

Distribution limitée

WHC-04/7 EXT.COM/4B.Add

Paris, le 26 novembre 2004

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**

COMITE DU PATRIMOINE MONDIAL

Septième session extraordinaire

**Paris, Siège de l'UNESCO, Salle II
6 – 11 décembre 2004**

Point 4B de l'ordre du jour provisoire: Méthodes de travail du Comité du patrimoine mondial

RESUME

Annexe III : Implications juridiques relatives à l'abstention de proposition d'inscription par les membres du Comité du patrimoine mondial

**AVIS JURIDIQUE SUR LES IMPLICATIONS POSSIBLES
DE CERTAINES MESURES PROPOSEES LORS DE LA 28e SESSION
DU COMITE DU PATRIMOINE MONDIAL CONCERNANT LES
SOUSSIONS DE PROPOSITIONS D'INSCRIPTION PAR SES MEMBRES**

I. INTRODUCTION

1. A sa 28e session, le Comité du patrimoine mondial (ci-après dénommé « le Comité »), a débattu de certaines mesures concernant des limitations possibles aux présentations des propositions d'inscription.
2. Parmi les mesures envisagées par le Comité, la proposition suivante a été suggérée par la Délégation du Royaume-Uni :

« [Le Comité du patrimoine mondial] propose que le Comité envisage, à sa prochaine session, la possibilité que ses membres s'abstiennent de présenter des propositions d'inscription au cours de leur mandat. Les membres du Comité n'ayant pas de sites sur la Liste du patrimoine mondial seraient dispensés de cette obligation. Cette proposition n'entrerait pas en application avant la 16e Assemblée générale des Etats parties (2007). »

3. Certains membres du Comité ont émis des doutes concernant la légalité des mesures suggérées dans la proposition et ont demandé que le Comité en étudie les implications. En conséquence, le Comité a adopté la décision suivante :

« [Le Comité du patrimoine mondial] a demandé au Conseiller juridique d'étudier les implications juridiques d'une mesure qui imposerait aux membres du Comité de s'abstenir de proposer l'inscription d'un site durant leur mandat, que les membres du Comité n'ayant pas de site sur la Liste du patrimoine mondial soient dégagés ou non de cette mesure. » (28 COM 14B.57, paragraphe 7).

II. Etude juridique des mesures proposées

4. Il convient de noter d'emblée que les mesures proposées par la Délégation du Royaume-Uni et celles auxquelles il est fait allusion dans la décision susmentionnée du Comité sont sensiblement différentes et entraîneraient des conséquences juridiques différentes. Les deux options sont étudiées ci-après.

(A) **ABSTENTION VOLONTAIRE DE PRESENTATION DE PROPOSITIONS D'INSCRIPTION PAR LES MEMBRES DU COMITE**

5. Tout d'abord, les mesures suggérées dans la proposition du Royaume-Uni, telle que formulée plus haut, sont essentiellement de nature programmatique. Il est proposé au Comité « *d'envisager* » à sa prochaine session « *la possibilité que ses membres s'abstiennent de présenter des propositions d'inscription au cours de leur mandat* ». Ensuite, l'utilisation du mot « *s'abstiennent* » évoque clairement la possibilité que les membres du Comité ne présentent pas de propositions d'inscription au cours de leur mandat, impliquant par là même des restrictions volontaires ou délibérées plutôt que des restrictions imposées par le Comité lui-même. Cette interprétation est légèrement contredite par la référence à une « *obligation* », dans la seconde phrase du texte du Royaume-Uni. L'utilisation du mot « *obligation* » crée une certaine confusion par rapport à l'intention générale de la proposition.
6. Néanmoins, si la proposition tendait à signifier que les membres du Comité s'abstiendraient **volontairement** de présenter des propositions d'inscription au cours de leur mandat, cette proposition ne poserait aucun problème juridique. Les Etats parties peuvent en effet renoncer volontairement à exercer leurs droits ou privilèges conférés par la *Convention* ou autre réglementation applicable. De même, en tant que membres du Comité, ils peuvent s'abstenir de présenter des propositions d'inscription au cours de leur mandat. Si, en revanche, cela devait être une restriction imposée par le Comité à ses membres en tant qu'obligation, une telle restriction entraînerait certaines conséquences juridiques comme l'explique l'analyse ci-dessous.

