fonctionnement de la Convention.²³ Si le Comité a le pouvoir d'accepter ou de rejeter les propositions d'inscription, le pouvoir de déterminer les critères à appliquer aux propositions d'inscription de biens et la responsabilité d'inscrire des biens qui sont «en péril», il devrait aussi avoir le pouvoir d'exclure des biens de la Liste s'ils ont été détériorés au point qu'ils ne possèdent plus la valeur universelle exceptionnelle sur la base de laquelle ils ont été inscrits. Sans ce pouvoir, l'inscription de «biens du patrimoine mondial» pourrait facilement être dévaluée et perdre son intérêt aux yeux de la communauté mondiale, de sorte que l'incitation donnée aux États parties pour qu'ils prennent des mesures lorsque les biens inscrits sont déclarés «en péril» serait fortement diminuée.

Les *Orientations* prévoient un tel processus depuis l'adoption de la toute première version, à la première session du patrimoine mondial.²⁴ Elles prévoyaient plus précisément qu'un bien inscrit qui «se serait détérioré jusqu'à perdre les caractéristiques qui avaient déterminé son

²² Dans son document, Dan Navid parlait des processus relatifs aux biens naturels mais par déduction logique, les arguments ne seraient pas différents pour les biens culturels ou les biens mixtes culturels et naturels.

²³ Le Comité du patrimoine mondial peut exercer les pouvoirs qui sont nécessairement considérés comme essentiels pour atteindre ses objectifs. Voir *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires* Avis consultatif, Rapports CIJ 1996. Voir aussi l'Avis juridique de la Représentation permanente de la Belgique à l'UNESCO, 30 novembre 2001, pages 7 et 15.

²⁴ Paris, 27 juin – 1er juillet 1977. (En anglais seulement; la première version française des *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial* a été adoptée en 1978).

inscription ou ... qui ne serait pas, en fait, de valeur universelle exceptionnelle ... sera exclu de la Liste.»²⁵ Des dispositions dans ce sens figurent dans toutes les versions suivantes des *Orientations*, ainsi que dans les *Orientations* actuelles (mars 1999).²⁶

Rôle du consentement de l'État partie dans la décision d'exclure un bien

Le consentement de l'État partie est une condition préalable attachée à l'inscription d'un bien sur la Liste du patrimoine mondial.²⁷ Comme on pouvait s'y attendre, cette obligation a conduit à se poser la question suivante «un bien peut-il être exclu sans le consentement de l'État partie?» En bref, la réponse est oui. Depuis sa première session, le Comité s'est vu clairement attribuer le rôle d'organe moteur pour toutes les questions relatives à l'élaboration et à l'évaluation des critères d'inscription. Si un État partie pouvait imposer le maintien d'un bien détérioré sur la Liste du patrimoine mondial, le statut et le prestige conférés par l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial seraient gravement dévalués.

Comme mentionné plus haut, l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial en péril ne nécessite pas le consentement de l'État partie. Le corollaire logique est que ce consentement n'est pas non plus requis pour retirer un bien de la Liste. Les *Orientations* actuelles (mars 1999) accordent au Comité le droit sans restriction d'exclure des biens de l'une ou l'autre Liste. Si l'on veut préserver l'indépendance du Comité, il faut maintenir cette approche.

4. LA QUESTION DES «VALEURS» DANS LA GESTION DES BIENS DU PATRIMOINE MONDIAL

Le Groupe de rédaction pour la révision des *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, réuni à Paris du 8 au 10 octobre 2001, a estimé qu'il fallait réunir un consensus sur une question fondamentale – la gestion d'un bien du patrimoine mondial doit-elle être basée sur l'évaluation et la protection de ce bien dans son ensemble ou limitée à la protection de certaines «valeurs» (c'est-à-dire «propriétés» ou «caractéristiques») précisément identifiées de ce bien.²⁸

Fondamentalement, on peut craindre qu'un État partie, lorsqu'il ne se concentre que sur la protection de «valeurs» («propriétés»/«caractéristiques») précises puisse plus facilement justifier des travaux importants dans les limites d'un bien du patrimoine en prétendant que les «valeurs» («propriétés»/«caractéristiques») identifiées n'ont pas elles-mêmes été endommagées. La protection, si elle ne s'intéresse qu'à des propriétés ou caractéristiques particulières du bien néglige l'obligation de l'État partie telle qu'elle est inscrite dans le texte de la Convention – à savoir, protéger *chaque bien* du patrimoine mondial situé sur son territoire par son propre effort au maximum de ses ressources disponibles.²⁹

²⁵ Voir par. 3.iv des premières *Orientations* (1977) (en anglais seulement; la première version française des *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial* a été adoptée en 1978).

