

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

**Protection et gestion des sites et monuments naturels inscrits sur la liste du
patrimoine mondial de l'Unesco**

Colloque « La protection des sites et monuments naturels : retour sur la loi de 1930 »
Narbonne, 6 mars 2020

Pierre-Alain Collot
Institut Maurice Hauriou

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

Colloque - Narbonne

La protection des sites et monuments naturels : retour sur la loi de 1930

6 MARS 2020, de 9h à 17h

PROTECTION ET GESTION DES SITES ET MONUMENTS NATURELS INSCRITS SUR LA LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL DE L'UNESCO

Il y a un certain paradoxe à constater que le code de l'environnement ne propose aucune définition des notions de monuments naturels et sites¹ ou de sites inscrits et classés². De surcroît, ce même code range ces notions non parmi les éléments de patrimoine naturel³, mais parmi les espaces naturels, en même temps que le littoral, les parcs nationaux, les réserves naturelles, les parcs régionaux, les aires marines protégées, les réserves de biosphère et zones humides d'importance internationale, les paysages (depuis la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages) ou encore différents éléments d'accès à la nature⁴. La Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 16 novembre 1972 connaît également des notions de sites et de monuments, lesquelles procèdent tout autant de la catégorie du patrimoine culturel (article 1^{er}) que de celle du patrimoine naturel (article 2nd). Le patrimoine culturel se trouve ainsi composé successivement des monuments, des ensembles et des sites, ces derniers étant définis comme des « 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 ». Le patrimoine naturel rassemble quant à lui trois biens distincts : les formations géologiques et physiographiques et les zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animale et végétale menacées, les monuments naturels ainsi que les sites naturels (ou zones naturelles strictement délimitées). Les monuments naturels sont « constitués par des formations physiques et biologiques ou par des groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique », tandis que les sites naturels sont des biens qui « ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle ». La France comprend cinq biens naturels inscrits sur la Liste du patrimoine

¹ Article L. 341-1 s... du code de l'environnement.

² Livre III, Titre IV, Chapitre unique du code de l'environnement.

³ Livre III du code l'environnement.

⁴ Livre IV du code l'environnement.

mondial : Golfe de Porto : *calanche de Piana, golfe de Girolata, réserve de Scandola* (1983), *Lagons de Nouvelle-Calédonie : diversité récifale et écosystèmes associés* (2008), *Pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion* (2010), *Haut lieu tectonique Chaîne des Puys - faille de Limagne* (2018), *Terres et mers australes françaises* (2019). La Convention de l'UNESCO se démarque du droit interne français sur trois points : d'abord, celle-ci réalise une différenciation entre les notions de sites et de monuments naturels ; ensuite, sites et monuments naturels – également qualifiés de biens naturels – se trouvent communément rangés parmi la catégorie du patrimoine naturel ; enfin, la Convention propose une définition pour chacune de ces notions. Ces trois éléments méritent toutefois d'être nuancés dans la mesure où il existe parmi les catégories résultant de la Convention de l'UNESCO une certaine perméabilité entre la catégorie de patrimoine naturel et celle de patrimoine culturel. La première forme de perméabilité correspond à la catégorie des biens mixtes: depuis l'année 2005, les Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial précisent que « des biens sont 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 »⁵. En France, cette troisième catégorie correspond au site de *Pyrénées-Mont Perdu* (1997), lequel, d'une part, « offre un paysage culturel exceptionnel qui allie la beauté panoramique à une structure socio-économique qui a ses racines dans le passé et illustre un mode de vie montagnard devenu rare en Europe » et, d'autre part, « présente un certain nombre de formations géologiques classiques telles que des canyons profondément creusés et des cirques spectaculaires »⁶. La seconde forme de perméabilité résulte de la reconnaissance des paysages culturels aux termes des Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial de l'année 2002⁷. Ces paysages culturels procèdent substantiellement d'une combinaison d'éléments naturels et culturels. Ils sont définis comme les « ouvrages combinés de la nature et de l'homme », illustrant « l'évolution de la société humaine et son établissement au cours du temps, sous l'influence des contraintes physiques et/ou des possibilités présentées par leur environnement naturel et des forces sociales, économiques et culturelles successives, externes aussi bien

⁵ Comité intergouvernemental pour la protection sur patrimoine mondial culturel et naturel, Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial, Révision provisoire, WHC.05/2, 2 février 2005, § 46, <https://whc.unesco.org/fr/orientations/>.

⁶ Comité du patrimoine mondial, Décision : CONF 208 VIII.B, Inscription : Pyrénées - Mont Perdu (France/Espagne), <https://whc.unesco.org/fr/decisions/2861>.