(B) **IMPOSITION DE RESTRICTIONS A LA PRESENTATION DE PROPOSITIONS D'INSCRIPTION PAR LES MEMBRES DU COMITE**

7. La décision du Comité (**28 COM 14B.57**, paragraphe 7) demande au Conseiller juridique d'étudier les implications juridiques « *d'une mesure qui imposerait aux membres du Comité de s'abstenir de proposer l'inscription d'un site durant leur mandat* ».
8. Afin de pouvoir gérer un grand nombre de propositions d'inscription, le Comité a, dans le passé, adopté des décisions par lesquelles il a limité le nombre de propositions d'inscription présentées au Comité par les Etats parties. Ainsi, le Comité a décidé à sa 24e session que « *aucun Etat partie ne devra soumettre plus d'une proposition d'inscription, excepté les Etats parties qui n'ont pas de sites inscrits sur la Liste du patrimoine mondial et qui auront la possibilité de soumettre deux ou trois propositions d'inscription.* » (« *Décision de Cairns* », **24 COM VI.2.3**). Cette limite a été maintenue par le Comité à sa 27e session (**27 COM 14.1**). A sa 28e session, le Comité a en outre décidé (**28 COM 13.1**) « *d'examiner au maximum deux propositions d'inscription complètes par Etat partie, sous réserve qu'au moins une de ces propositions d'inscription concerne un site naturel* ». Ces décisions du Comité sont fondées sur les pouvoirs que lui confère explicitement la *Convention* en ce qui concerne l'établissement de ses méthodes et règles de travail (par exemple

pour l'adoption de règlements intérieurs, l'établissement de critères, etc.) ou ses fonctions propres, telles que définies dans la *Convention*.

9. Si l'utilisation du mot « *restriction* » dans la décision susmentionnée devait signifier d'effectuer une limitation du nombre de propositions d'inscription¹, cela équivaudrait aux précédentes limitations des propositions d'inscription par le Comité, la seule différence résidant dans le fait que, dans ce cas précis, cela ne s'appliquerait pas à tous les Etats parties à la *Convention*, mais uniquement à ceux qui sont membres du Comité, pendant toute la durée de leur mandat (voir également la section C ci-dessous).
10. Si, en revanche, cela devait signifier une interdiction pour les membres du Comité de présenter des propositions d'inscription durant leur mandat, les conséquences juridiques d'une telle décision seraient sensiblement différentes et font l'objet d'une analyse ci-après.
11. L'article 11 de la *Convention* traite de l'établissement de la Liste du patrimoine mondial par le Comité. Le paragraphe 1 dudit article précise que :

« Chacun des Etats parties à la présente Convention soumet, dans toute la mesure du possible, au Comité du patrimoine mondial un inventaire des biens du patrimoine culturel et naturel situés sur son territoire et susceptibles d'être inscrits sur la Liste prévue au paragraphe 2 du présent article. » [souligné par l'auteur]
12. En fonction de cet inventaire, le Comité doit établir la Liste du patrimoine mondial. A cet égard le paragraphe 2 du même article précise que :

« Sur la base des inventaires soumis par les Etats en exécution du paragraphe 1, le Comité établit, met à jour et diffuse, sous le nom de « Liste du patrimoine mondial », une liste des biens du patrimoine culturel et du patrimoine naturel, tels qu'ils sont définis aux articles 1 et 2 de la présente Convention, qu'il considère comme ayant une valeur universelle exceptionnelle en application des critères qu'il aura établis. » [souligné par l'auteur]
13. Le paragraphe 3 du même article précise également que :

« L'inscription d'un bien sur la Liste du patrimoine mondial ne peut se faire qu'avec le consentement de l'Etat intéressé. (...) »
14. Il apparaît donc clairement à partir de ce qui précède que, conformément à l'article 11, paragraphe 1, les Etats parties ont l'obligation de présenter un inventaire (qui est constitué par la « Liste indicative » définie au paragraphe 7 des *Orientations* en vigueur) dans la mesure où cela est possible et indiqué pour inscription sur la Liste du patrimoine mondial.