²⁶ Au par. 46 des *Orientations* de mars 1999 et dans le projet de décembre 2001 au par. 124-134.

²⁷ Voir article 11 par. 3 de la Convention du patrimoine mondial.

²⁸ «Un consensus est exigé pour savoir si la protection d'un bien du patrimoine mondial se réfère à la conservation de toutes les valeurs ou des seules valeurs jugées universelles exceptionnelles...» (Rapport du Groupe de rédaction pour la révision des *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*», Paris, 8 au 10 octobre 2001).

²⁹ Voir articles 2-4 de la Convention du patrimoine mondial.

Depuis l'origine, en 1977, les *Orientations* reconnaissent la nécessité de définir les mesures à prendre pour les «biens»³⁰ sous l'égide de la Convention. Les *Orientations* de mars 1999 reflètent toujours cette approche qui est énoncée plus clairement dans le texte du projet de décembre 2001, notamment dans le contexte de l'«intégrité».

Valeur universelle exceptionnelle: un concept holistique

Pour déterminer la valeur universelle exceptionnelle d'un bien, il faut examiner soigneusement tout un ensemble de questions, conditions et facteurs. Seul un bien qui possède cet ensemble unique peut prétendre globalement à une valeur universelle exceptionnelle. Beaucoup de sites possèdent des caractéristiques particulières qui sont remarquables mais ce n'est que l'association de ces caractéristiques et la présence de facteurs d'intégrité qui font d'un site un bien à la valeur universelle exceptionnelle. En conséquence, c'est le bien tout entier qui doit être protégé et géré, sans distinction d'une quelconque portion du bien ou de propriétés ou caractéristiques particulières.

Avant de décider d'inscrire un bien il faut mener une évaluation indépendante pour déterminer si le bien proposé possède cette valeur universelle exceptionnelle. La décision s'appuie sur une évaluation du bien tout entier, y compris de toutes les portions qui doivent être incluses dans un but d'intégrité pour garantir la protection du site au fil du temps.³¹

Les critères relatifs à l'«intégrité» du site en tant qu'élément de valeur universelle exceptionnelle illustrent l'importance de protéger un «bien» tout entier. Comme indiqué au paragraphe 47 du projet des *Orientations* de décembre 2001, outre les critères déterminant la valeur universelle exceptionnelle, un bien doit aussi « répondre aux conditions éliminatoires d'authenticité et/ou d'intégrité et doit bénéficier d'un système adapté de protection juridique / de gestion pour assurer sa sauvegarde ».

Bien des conditions qui déterminent l'intégrité d'un site font référence à la nécessité d'inclure des types particuliers de caractéristiques dans la proposition *en plus* des caractéristiques considérées comme ayant une valeur universelle exceptionnelle.³² Dans certains cas, les dimensions du bien sont spécifiquement mentionnées comme un aspect important de l'intégrité: «Les biens ... doivent être assez étendus et contenir les éléments nécessaires à l'illustration des principaux aspects de ces processus essentiels à la conservation à long terme des écosystèmes et de la diversité biologique qu'ils contiennent.»³³ Si le bien n'est pas assez grand pour que sa valeur universelle exceptionnelle puisse être protégée, il ne remplit pas les conditions d'intégrité. Les *Orientations* offrent de nombreux exemples précis qui indiquent clairement que l'ensemble de la valeur universelle exceptionnelle d'un bien peut dépendre du fait que celui-ci puisse remplir et maintenir les conditions d'intégrité.³⁴

³⁰ Voir par exemple, la version originale des *Orientations*, adoptée en juin-juillet 1977, par. 5. (en anglais seulement; la première version française des *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial* a été adoptée en 1978).

³¹ Voir de manière générale, les articles 2, 3, 4, 5, 11 par. 1, 11 par. 3-6, 12, 13, 19, 20 et 26; Convention du patrimoine mondial ainsi que les sections susmentionnées du projet de décembre 2001 des *Orientations*.

³² Voir par. 48 (vii)-(x), *développé dans les* par. 55-59 du projet de décembre 2001 des *Orientations*.

³³ Voir par. 58 du projet de décembre 2001 des *Orientations*.

³⁴ Voir par exemple, projet décembre 2001, par. 56, 57 et 59.