⁷ Comité intergouvernemental pour la protection sur patrimoine mondial culturel et naturel, Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial, Révision provisoire, WHC.02/2, juillet 2002, <https://whc.unesco.org/fr/orientations/>.

qu'internes » (§47 des Orientations en date du 10 juillet 2019)⁸. Cependant, les paysages culturels ne participent que de la catégorie du patrimoine culturel. En cela, ils se différencient substantiellement des biens naturels et des biens mixtes, dont il sera ici exclusivement question du point de vue tant des modalités de protection (I) que des systèmes de gestion (II).

I. Les modalités de protection des biens naturels et mixtes

Le classement d'un bien naturel sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO est conditionné par sa valeur universelle exceptionnelle, définie au §49 des Orientations comme une « importance culturelle et/ou naturelle tellement exceptionnelle qu'elle transcende les frontières nationales et qu'elle présente le même caractère inestimable pour les générations actuelles et futures de l'ensemble de l'humanité ». La valeur universelle exceptionnelle d'un bien consiste en la superposition de deux éléments : d'abord, le bien doit satisfaire à un ou plusieurs des critères (vii) à (x) énoncés aux termes des Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial, c'est-à-dire, suivant une formulation succincte, le critère esthétique relatif à l'existence de phénomènes naturels et d'aires d'une beauté naturelle et d'une importance esthétique exceptionnelles (vii), le critère des grands stades de l'histoire de la terre et de processus géologiques en cours (viii), le critère des processus biologiques et écologiques en cours (ix) et, enfin, le critère de la conservation *in situ* de la biodiversité biologique (x)⁹. Ensuite, pour revêtir une valeur universelle exceptionnelle, un bien naturel doit répondre à l'exigence d'intégrité, laquelle signifie, d'une part, que le bien est d'une taille suffisamment importante pour exprimer une telle valeur universelle et, d'autre part, que le bien est intact dans tous ses éléments ou n'est soumis à aucun effet négatif lié au développement et/ou à un manque d'entretien. Cette exigence d'intégrité intervient en premier lieu au moment de l'évaluation de la candidature en vue de

⁸ Comité intergouvernemental pour la protection sur patrimoine mondial culturel et naturel, Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial, WHC.19/01, 10 juillet 2019, <https://whc.unesco.org/fr/orientations/>.

⁹ Suivant le §77 des Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial, les critères pour l'évaluation de la valeur universelle exceptionnelle des biens naturels sont les suivants : « (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 ».

l'inscription d'un bien sur la Liste du patrimoine mondial, laquelle est toujours réalisée par deux organisations dites « consultatives » : le Conseil International des Monuments et des Sites (ICOMOS) pour les biens culturels, et l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) pour les biens naturels, ainsi que chacune de ces deux organisations pour les biens mixtes et les paysages culturels. A ce titre, tout dossier de candidature comprend une partie relative à l' « état de conservation et [aux] facteurs affectant le bien ». Celle-ci contient toutes les informations concernant l'état physique du bien et les mesures de conservation en place, ainsi qu'une description des facteurs et menaces affectant le bien. Cette étape d'évaluation est souvent l'occasion de formuler des réserves quant à l'intégrité du bien, sans pour autant faire obstacle à son inscription. A titre d'illustration, lors de l'évaluation de la candidature relative au site *Pyrénées-Mont Perdu*, l'UICN a fait état d' « activités incongrues », correspondant à l'existence d'une route d'accès entre les cols de Tentes et de Bouchuro, d'un parking situé dans le cirque de Troumouse et du site festivalier de La Prade dans le massif de Gavarnie¹⁰. C'est donc à la condition de s'engager à mettre un terme à ces trois facteurs menaçant l'intégrité du bien mixte que celui-ci a pu être inscrit sur la Liste du patrimoine mondial. De façon similaire, le dossier de candidature relatif aux *Lagons de Nouvelle-Calédonie* insiste sur la pression exercée sur les différents sites du bien sériel par les activités halieutiques et minières. Aux termes de son évaluation technique, l'UICN considère d'une part que « les pressions de la pêche sur les récifs coralliens et les écosystèmes associés du bien proposé sont faibles et généralement considérées comme n'ayant pas d'incidences significatives sur la qualité de la ressource pour le moment – même si l'on estime que certaines espèces sont sans doute moins nombreuses qu'il y a quelques années »¹¹. D'autre part et concernant cette fois-ci les effets directs et indirects des activités minières, l'UICN reconnaît qu'il s'agit là de la menace la plus grave pour le bien proposé. Avant d'ajouter : « La question prioritaire en matière de gestion consiste à éviter les activités minières et leurs impacts dans les zones tampons et à empêcher tout impact des activités minières dans les zones centrales. L'UICN considère qu'une mission de suivi est requise en 2010 pour évaluer l'application de la nouvelle législation minière et les performances environnementales ainsi que l'impact sur l'environnement des activités minières. »¹² Si de telles réserves n'interdisent pas l'inscription du bien en question sur la Liste du patrimoine mondial, celles-ci laissent

¹⁰ UICN, Rapport d'évaluation technique Pyrénées-Mont Perdu (France-Espagne), 1997, <https://whc.unesco.org/fr/list/773/documents/>.

