

17 juillet 2017

Contexte et question(s) posée(s)

L'Espace Mont-Blanc envisage de déposer une candidature d'inscription du Mont-Blanc au patrimoine mondial de l'UNESCO. Mais avant toute chose, afin de débiter le processus de concertation entre les partenaires concernés et de préparation du dossier sur les meilleures bases, il est apparu primordial de déterminer les modalités concrètes de mise en œuvre et de pilotage de ce projet.

C'est dans ce cadre-là que la Communauté de communes de la Vallée de Chamonix-Mont-Blanc s'est adressée à la MOT afin de lui demander des renseignements spécifiques sur la **procédure de dépôt d'une candidature de site transfrontalier à l'UNESCO**. Cette demande comporte également la question **des modes de gouvernance d'une telle candidature** ainsi que celle **des différences entre un dépôt en site mixte et un dépôt en site naturel**.

Le territoire concerné

L'Espace Mont-Blanc couvre des territoires appartenant aux départements français de la Savoie et de la Haute-Savoie, à la Région Autonome Vallée d'Aoste en Italie et au Canton suisse du Valais. Dès lors que les collectivités parties ont souhaité s'engager dans la protection et la valorisation d'un territoire et d'un patrimoine naturel et environnemental exceptionnel d'environ 3.500 km², l'**initiative de coopération transfrontalière EMB** est née.

En réalité, des surfaces importantes sont soumises aux mesures de protection prévues soit par les bases légales nationales, régionales, soit par les programmes européens de sauvegarde du milieu naturel. Les mesures de sauvegarde des milieux naturels et paysagers visent une stratégie d'ensemble pour la conservation de la biodiversité. Son patrimoine naturel et paysager fait de l'Espace Mont-Blanc un laboratoire où mettre au point des actions intégrant exigences de protection et de développement.

Par ailleurs, la **Conférence Transfrontalière Mont-Blanc**, initiée en 1991 par les Ministres de l'Environnement de France, d'Italie et de Suisse, constitue la **structure de concertation politique**, associant les représentants des entités nationales, régionales et locales concernées par l'Espace Mont-Blanc.

Contact MOT :

Petia TZVETANOVA
Responsable de l'Expertise
juridique
+33 (0)1 55 80 56 92

Le Canton du Valais, la Région autonome Vallée d'Aoste et la Communauté de Communes de la Vallée de Chamonix-Mont-Blanc pour le compte des collectivités du Pays du Mont Blanc et de Savoie adhérentes à cette démarche en sont les chevilles ouvrières à des échelles territoriales différentes. Aujourd'hui, le secrétariat technique et administratif de la Conférence Transfrontalière est assuré par la Communauté de Communes de la Vallée de Chamonix Mont Blanc.

Fondements de la procédure de dépôt d'une candidature de site transfrontalier à l'UNESCO

La procédure à suivre pour qu'un site soit inscrit au titre de « Patrimoine mondial » est longue et elle implique plusieurs étapes imposées.

Elle est régie dans ses grandes lignes par la **Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel** adoptée à la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, réunie à Paris du 17 octobre au 21 novembre 1972.

Par ailleurs, le Comité du patrimoine mondial institué par la Convention a élaboré des **critères de sélection** qu'il révisé régulièrement pour rester en phase avec l'évolution du concept même de patrimoine mondial. Ces critères sont expliqués dans les **Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial** qui est, avec le texte de la Convention, le principal outil de travail pour tout ce qui concerne le patrimoine mondial.

La Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel

La Convention définit le patrimoine culturel, ainsi que le patrimoine naturel tels que susceptibles de bénéficier de la protection prévue dans son cadre.

Pour ce qui est du patrimoine culturel, aux termes de l'article 1^{er} de la Convention, sont considérés comme patrimoine culturel « **les sites** (entre autres): œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature, et zones incluant des sites archéologiques, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique ».

En ce qui concerne le patrimoine naturel, selon son article 2, sont considérés notamment comme patrimoine naturel « **les sites naturels** ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle ».

Par ailleurs, « Aux fins de la présente convention, il faut entendre par **protection internationale du patrimoine mondial culturel et**

naturel la mise en place d'un **système de coopération et d'assistance internationales visant à seconder les Etats parties à la convention** dans les efforts qu'ils déploient pour préserver et identifier ce patrimoine » (article 7).

Article 8 : « Il est institué auprès de l'UNESCO, un Comité intergouvernemental de la protection du patrimoine culturel et naturel de valeur universelle exceptionnelle dénommé « **le Comité du patrimoine mondial** » », composé d'Etats parties à la Convention conformément à une représentation équitable des différentes régions et cultures du monde.