¹ Le mot « *restriction* » est défini comme « *une condition ou une mesure limitative* » ou « *l'action ou l'état de restreindre ou d'être restreint* » (*Oxford English Dictionary*).

15. Il est également évident que, selon l'article 11, paragraphe 2, le Comité a l'obligation d'établir, de tenir à jour et de publier la Liste du patrimoine mondial établie à partir des inventaires présentés par les Etats parties. Il s'ensuit qu'une fois qu'un inventaire a été présenté par des Etats parties – conformément à l'article 11, paragraphe 1 de la *Convention* – lesdits Etats parties ont **le droit que l'inventaire soit étudié par le Comité en vue d'une possible inscription sur la Liste du patrimoine mondial**. Lors de l'examen des biens des Etats parties, le Comité doit accorder la même considération objective aux biens de tous les Etats parties, conformément aux principes généraux du droit.
16. Le droit des Etats parties à voir leurs biens étudiés par le Comité en vue d'une possible inscription sur la Liste du patrimoine mondial s'exerce par l'intermédiaire de l'acte des « propositions d'inscription » – présenté dans les *Orientations* comme l'une des mesures de procédure qui doivent être prises entre la présentation de l'inventaire par les Etats parties et le processus d'établissement de la Liste du patrimoine mondial par le Comité, comme le précise l'article 11 de la *Convention*.
17. Les *Orientations* adoptées par le Comité à sa première session (1977) précisent que :

« Tous les Etats parties à la Convention sont invités par le Directeur général de l'UNESCO, au nom du Comité, à présenter des propositions d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial conformément aux décisions prises par le Comité concernant la forme et le contenu des propositions d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial et les critères déterminant l'inscription de biens sur la Liste du patrimoine mondial (...) » (Paragraphe 15(a))
18. La référence à l'invitation par le Directeur général a été supprimée dans le cadre de l'amendement des *Orientations* effectué lors de la 2e session du Comité (Washington D.C., 1978). Selon les *Orientations* en vigueur, pour permettre au Comité d'établir la Liste du patrimoine mondial à partir des inventaires présentés par les Etats, comme le précise l'article 11 de la *Convention*, il est demandé aux Etats parties de proposer des biens parmi les biens figurant dans l'inventaire, ces biens étant d'abord évalués par les Organisations consultatives, étudiés ensuite par le Bureau du Comité et finalement par le Comité lui-même. Le Comité ne peut inclure de nouveaux biens sur la Liste du patrimoine mondial qu'à condition d'avoir pris chacune de ces étapes procédurales établies par les *Orientations*.
19. Ainsi, la présentation de propositions d'inscription par les Etats parties constitue pour ceux-ci l'exercice du droit de voir leur inventaire étudié par le Comité, droit résultant des termes de l'article 11, paragraphe 2. C'est aussi le moyen par lequel les Etats parties expriment leur consentement – qui est exigé pour l'inscription de biens – selon les termes de l'article 11, paragraphe 3, de la *Convention*.

20. Compte tenu de ce qui précède, on doit en conclure que si l'on devait **interdire** aux membres du Comité de proposer un bien lors de leur mandat, ils seraient dans l'incapacité d'exercer totalement leurs droits prévus par la *Convention*. Une interdiction de présenter des propositions d'inscription qui s'appliquerait uniquement aux membres du Comité enfreindrait donc les dispositions de la *Convention*, en particulier le droit de voir leurs biens étudiés par le Comité pour inscription sur la Liste du patrimoine mondial.