¹¹ UICN, Rapport d'évaluation technique – Les lagons de Nouvelle-Calédonie : diversité récifale et écosystèmes associés, 2007, <https://whc.unesco.org/fr/list/1115/documents/>.

¹² *Ibid.*

augurer d'une attention particulière du Comité du patrimoine mondial vis-à-vis des mesures de conservation et du système de gestion applicables à ce bien. Elles peuvent également préfigurer un déclenchement plus ou moins proche du mécanisme du suivi réactif. Celui-ci peut concerner tout bien inscrit ayant subi de sérieux dommages ou dont la valeur universelle exceptionnelle ou l'état de conservation ont pu être dégradés du fait de circonstances exceptionnelles voire de travaux (§169 à 176 des Orientations). Le site *Golfe de Porto : calanche de Piana, golfe de Girolata, réserve de Scandola*, inscrit en 1983, a fait l'objet d'un tel suivi réactif : en 2012, le Comité du patrimoine mondial a fait remarquer que l'intégrité du site se trouvait menacée du fait de la délivrance de permis de prospection d'hydrocarbures liquides ou gazeux par l'Etat français au large du site inscrit ainsi que de l'augmentation croissante de la pression touristique sur le bien depuis son inscription, insistant sur son impact possible sur la valeur universelle exceptionnelle¹³. Ces critiques ont été renouvelées en 2013, le Comité du patrimoine mondial faisant état de deux risques supplémentaires : le projet de construction d'une nouvelle station d'épuration pour la ville de Porto, et le projet d'élargissement des routes D424 et D81¹⁴. De la même façon, le Comité du patrimoine mondial a soulevé différents problèmes de conservation concernant le *site Pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion*, indiquant que les activités économiques telles que l'agriculture, la sylviculture, la production d'énergie par le développement de la géothermie ainsi que le tourisme doivent être gérées de manière à ne pas nuire à l'intégrité ni à la valeur universelle exceptionnelle du bien¹⁵. Enfin, concernant cette fois-ci le site *Pyrénées-Mont Perdu*, le Comité du patrimoine mondial a rappelé à l'Etat français ses engagements en vue d'atténuer l'impact du festival de Gavarnie et de continuer à rechercher des sites alternatifs à l'extérieur des limites du bien du fait de son incompatibilité avec les valeurs esthétiques pour lequel le bien a été inscrit. Le Comité insiste également sur l'agropastoralisme comme élément au fondement de la valeur universelle exceptionnelle du bien pour mieux souligner le manque de soutien des Etats parties concernés aux activités agropastorales dans les limites du bien¹⁶. En pareilles situations, il appartient au Comité du patrimoine mondial de « s'assurer

¹³ Comité du patrimoine mondial, Rapport sur l'état de conservation : Golfe de Porto : calanche de Piana, golfe de Girolata, réserve de Scandola (France), 36 COM 7B.19, <https://whc.unesco.org/fr/soc/89>.

¹⁴ Comité du patrimoine mondial, Rapport sur l'état de conservation : Golfe de Porto : calanche de Piana, golfe de Girolata, réserve de Scandola (France), 37 COM 7B.19, <https://whc.unesco.org/fr/soc/1878>.

¹⁵ Comité du patrimoine mondial, Rapport sur l'état de conservation : Pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion (France), 37 COM 7B.20, <https://whc.unesco.org/fr/soc/1879>.

¹⁶ Comité du patrimoine mondial, Rapport sur l'état de conservation : Pyrénées-Mont Perdu (France-Espagne), 38 COM 7B.57, <https://whc.unesco.org/fr/soc/2902>.