Article 11 : a) « **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. Cet inventaire, qui n'est pas considéré comme exhaustif, doit comporter une documentation sur le lieu des biens en question et sur l'intérêt qu'ils présentent.

b) **Sur la base des inventaires soumis par les Etats** en exécution du paragraphe 1 ci-dessus, **le Comité établit, met à jour et diffuse, sous le nom de « Liste du patrimoine mondial », une liste des biens du patrimoine culturel et du patrimoine naturel**, tels 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**. Une mise à jour de la liste doit être diffusée au moins tous les deux ans.

c) **L'inscription d'un bien sur la liste du patrimoine mondial ne peut se faire qu'avec le consentement de l'Etat intéressé**. L'inscription d'un bien situé sur un territoire faisant l'objet de revendication de souveraineté ou de juridiction de la part de plusieurs Etats ne préjuge en rien les droits des parties au différend ».

L'inscription sur cette liste ou le fait pour un bien culturel ou naturel d'être susceptible d'y être inscrit ouvre le droit pour les Etats parties à la Convention de solliciter l'assistance internationale du Comité du patrimoine mondial pour sa protection, sa conservation, sa mise en valeur ou sa réanimation.

Les Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial

Inscription sur la liste indicative de l'Etat candidat

Au préalable et avant d'atteindre le stade de l'évaluation de la « valeur universelle exceptionnelle » d'un bien, il faut que celui-ci ait été inscrit sur **la liste indicative** fournie par l'Etat partie. « Une liste indicative est un inventaire des biens situés sur son territoire que chaque Etat partie considère comme susceptibles d'être proposés pour inscription sur la Liste du patrimoine mondial. Les Etats parties devront donc inclure dans leur liste indicative les détails des biens qu'ils considèrent

comme étant potentiellement de valeur universelle exceptionnelle et qu'ils ont l'intention de proposer pour inscription au cours des années à venir ». « **Les propositions d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial ne sont examinées que si le bien proposé figure déjà sur la liste indicative de l'État partie** ». « Les États parties doivent soumettre les listes indicatives au Secrétariat, au moins un an avant la soumission de toute proposition d'inscription. Les États parties sont encouragés à réétudier et soumettre à nouveau leurs listes indicatives au moins tous les dix ans ». Des formats standards des listes indicatives sont joints aux Orientations et une assistance internationale peut être accordée aux États parties pour la préparation, la mise à jour et l'harmonisation des listes indicatives (l'annexe 2A et annexe 2B des Orientations pour les futures propositions d'inscriptions transnationales ou transfrontalières, où doivent figurer le nom des biens, leur emplacement géographique, une brève description des biens et une justification de leur valeur universelle exceptionnelle).

Les critères de sélection

Une fois la liste indicative fournie par l'Etat partie, celui-ci conserve la maîtrise du moment qu'il jugera opportun pour proposer l'inscription d'un bien de cette liste au patrimoine de l'UNESCO. Pour que cette inscription devienne effective, le bien doit présenter une valeur universelle exceptionnelle.

Jusqu'à la fin de 2004, les sites du patrimoine mondial étaient sélectionnés sur la base de six critères culturels et quatre critères naturels.

Aujourd'hui, avec l'adoption de la version révisée des Orientations, il n'existe plus qu'un ensemble unique de dix critères.

Les critères pour l'évaluation de la valeur universelle exceptionnelle : Le Comité considère qu'un bien a une valeur universelle exceptionnelle si ce bien répond au moins à l'un des critères suivants :

- ≡ i) représenter un chef-d'œuvre du génie créateur humain ;
- ≡ ii) témoigner d'un échange d'influences considérable pendant une période donnée ou dans une aire culturelle déterminée, sur le développement de l'architecture ou de la technologie, des arts monumentaux, de la planification des villes ou de la création de paysages ;
- ≡ iii) apporter un témoignage unique ou du moins exceptionnel sur une tradition culturelle ou une civilisation vivante ou disparue ;
- ≡ iv) offrir un exemple éminent d'un type de construction ou d'ensemble architectural ou technologique ou de paysage illustrant une période ou des périodes significative(s) de l'histoire humaine ;