(C) IMPOSITION DE RESTRICTIONS SUR LE COMITE LUI-MEME CONCERNANT L'EXAMEN DE PROPOSITIONS D'INSCRIPTION PRESENTEES PAR SES MEMBRES

21. Alors qu'il serait problématique sur le plan juridique de tenter d'interdire aux membres du Comité de présenter des propositions d'inscription, il semble néanmoins possible que le Comité s'impose certaines restrictions dans l'examen des propositions d'inscription. Le Comité est habilité à établir des règles par lesquelles il s'impose une limite ou une priorité dans le nombre ou dans les catégories de propositions d'inscription qu'il étudie au cours d'une session.
22. Ainsi, le Comité, à sa 24^e session, a décidé de fixer à 30 le nombre de propositions d'inscription à examiner à sa 27^e session (« Décision de Cairns », **24 COM VI.2.3**). Ultérieurement, à sa 27^e session, il a également fixé la limite à 40 propositions d'inscription (**27 COM 14.4**). A sa 28^e session, il a en outre décidé de « *fixer à 45 la limite annuelle du nombre de propositions d'inscription qu'il aura à étudier, y compris les propositions d'inscription différées et renvoyées par de précédentes sessions du Comité, les modifications apportées aux délimitations des biens déjà inscrits (exceptées les modifications mineures des délimitations du bien), les propositions d'inscription transfrontalières, les propositions d'inscription en série et les propositions d'inscription soumises en cas d'urgence* » (**28 COM 13.1**, paragraphe 16).
23. Il serait juridiquement possible que, lors de l'examen des propositions d'inscription présentées par les Etats parties, le Comité décide de fixer une priorité moindre aux propositions d'inscription présentées par ses membres, ou de ne pas les étudier au cours de la session, en vue de rationaliser ses activités et ses méthodes de travail, et d'éviter que l'appartenance au Comité ne soit utilisée pour obtenir un examen prioritaire des propositions d'inscription présentées par les membres du Comité. De telles limitations n'auraient pas d'incidence sur le droit fondamental des membres de voir leurs biens étudiés pour inscription sur la Liste du patrimoine mondial.

III. CONCLUSIONS

24. A partir de l'analyse figurant dans les paragraphes qui précèdent, on peut tirer les conclusions suivantes, d'une part concernant les mesures proposées lors de la 28^e session du Comité par le Royaume-Uni et, d'autre part, concernant la décision du Comité de demander le présent avis juridique :

- a) Si l'intention était, selon les termes de la proposition du Royaume-Uni, que les membres du Comité s'abstiennent **volontairement** de présenter des propositions d'inscription au cours de leur mandat, cette abstention volontaire n'enfreindrait pas les dispositions de la *Convention*, ni d'aucune autre réglementation établie dans son cadre. Il serait par conséquent possible pour tous les membres du Comité ou pour certains d'entre eux de renoncer à leur droit de présenter des propositions d'inscription au Comité au cours de leur mandat.

- b) En revanche, si le Comité décidait d'**interdire** à ses membres de présenter des propositions d'inscription au cours de leur mandat, une telle action serait contraire aux dispositions de la *Convention*, en particulier au droit des Etats parties de présenter l'inventaire de leurs biens pour inscription sur la Liste du patrimoine mondial, comme le prévoit l'article 11 de la *Convention*.

- c) Néanmoins, il serait juridiquement possible que, lors de l'examen des propositions d'inscription présentées par les Etats parties, le Comité décide de fixer une priorité moindre aux propositions d'inscription présentées par ses propres membres, ou de ne pas les étudier au cours de la session dans le but de rationaliser son travail et d'éviter une situation dans laquelle l'appartenance au Comité serait utilisée pour obtenir un examen prioritaire des propositions d'inscription présentées par les membres du Comité.