que toutes les mesures seront prises afin d'empêcher le retrait de tout bien de la Liste »¹⁷. à défaut, le mécanisme du suivi réactif peut aboutir à l'inscription du bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril. Une telle évolution ne peut toutefois concerner que des biens menacés par un danger prouvé, précis et imminent ou une menace grave qui pourrait avoir des effets nuisibles sur ses caractéristiques essentielles. Parmi les dix huit biens naturels inscrits sur la Liste du patrimoine mondial en péril, il est possible d'identifier des situations d'exploitation forestière, minière ou pétrolière (réserve de la biosphère Río Plátano au Honduras), de conflits armés (parcs nationaux et une réserve en République Démocratique du Congo), de déplacements de population sur des sites inscrits (Mont Nimba en Côte d'Ivoire et Guinée), de croissance non maîtrisée de l'activité agricole ou de pression urbaine (Parc national des Everglades) et d'activités halieutiques portant atteinte à l'intégrité du bien (site de Rennell Est aux Îles Salomon). Les mesures correctives ont pour but de restaurer le bien dans son état initial ainsi que de le rétablir dans la Liste du patrimoine mondial. A l'inverse, si les mesures correctives ne sont pas rendues effectives ou si elles sont insuffisantes, le Comité peut décider de retirer le bien de la Liste du patrimoine mondial, à l'image du *Sanctuaire de l'oryx arabe à Oman* (2007) ainsi que du site de la *Vallée de l'Elbe à Dresde* (2009). Les modalités de protection d'un site inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO ne procèdent toutefois pas exclusivement du mécanisme résultant de la Convention de 1972 et des Orientations devant guider sa mise en œuvre. On doit ici reconnaître un certain mérite au législateur français d'avoir pris l'initiative d'introduire au sein du code du patrimoine une disposition venant prolonger en droit interne l'exigence de protection des biens naturels, culturels et mixtes. Résultant de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, l'article L. 612-1 al. 1^{er} du code du patrimoine prévoit que « l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements assurent, au titre de leurs compétences dans les domaines du patrimoine, de l'environnement et de l'urbanisme, la protection, la conservation et la mise en valeur du bien reconnu en tant que bien du patrimoine mondial en application de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, le 16 novembre 1972, lors de sa XVIIe session ». La protection des biens naturels résulte de prime abord de l'intervention du représentant de l'Etat dans le département comme en témoigne l'article L. 612-1 al. 4 du code du patrimoine, suivant lequel « lorsque l'autorité compétente en matière de schéma de

¹⁷ §170 des Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial du 10 juillet 2019, <https://whc.unesco.org/fr/orientations/>.

cohérence territoriale ou de plan local d'urbanisme engage l'élaboration ou la révision d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme, le représentant de l'Etat dans le département porte à sa connaissance les dispositions du plan de gestion du bien afin d'assurer la protection, la conservation et la mise en valeur du bien et la préservation de sa valeur exceptionnelle ». L'autorité compétente en matière d'urbanisme peut user d'autres instruments juridiques en vue de préserver un bien inscrit sur la Liste du patrimoine mondial. Tel est notamment le cas de l'article R.111-27 du code de l'urbanisme, suivant lequel « le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ». Le Conseil d'Etat a ainsi pu décider que la construction d'un parc éolien qui se trouverait dans la « zone de sensibilité forte du point de vue des enjeux de préservation de la Cathédrale de Chartres », elle-même inscrite sur la Liste au patrimoine mondial de l'Humanité, et en situation de co-visibilité avec celle-ci, autorisait le préfet (comme le maire) à rejeter la demande de permis de construire¹⁸. Une jurisprudence identique de Cours administratives d'appel a également visé certains paysages culturels, tels les sites de *Causses et les Cévennes, paysage culturel de l'agro-pastoralisme méditerranéen*, du *Bassin minier du Nord pas de Calais* ainsi que de *Val de Loire entre Sully-sur-Loire et Chalonnes*. Il est également possible de faire application des articles L.511-1 et L.512-1 du code de l'environnement, lesquels soumettent à autorisation préfectorale « les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit [...] pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, [...] soit pour la conservation des sites et des monuments ». En se fondant sur ces dernières dispositions, la Cour administrative d'appel de Nantes a pu décider que le Préfet de la région Centre-Val de Loire ne pouvait valablement autoriser une société à exploiter un parc éolien sur le territoire d'un site remarquable occupant une place éminente sur les chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle et ayant justifié le classement de ce site au patrimoine mondial de l'UNESCO¹⁹.

II. Les systèmes de gestion des biens naturels et mixtes

¹⁸ CE, 9 octobre 2015, n° 374008, Société Eco Delta.

¹⁹ CAA de Nantes, n° 16NT01772, 24 novembre 2017, Association de sauvegarde du Pays de Jalognes.