- ≡ v) être un exemple éminent d'établissement humain traditionnel, de l'utilisation traditionnelle du territoire ou de la mer, qui soit représentatif d'une culture (ou de cultures), ou de l'interaction humaine avec l'environnement, spécialement quand celui-ci est devenu vulnérable sous l'impact d'une mutation irréversible ;
- ≡ vi) être directement ou matériellement associé à des événements ou des traditions vivantes, des idées, des croyances ou des œuvres artistiques et littéraires ayant une signification universelle exceptionnelle (le Comité considère que ce critère doit de préférence être utilisé conjointement avec d'autres critères) ;
- ≡ vii) **représenter des phénomènes naturels remarquables ou des aires d'une beauté naturelle et d'une importance esthétique exceptionnelles ;**
- ≡ viii) être des exemples éminemment représentatifs des grands stades de l'histoire de la terre, y compris le témoignage de la vie, de processus géologiques en cours dans le développement des formes terrestres ou d'éléments géomorphiques ou physiographiques ayant une grande signification ;
- ≡ ix) être des exemples éminemment représentatifs de processus écologiques et biologiques en cours dans l'évolution et le développement des écosystèmes et communautés de plantes et d'animaux terrestres, aquatiques, côtiers et marins ;
- ≡ x) contenir les habitats naturels les plus représentatifs et les plus importants pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris ceux où survivent des espèces menacées ayant une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation.

Pour être considéré d'une valeur universelle exceptionnelle, un bien doit également répondre aux **conditions d'intégrité et/ou d'authenticité** et doit bénéficier d'un **système adapté de protection et de gestion pour assurer sa sauvegarde**. En effet, les biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial doivent être assurés d'avoir une protection législative, à caractère réglementaire, institutionnelle et/ou traditionnelle adéquate à long terme pour assurer leur sauvegarde. Par conséquent, les Etats devront joindre à la proposition d'inscription des textes appropriés, ainsi qu'une explication claire de la manière dont cette protection juridique fonctionne pour protéger le bien. Aussi, chaque bien proposé pour inscription devrait avoir un **plan de gestion adapté** ou un autre système de gestion documenté qui devra spécifier la manière dont la valeur universelle exceptionnelle du bien devrait être préservée, de préférence par des moyens participatifs.

Les autres dispositions

Les Orientations nous apprennent notamment qu'une ou des **organisations gouvernementales** doivent être instituées au niveau

national de chaque Etat comme point focal (points focaux) **responsable de la mise en œuvre de la Convention.**

Par ailleurs, les États parties sont invités à organiser, à intervalles réguliers, au niveau national, une réunion des personnes responsables du patrimoine naturel et culturel, afin qu'elles puissent discuter des questions relatives à la mise en œuvre de la Convention. Les États parties peuvent souhaiter la participation de représentants des Organisations consultatives et d'autres experts le cas échéant.

Les Orientations invitent, enfin, les Etats parties « à considérer si leur patrimoine est déjà bien représenté sur la Liste et, si c'est le cas, à ralentir leur rythme de soumission de nouvelles propositions d'inscription ».

Un mécanisme de limitation est aussi prévu par le Comité. Ainsi, **avant le 1^{er} février 2018** il décide de n'étudier qu'**un maximum de deux propositions d'inscription complètes par État partie**, sous réserve qu'au moins une de ces propositions d'inscription concerne un bien naturel ou un paysage culturel et; de fixer à 45 la limite annuelle du nombre de propositions d'inscription qu'il étudiera, y compris les propositions d'inscription différées et renvoyées par de précédentes sessions du Comité, les extensions (à l'exception de modifications mineures des limites du bien), les propositions d'inscription transfrontalières et les propositions d'inscription en série. Par ailleurs, un ordre de priorités pour l'examen des nouvelles propositions d'inscription en cas de dépassement de la limite annuelle globale de 45 propositions est prévu.

A partir du 2 février 2018, le Comité n'étudiera qu'une proposition d'inscription complète par État partie dans la limite annuelle de 35 propositions d'inscriptions avec toujours un ordre de priorité défini au-delà de cette limite.

Le dossier de proposition d'inscription

Phase 1 : L'Etat ou les Etats parties préparent **un dossier de proposition d'inscription** sur la base duquel le Comité envisage l'inscription de biens sur la Liste du patrimoine mondial. Toutes les informations pertinentes, associées avec la source d'information, devraient y être incluses. Il est souhaitable de commencer par effectuer **un travail préparatoire** pour établir qu'un bien a le potentiel requis pour justifier la Valeur universelle exceptionnelle, y compris l'intégrité ou l'authenticité, avant la mise au point du dossier complet qui pourrait être longue et coûteuse. Les États parties sont encouragés à demander un **avis** en amont à/aux **Organisation(s) Consultative(s)** concernée(s)¹ pour cette première phase ainsi qu'à prendre contact dès que possible avec le **Centre du patrimoine mondial** pour l'examen des propositions d'inscription afin d'obtenir des renseignements et des conseils. **Une assistance préparatoire**

¹ Les deux Organisations consultatives mandatées par la Convention sont : l'ICOMOS (Conseil international des monuments et des sites) pour les biens culturels et l'UICN (Union mondiale pour la nature) pour les biens naturels. La troisième Organisation consultative est l'ICCROM (Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels), une organisation intergouvernementale qui donne au Comité des conseils spécialisés en ce qui concerne la conservation et le suivi des sites culturels, et les activités de formation et de renforcement des capacités.

peut être demandée par les États parties pour la préparation des propositions d'inscription ou encore **l'assistance du Secrétariat** de l'Organisation **durant tout le processus** de proposition d'inscription.