Incidences d'une approche trop étroite qui se concentrerait sur des valeurs précises

Les propositions récentes proposent de modifier l'approche adoptée dans les *Orientations* pour protéger des «valeurs» («propriétés»/«caractéristiques») précises identifiées pour chaque bien plutôt que la «valeur universelle exceptionnelle» du bien tout entier. Axer la gestion des biens inscrits sur de telles caractéristiques uniquement reviendrait, en fait, à approuver tacitement l'érosion de l'intégrité de l'ensemble du bien telle qu'elle existait au moment de son inscription sur la Liste. Avec le temps, cela porterait atteinte à l'intérêt de l'inscription elle-même sur la Liste du patrimoine mondial.³⁵

D'un point de vue pratique, l'élaboration et l'évaluation d'orientations et de normes de gestion pour les biens du patrimoine mondial deviendraient des tâches inutilement lourdes. La définition d'un ensemble de «valeurs» («propriétés»/«caractéristiques») particulières et d'orientations et de normes pour leur gestion et leur évaluation serait extrêmement difficile et trop nébuleuse pour pouvoir servir de base à un régime de gestion conforme aux articles 4 et 5.

De même, il n'est pas possible, d'un point de vue pratique, de fixer les éléments précis de la valeur universelle exceptionnelle d'un bien en décrivant ces éléments à un moment particulier (par exemple au moment de l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial). L'inscription des propriétés ou «valeurs» du bien ne peut jamais être complète et l'on ne peut pas non plus avoir une connaissance parfaite de toutes les relations possibles entre les caractéristiques du bien. Nul ne peut savoir avec certitude quelles propriétés sont essentielles à la valeur universelle exceptionnelle et lesquelles ne le sont pas. Une protection et une gestion qui s'appuieraient sur une liste incomplète de propriétés seraient nécessairement faussées.

Mettre l'accent sur les «valeurs» serait incompatible avec les biens transfrontières du patrimoine mondial pour lesquels il faudrait sans doute renégocier les dispositions de gestion afin de parvenir à une opinion mutuellement acceptable concernant les «valeurs» («propriétés»/«caractéristiques») à protéger.

La pratique passée, en matière d'application de la Convention, a eu pour effet que pour de nombreux biens, parmi les premiers qui ont été inscrits, on ne dispose pas d'une description des valeurs individuelles spécifiques qui permettrait une telle approche en matière de gestion et d'évaluation.³⁶ Ces biens répondent cependant toujours clairement aux exigences fondamentales de la Convention – c'est-à-dire qu'ils sont de valeur universelle exceptionnelle. Si les biens du patrimoine mondial adoptaient un système de gestion qui s'intéresse aux «valeurs» («propriétés»/«caractéristiques»), il pourrait être nécessaire de procéder à une révision, à une nouvelle proposition et à une réévaluation complète de tous ces biens.³⁷

On peut aussi se demander ce qu'il en serait de la mise en œuvre efficace de la Convention au plan national lorsque les «valeurs» ne sont pas claires : la réalisation des objectifs et du but de la Convention elle-même en serait entravée. Ce problème est exacerbé par le fait que jusqu'à

³⁵ Avec une telle approche, les États parties pourraient rompre leurs engagements au titre de l'article 4 c'est-à-dire «d'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel» visés aux articles 1 et 2.

³⁶ Voir note de bas de page 16.

³⁷ «L'interprétation doit être compatible avec les buts et objectifs de la Convention, ce qui signifie qu'il faut adopter une interprétation qui, dans la mesure du possible, favorise l'efficacité de la Convention...». Burnie et Boyle, *International Law and the Environment* (Oxford 1992), page 14.

présent, la pratique suivie dans l'application du traité n'a pas porté une telle attention aux valeurs individuelles.

Dans le pire des cas, l'État partie pourrait redéfinir les limites du bien en adoptant des décisions de gestion qui autorisent des mesures et des travaux dans le site. Il en résulterait une atteinte au processus de proposition et d'évaluation ainsi qu'au rôle de gestion du Comité. La gestion du patrimoine mondial courrait le risque d'être fondamentalement changée en un processus politique de l'État partie alors qu'elle est aujourd'hui un processus relevant du droit international qui suppose la gestion objective, neutre et à long terme par le Comité, telle qu'elle est établie dans la Convention.

Tous ces scénarios seraient possibles si l'État partie était autorisé à décider que la protection ne s'applique qu'à une liste particulière de valeurs ou de caractéristiques.

Les *Orientations* devraient, en conséquence, refléter l'obligation contenue dans la Convention, à savoir que les États parties doivent prendre des mesures appropriées pour protéger le bien inscrit sans limiter la protection à des secteurs, caractéristiques, «valeurs» ou éléments particuliers.