Dans le prolongement des obligations résultant de l'article 5 de la Convention de 1972²⁰, le §108 des Orientations impose à tout Etat partie d'élaborer, au moment même du dépôt de la candidature, 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 »²¹. Cette disposition se trouve complétée par le §132 de ces mêmes Orientations, suivant lequel une proposition d'inscription est considérée comme « complète » uniquement lorsque celle-ci comprend un système de gestion. Toutefois, jusqu'en 2013, le §115 de ces mêmes Orientations ajoutait que « dans certaines circonstances, il peut ne pas y avoir de plan de gestion ou autre système de gestion en place lorsqu'un bien est proposé au Comité du patrimoine mondial pour inscription ». En pareille situation, il appartenait à l'Etat partie d'indiquer comment et à quel moment ce plan ou système de gestion devait être mis en place ainsi que les modalités provisoires de gestion du bien si celui-ci venait à être inscrit sur la Liste. Cette disposition dérogatoire a été supprimée à compter des Orientations pour 2015. En conséquence, il existe à présent deux catégories de biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial, selon qu'ils sont ou non accompagnés d'un système de gestion. En France, le site *Golfe de Porto* a été inscrit en 1983 en l'absence de tout système ou plan de gestion propre au bien inscrit sur la Liste du patrimoine mondial. Cette carence de l'Etat français a été soulignée par le Comité du patrimoine mondial, lequel insiste sur la nécessité d'un tel système de gestion, notamment de façon à faire face à l'augmentation importante de la pression touristique sur le bien concerné²². Le site *Pyénées-Mont perdu*, inscrit en 1997, présente une difficulté identique, ce que n'a pas manqué de faire remarquer le Comité du patrimoine mondial dans ses différentes décisions relatives à l'état de conservation du bien²³. Le site *Pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion* constitue un tout autre

²⁰ Suivant l'article 5 de la Convention, « [a]fin d'assurer une protection et une conservation aussi efficaces et une mise en valeur aussi active que possible du patrimoine culturel et naturel situé sur leur territoire et dans les conditions appropriées à chaque pays, les États parties à la présente Convention s'efforceront dans la mesure du possible [...] de prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine », Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée par la Conférence générale à sa dix-septième session Paris, 16 novembre 1972, <https://whc.unesco.org/fr/conventiontexte/>.

²¹ Le §108 des Orientations se prolonge dans le texte de l'article L. 612-1 al. 3 du code du patrimoine, lequel impose à l'Etat et aux collectivités territoriales concernées d'élaborer conjointement un plan de gestion destiné à assurer la préservation de la valeur universelle exceptionnelle du bien et énoncer l'ensemble des mesures de protection, de conservation et de mise en valeur sur le périmètre et, le cas échéant, de sa zone tampon de ce bien.

²² Décisions 37 COM 7B.19 et 36 COM 7B.19 du Comité du patrimoine mondial, Golfe de Porto : calanche de Piana, golfe de Girolata, réserve de Scandola (France) (N 258). Si le Comité du patrimoine mondial a pu constater en 2013 qu'« un rapport a été soumis par l'Etat partie sur l'état de conservation du bien, accompagné d'un projet de plan de gestion de la Réserve de Scandola », un tel plan de gestion n'a toujours pas été adopté.

²³ Décisions 28 COM 15B.36, 29 COM 7B.31 et 30 COM 7B.33, 31 COM 7B.44, 32 COM 7B.42, 33 COM 7B.40, 34 COM 7B.39, 36 COM 7B.37, 38 COM 7B.57, <https://whc.unesco.org/fr/list/773/documents/>.

modèle de système de gestion. Le dossier de candidature comprend une 5^{ème} partie entièrement consacrée à la protection et à la gestion du bien et un chapitre 5-E intitulé « Plan de gestion du bien ou système de gestion documenté et exposé des objectifs de gestion ». Mais s'il existe un plan de gestion adossé à la candidature du bien, celui-ci ne fait que renvoyer au parc national de La Réunion, le périmètre de chacun des deux sites étant identique. Symétriquement, aux termes de l'évaluation technique de la candidature relative au site *Pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion*, l'UICN reconnaît que le système de gestion du bien inscrit sur la Liste peut prendre la forme de la charte du parc national et relève que celle-ci « tient pleinement compte de la protection des caractéristiques naturelles fondamentales du parc, y compris celles qui justifient la valeur universelle exceptionnelle ainsi que des conditions d'intégrité requises »²⁴. Les biens *Lagons de Nouvelle-Calédonie* et *Terres et mers australes françaises* ont pour point commun d'être tous deux des biens en série, mais correspondent à deux systèmes de gestion très différents : le premier est composé de six zones marines (Grand lagon sud ; Zone côtière ouest ; Zone côtière nord-est ; Grand lagon nord ; Atolls d'Entrecasteaux ; Atoll d'Ouvéa et Beautemps-Beaupré) comprenant chacune un plan de gestion propre. Ces six zones relèvent elles-mêmes de la compétence d'autorités distinctes : la province nord pour la zone côtière nord-est et grand lagon nord ; la province sud pour le grand lagon sud et la zone côtière ouest ; la province des îles Loyauté pour l'atoll d'Ouvéa et Beautemps-Beaupré ; la Nouvelle-Calédonie pour les atolls d'Entrecasteaux. En outre, certains sites consistent en des terres coutumières gérées par les communautés kanaks. C'est donc assez logiquement que le système de gestion du bien en série peut correspondre à 6 plans de gestion distincts, chacun d'entre eux relevant d'organes de gestion et laissant une place importante à la participation des communautés locales et/ou autochtones. Le second bien naturel, composé de l'archipel Crozet, les îles Kerguelen, Saint-Paul et Amsterdam ainsi que 60 îlots situés dans la zone subantarctique, est constitué d'un plan de gestion unique. Suivant le modèle du site *Pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion*, le périmètre du site des terres et mers australes françaises correspond à celui de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises. Par conséquent, « et afin d'assurer la bonne gestion du bien, la gouvernance et le plan de gestion de la réserve naturelle constitue le cadre de gestion du bien des Terres et mers australes françaises »²⁵. Logiquement, le bien naturel est géré par la collectivité des Terres Australes et Antarctiques Françaises, également