Seules les propositions d'inscription dont les biens figurent sur la Liste indicative des États parties seront examinées par le Comité.

Phase 2 : Les propositions d'inscription des biens pour inscription sur la Liste du patrimoine mondial doivent être préparées conformément au format disponible à l'annexe 5 du texte des Orientations.

Pour qu'une proposition d'inscription soit considérée comme « complète », les **sections** suivantes doivent être réunies :

- ≡ Un résumé
- ≡ Identification du bien
- ≡ Description du bien
- ≡ Justification de l'inscription
- ≡ Etat de conservation et facteurs affectant le bien
- ≡ Protection et gestion
- ≡ Suivi
- ≡ Documentation
- ≡ Coordonnées détaillées des autorités responsables
- ≡ Signature au nom de(s) l'Etat(s) partie(s)
- ≡ Nombre requis de copies imprimées (y compris les cartes annexées) : Propositions d'inscription de biens culturels et naturels (à l'exclusion des paysages culturels) : 2 exemplaires identiques ; Propositions d'inscription de biens mixtes et paysages culturels : 3 exemplaires identiques.
- ≡ Formats papier et électronique : Les propositions d'inscription doivent être présentées au format papier A4 et sur un support électronique (format Word et/ou PDF)
- ≡ Envoi

Modes de gouvernance d'une candidature transfrontalière

Aux termes des Orientations du Comité, un bien transfrontalier est un bien se trouvant sur le territoire des États parties concernés ayant une frontière contigüe.

Par ailleurs, des extensions d'un bien du patrimoine mondial situé dans un État partie peuvent être proposées pour devenir des biens transfrontaliers.

« Dans la mesure du possible, les propositions d'inscription transfrontalières devront être préparées et soumises conjointement par les États parties en conformité avec l'article 11.3 de la Convention. Il est fortement recommandé que les États parties concernés créent un comité de cogestion, ou une

structure similaire, pour superviser la gestion de l'ensemble du bien transfrontalier ».

Cela étant, « **les États parties co-auteurs d'une proposition d'inscription transfrontalière ou transnationale en série peuvent désigner, parmi eux et d'un commun accord, l'État partie qui se fait le porteur de cette proposition d'inscription ; ladite proposition d'inscription peut être enregistrée exclusivement sous le quota de l'État partie qui en est le porteur ;** »

Par conséquent, afin de mettre toutes les chances de leur côté, il peut être judicieux pour les États parties de l'Espace Mont-Blanc d'évaluer le nombre de propositions d'inscriptions faites par chacun d'eux et, en cas de candidatures multiples déjà en cours de l'un ou de plusieurs d'entre eux, éventuellement mandater l'Etat dont le quota n'est pas dépassé.

Dans le cas contraire, les départements français de la Savoie et de la Haute-Savoie, la Région Autonome Vallée d'Aoste italienne et le Canton suisse du Valais s'efforcent de proposer une candidature conjointe. Ainsi, la candidature des Alpes de la Méditerranée (voir ci-après) est portée par les 7 sites naturels co-candidats.

Différences du dépôt en site naturel et en site mixte

Ce sont les Orientations qui définissent les biens considérés comme « patrimoine mixte culturel et naturel », « **s'ils répondent à une partie ou à l'ensemble des définitions du patrimoine culturel et naturel** figurant aux articles 1 et 2 de la Convention ».

Les biens mixtes sont inscrits au titre d'au moins un des critères (i) à (vi) et d'au moins un des critères (vii) à (x), parce qu'ils répondent de **manière équivalente** à l'une et l'autre séries de critères ; les biens naturels quant à eux, répondent seulement à un ou plusieurs critères naturels.

Les biens mixtes ne doivent pas être confondus avec les paysages culturels. En effet, la valeur universelle exceptionnelle des paysages culturels ne résulte pas de leurs qualités culturelles ou naturelles considérées isolément mais des relations entre culture et nature ; mais les paysages culturels sont désignés comme tels selon des critères « culturels ». Beaucoup présentent une valeur sur le plan naturel, mais non généralement à un degré tel qu'elle justifierait leur inscription selon les critères « naturels ». Si c'est le cas, le bien est inscrit comme site mixte.