²⁴ UICN, Rapport d'évaluation technique: Pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion (France), page 46, <https://whc.unesco.org/fr/list/1317/documents/>.

²⁵ Terres et mers australes françaises, candidature à l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, janvier 2018, page 226, <https://whc.unesco.org/fr/list/1603/documents/>.

gestionnaire de la réserve naturelle nationale des Terres australes française. On assiste ainsi à une forme de superposition entre, d'une part, le système de gestion propre au bien naturel inscrit sur la Liste du patrimoine mondial et, d'autre part, le ou les instrument(s) juridique(s) interne(s) résultant du code de l'environnement. Il reste que la situation est loin d'être homogène : pour certains biens naturels inscrits, le plan de gestion propre correspond par substitution au système de gestion d'un parc national (La Réunion) ou d'une réserve naturelle nationale (Terres et mers australes françaises). Pour d'autres biens naturels ou mixtes inscrits (*Pyrénées-Mont perdu*, *Golfe de Porto*), il n'existe aucun plan de gestion propre, le bien naturel inscrit se trouvant placé sous le régime d'une pluralité d'instruments tirés du code de l'environnement. Finalement, en France, seuls deux biens naturels – *Lagons de Nouvelle-Calédonie* et *Haut lieu tectonique Chaîne des Puys - faille de Limagne* – font l'objet de plans de gestion entièrement spécifiques. Ces deux sites présentent toutefois une profonde différence puisque 6 plans de gestion distincts du site *Lagons de Nouvelle-Calédonie* ne procèdent d'aucune superposition vis-à-vis d'instruments de protection et de gestion internes, sinon le parc naturel de la mer de Corail créée en 2014 et situé sur la zone côtière ouest et à la réserve intégrale Yves Merlet située sur le territoire de la province sud et du grand lagon sud. A l'inverse, le bien *Haut lieu tectonique Chaîne des Puys - faille de Limagne* témoigne d'une influence réciproque entre le plan de gestion du bien inscrit sur la Liste du patrimoine mondial et la Charte 2013-2025 du Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne. Il faut ici rappeler que le périmètre du bien naturel et du Parc Naturel Régional n'est pas équivalent, le second étant nettement plus étendu que le premier. De la même façon, la gouvernance du bien inscrit diffère de celle du parc naturel régional. Dans le premier cas, la gestion est assurée par le Syndicat Mixte du Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne (SMPNRVA), lequel est composé de 5 catégories de membres (1. collège de la Région Auvergne ; 2. collège des Départements du Cantal et du Puy-de-Dôme ; 3. collège des Communes qui forment le PNRVA ; 4. collège des EPCI; 5. collège des villes et des EPCI situés en dehors du PNRVA et chevauchant le PNRVA volontaires pour développer des relations respectivement de « villes portes » et « d'agglomérations portes » avec le territoire PNRVA). Le bien inscrit sur la Liste du patrimoine mondial est quant à lui géré par deux organes : d'abord un Comité exécutif, présidé par le représentant du Conseil général du Puy-de-Dôme, et composé de l'État, du Conseil général du Puy-de-Dôme, du Conseil régional d'Auvergne, ainsi que du SMPNRVA. Ensuite, une commission locale, co-présidée par le Préfet de la Région Auvergne et président du Conseil général et composée de l'État, du Conseil général du Puy-de-Dôme, du Conseil régional d'Auvergne, du SMPNRVA, ainsi que des syndicats mixtes,

des communes et des communautés de communes du bien proposé et de sa zone tampon. Il est intéressant de constater que le SMPNRVA est associé au plan de gestion de deux façons : en premier lieu, le plan de gestion du bien « Haut lieu tectonique Chaîne des Puys - faille de Limagne » a été élaboré par des agents du Conseil général et du SMPNRVA, et non, comme cela est souvent le cas, par un bureau d'étude ou au moyen d'une externalisation du projet. En second lieu, le SMPNRVA est associé directement à la gestion du bien inscrit sur la Liste du fait de sa participation au Comité exécutif et à la commission locale, au même titre que les différentes catégories de collectivités territoriales relevant du périmètre du bien. Cette association du SMPNRVA à la gestion du bien inscrit est logique si l'on considère que la charte du parc naturel régional et le plan de gestion du bien inscrit procèdent d'une même substance patrimoniale. La nature patrimoniale d'un parc naturel régional est d'ailleurs clairement exprimée à l'alinéa 1^{er} de l'article L333-1 du code de l'environnement, suivant lequel « un parc naturel régional peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier » et « constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel ». Il n'y a donc là rien de bien différent, sinon dans l'intensité, de la valeur universelle exceptionnelle propre à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Plus encore, cette même disposition assigne aux parcs naturels régionaux une fonction qui n'est ni simplement patrimoniale, ni même exclusivement environnementale puisqu'ils tendent également « à la politique [...] d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public »²⁶. Dans le prolongement de ces dernières dispositions, la Charte 2013-2025 du Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne procède de trois orientations : 1. La cohésion territoriale et sociale inspirée par le caractère patrimonial du parc naturel ; 2. Un cadre de vie exceptionnel conforté par des politiques publiques innovantes ; 3. Une économie entraînée par des activités phares misant respectueusement sur les ressources du territoire. Suivant le premier point de ces orientations, il s'agit de satisfaire aux enjeux de « revitalisation et de cohésion du territoire » et de « permettre aux habitants d'améliorer leur bien-être et leur épanouissement personnel et collectif ainsi que d'attirer de nouveaux habitants et de

²⁶ Article L333-1-I du code de l'environnement. L'article L 331-3 du code de l'environnement, concernant les parcs nationaux, procède d'une même logique. Il y est notamment précisé à l'alinéa 4 que « chaque partie de la charte comprend un volet général rappelant les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux, en raison de leur haute valeur patrimoniale, et un volet spécifique à chaque parc national, comportant des objectifs ou orientations et des mesures déterminés à partir de ses particularités territoriales, écologiques, économiques, sociales ou culturelles ».

nouveaux actifs »²⁷. Quant au 3eme point, il insiste sur une valorisation économique du territoire fondée sur une agriculture durable (orientation 3.1), une offre touristique et de loisirs de pleine nature, elle-même durable et identitaire (orientation 3.2), une valorisation de la forêt comme richesse patrimoniale et économique (orientation 3.3), l'exploitation durable des richesses géologiques (orientation 3.4) ainsi que l'installation d'activités novatrices visant notamment à accompagner l'installation d'entreprises (orientation 3.5). Le plan de gestion applicable à l'ensemble tectono-volcanique de la Chaîne des Puys – faille de Limagne procède quant à lui d'une substance avant tout tournée vers la préservation de la valeur universelle exceptionnelle et l'intégrité du bien. Il s'agit de permettre une description et une identification du bien, une présentation des différents instruments de protection interne visant le bien, un diagnostic des menaces et des risques ainsi qu'une présentation des acteurs de la gestion et de la gouvernance du bien. Surtout, le plan de gestion comprend un « projet pour le bien proposé au patrimoine mondial et Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial » ainsi qu'un « contenu opérationnel du plan de gestion ». Au titre du premier de ces deux éléments, on constate la juxtaposition de 5 grands objectifs: faire reconnaître la portée universelle de ces structures géologiques et édifices volcaniques ; préserver et garantir l'intégrité de ce site naturel ; développer une approche sociale du site et l'accompagner par une démarche culturelle permettant son appropriation par le plus grand nombre ; valoriser et diffuser la recherche scientifique ; privilégier une stratégie de développement durable s'appuyant sur les capacités locales, développer le tourisme réfléchi et intégré et maintenir des activités économiques traditionnelles. Au titre du second élément, on trouve une liste de trois grands axes : 1. La préservation de la lisibilité et de l'intégrité du paysage et des édifices volcaniques et géologiques ; 2. La gestion de la fréquentation touristique et le maintien des activités économiques locales ; 3. Partager, accroître et transmettre les connaissances. A la lecture de ces différents éléments composant le plan de gestion, on constate que celui-ci participe lui aussi d'un dépassement d'une logique rigoureusement patrimoniale pour procéder d'un rapprochement vis-à-vis de la substance de la charte du parc naturel régional. Il s'agit de faire le choix d'une orientation vers une logique économique et sociale, fondant une pleine association de la population à la protection ainsi qu'à la valorisation du bien naturel. Les Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial encouragent d'ailleurs les États parties « à développer des programmes [...] basés sur l'innovation et l'entrepreneuriat local, avec une attention