Certains biens mixtes combinent de manière interdépendante des éléments qui leur confèrent une valeur naturelle et des éléments qui leur confèrent une valeur culturelle. Dans d'autres cas, ces éléments ne sont pas interdépendants mais coexistent simplement en un même lieu géographique.

Par conséquent, les différences de dépôt en site naturel et en site mixte se situent seulement au niveau des critères d'évaluation auxquels doit répondre le bien proposé. Aussi, le site naturel peut répondre à un seul critère parmi les critères (vii) à (x) tandis que le site mixte doit répondre à au moins deux de ces critères, un naturel (vii) à (x) et un culturel (i) à (vi).

Exemples

Il existe des sites transfrontaliers déjà inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO et d'autres en cours d'inscription. Ainsi, par exemple, le parc naturel de Muskau à la frontière entre l'Allemagne et la Pologne est aujourd'hui inscrit et bénéficie de la protection offerte par l'UNESCO.

Par ailleurs, les Alpes de la Méditerranée composés de 7 sites naturels engagés dans la coopération transfrontalière, ont déposé une candidature à l'UNESCO en ayant suivi précisément les étapes étudiées par la présente note. Ils attendent la décision finale du Comité du patrimoine mondial en juin 2018.

Résumé des étapes de la procédure

- 1) L'Espace Mont-Blanc (EMB) doit d'abord être **inscrit sur la liste indicative de l'Etat** ou des Etats parties (la France, l'Italie et la Suisse) qui va ou qui vont porter la proposition d'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO ;
- 2) **Elaboration du dossier de candidature** qui se construit souvent sur plusieurs années. Le format est disponible à l'annexe 5 du texte des Orientations. Il doit notamment contenir des éléments de preuve relatifs aux exigences suivantes :
 - L'EMB doit répondre à au moins l'un des dix critères d'évaluation des Orientations mises à jour ;
 - L'EMB doit répondre aux conditions d'intégrité et/ou d'authenticité² ;
 - L'EMB doit bénéficier d'un système adapté de protection et de gestion pour assurer sa sauvegarde au niveau national ;
 - L'EMB doit disposer d'un plan de gestion adapté qui devra spécifier la manière dont la valeur universelle exceptionnelle du bien sera préservée. En tant que bien transfrontalier, la mise en place d'un comité de cogestion, ou une structure similaire, pour superviser la gestion de l'ensemble de l'EMB est vivement conseillée.

² Une note explicative figure dans les Orientations

- Prise de contact avec le Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO ;
-Demande éventuelle d'assistance préparatoire ou de l'assistance du Secrétariat de l'UNESCO ;
- 3) **Consultation de l'Organisation Consultative de l'UNESCO, l'UICN (l'Union mondiale pour la nature)** qui dispose de 18 mois pour donner son avis ;
 - 4) Le dossier de candidature arrivé à maturité sera **examiné pour avis par la ou les organisations gouvernementales responsables dans chaque Etat de la mise en œuvre de la Convention** (en France, il s'agit du Comité des biens français du patrimoine mondial³, comité d'experts placé auprès des ministres en charge de la Culture et de l'Ecologie) ;
 - 5) Attention à la **limitation** instituée au niveau du nombre de candidatures examinées par an par le Comité du patrimoine mondial : avant le 1^{er} février 2018, l'Etat français, l'Etat italien et l'Etat suisse ont chacun la possibilité de présenter deux biens, un naturel et un culturel. Après cette date, plus qu'une seule candidature par an et par Etat sera possible ;
 - 6) **La décision finale revient au Comité du patrimoine mondial** (rendue, en moyenne, un à deux ans après le dépôt du dossier). Lors de sa session ordinaire annuelle, il décide d'inscrire, de ne pas inscrire, de renvoyer ou de différer les biens proposés. La priorité est donnée aux pays et catégories sous-représentés, comme, par exemple, les biens naturels transfrontaliers qui ne représentent que 13 sur plus de mille biens classés par l'UNESCO.

Bibliographie :

Les Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial :

[file:///C:/Users/petia/Downloads/document-57-8%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/petia/Downloads/document-57-8%20(1).pdf)

Manuel de référence, Etablir une proposition d'inscription au patrimoine mondial :

<file:///C:/Users/petia/Downloads/activity-643-2.pdf>

³ Ce Comité donne également son avis pour les inscriptions sur la liste indicative de la France