²⁷ Charte 2013-2025 du Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne, page 43, <http://www.parcdesvolcans.fr/Agir/La-charte-projet-territorial/Consulter-la-Charte-du-Parc>.

particulière accordée aux projets de moyenne, petite et micro-échelle, afin de promouvoir des bénéfices économiques durables et inclusifs pour les populations locales [...] et d'identifier et de promouvoir des opportunités d'investissement public et privé dans des projets liés au développement durable, y compris ceux qui font la promotion de l'usage de matériaux et de ressources locaux, favorisent les industries culturelles et créatives locales et protègent le patrimoine immatériel associé à des biens du patrimoine mondial » (§ 214 bis). Une lecture détaillée du système de gestion applicable à ce type de bien naturel témoigne ainsi de ce qu'il n'existe pas simplement une superposition entre le système de gestion du bien inscrit sur la Liste du patrimoine mondial et les instruments juridiques internes. Il est bien davantage question d'une articulation entre les différents instruments de protection et de valorisation des espaces et du patrimoine naturels relevant du code du patrimoine. Le système de gestion propre au bien inscrit sur la Liste du patrimoine mondial fait toujours explicitement mention des instruments internes de protection et de planification propres aux différents espaces naturels ou éléments du patrimoine naturel. A titre d'illustration, la seconde partie du plan de gestion applicable du site *Haut lieu tectonique Chaîne des Puys - faille de Limagne* dresse un catalogue des différents espaces et patrimoines naturels situés le même périmètre : d'abord le site classé Chaîne des Puys et le site inscrit de la Chaîne des Puys, lequel constitue un prolongement à l'est et à l'ouest du site classé du même nom ; ensuite la Charte du Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne ; enfin les zonages contractuels intéressant la valeur universelle exceptionnelle : Sites Natura 2000 (Zone Spéciale de Conservation de la Chaîne des Puys, Zone Spéciale de Conservation des Vallées et coteaux xéothermiques des Couzes et Limagnes, Zone de Protection Spéciale du pays des Couzes), l'opération Grand Site, les chartes forestières de territoire (chartes forestières de territoire de Volvic Sources et Volcans et celle de la faille de Limagne, ainsi que celles du Pays des Combrailles et du Grand Sancy) et les Espaces Naturels Sensibles (marais du Paloux à Saint-Pierre-le-Chastel et Côte de Verse à Volvic). De façon réciproque, le rapport de la charte du Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne intègre nommément la candidature du site *Haut lieu tectonique Chaîne des Puys - faille de Limagne* sur la Liste du patrimoine mondial. Ce même rapport ajoute que « sa disposition 2.3.2.1 - *Prendre en compte transversalement les différents enjeux au sein des projets d'urbanisme* permet d'embrasser toutes les orientations de gestion paysagère et urbanistique nécessaires à la préservation de la valeur universelle exceptionnelle du bien proposé. En faisant spécifiquement apparaître dans ses cartes le périmètre de la candidature au

patrimoine mondial, le rapport de charte lui confère ainsi une portée réglementaire qui s'impose donc au SCoT du Grand Clermont »²⁸. Ainsi, au moyen de la charte du Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne, le bien inscrit sur la Liste du patrimoine mondial s'impose également aux documents d'urbanisme des collectivités et EPCI ayant approuvé la charte, conformément notamment à l'article L131-1 du code de l'urbanisme, devant la logique gouvernant désormais l'article 612-1 al. 4 du code du patrimoine. Il reste que le schéma ainsi présenté ne peut être considéré comme une règle d'or gouvernant l'ensemble des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial. Une telle articulation est toujours conditionnée par une proximité en termes de gouvernance et de systèmes de gestion. A défaut, il ne peut être question que d'une superposition, au risque de divergences voire de conflits entre une gestion trop patrimoniale du bien naturel et les exigences distinctes d'espaces naturels ou d'autres éléments de patrimoine naturel, à l'image de la dimension économique et sociale des parcs naturels régionaux et parcs nationaux.

²⁸ Charte 2013-2025 du Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne, Rapport et annexes, page 109, <http://www.parcdesvolcans.fr/Agir/La-charte-projet-territorial/Consulter-la-Charte-du-Parc>.