



## COMITE DIRECTEUR DE LA CULTURE, DU PATRIMOINE ET DU PAYSAGE (CDCPP)

Strasbourg, 10 octobre 2016

CEP-CDCPP-WG (2016) 10F

### **GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE**

*PAYSAGE ET DEMOCRATIE*

#### **3<sup>e</sup> Réunion**

**Projet de recommandation sur les principes favorables à la mise en œuvre  
des procédures de participation du public à la conception et à la réalisation  
des politiques du paysage, au sens de la Convention européenne du paysage**

Bureau du Conseil de l'Europe, Paris

18-19 octobre 2016

*Document du Secrétariat du Conseil de l'Europe  
Service des institutions et de la gouvernance démocratiques*

Résumé

*1. La Convention européenne du paysage et la Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage indiquent :*

**Convention européenne du paysage**

« Chaque Partie s'engage :

... c. à mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage mentionnées à l'alinéa b ci-dessus ; » (article 5 de la Convention européenne du paysage – Mesures générales)

**Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage**

« A. Participation

*La certitude que le renforcement de la relation entre population et lieu de vie est à la base d'un développement durable affecte l'ensemble du processus de définition des politiques du paysage. Par ailleurs, la participation est considérée comme un instrument permettant de renforcer l'identité des populations, qui se reconnaissent elles-mêmes dans leur cadre de vie.*

*L'implication du public, qui peut supposer des contradictions dues à la diversité des systèmes de valeurs que les divers groupes sociaux peuvent exprimer, devrait être considérée comme un enrichissement et une possibilité de validation des connaissances, de définition des objectifs et d'action.*

*La participation implique une communication dans les deux sens, des experts et des scientifiques vers les populations et vice-versa. Les populations possèdent des connaissances empiriques (savoirs locaux et naturalistes) qui peuvent être utiles pour compléter et relativiser les savoirs savants.*

*Cela a également une influence sur l'activité de « qualification », comprise comme la confrontation dialectique entre les analyses des experts et les valeurs attribuées par les populations au paysage, dans la conscience de l'existence de différents systèmes de « valeurs » et de « non-valeurs », aussi bien consolidées qu'en cours de définition (universelles, propres aux cultures nationales, aux cultures locales, à la culture de chaque individu). Ces systèmes de valeurs appartiennent à la culture savante comme à la culture populaire : elles sont qualitatives et non pas quantifiables, certaines sont parfois en opposition entre elles. Le concept de participation implique la prise en compte de la perception sociale du paysage et des aspirations des populations dans les choix de protection, de gestion et d'aménagement des paysages. Dans ce sens, le concept de paysage proposé par la convention implique un exercice de démocratie qui transcende les différences pour trouver les traits communs, jusqu'à la formulation de synthèses opérationnelles ; cela constitue une alternative à la formulation de classifications hiérarchiques des qualités paysagères par des experts.*

*Les moyens pour la participation devraient être choisis par chaque Etat, dans des modalités adaptées aux différents problèmes identifiés, en tenant compte des habitudes de consultation et de confrontation en vigueur, des différentes organisations administratives, des caractéristiques des différentes réalités territoriales, des types d'instruments opérationnels utilisés, des échelles d'intervention, des expériences passées et présentes au niveau international. En tout état de cause, la participation vise tous les acteurs concernés : les autorités nationales, régionales et locales, les populations directement concernées, le public en général, les organisations non gouvernementales, les acteurs économiques, les professionnels et les scientifiques du paysage.*

*La participation concerne les différentes phases des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques du paysage, en particulier ceux de la connaissance des paysages, ceux de la définition des objectifs de qualité paysagère et de décision, ceux de réalisation des actions dans le temps. La participation devrait être considérée aussi comme un système d'information réciproque des diverses catégories d'acteurs. Il est particulièrement important que la participation soit organisée à toutes les phases de la mise en œuvre, depuis la connaissance jusqu'à la mise en œuvre des actions décidées en concertation, c'est-à-dire tout au long de la réalisation des projets élaborés par l'ensemble des*

*acteurs.*

*Dans la définition des modalités d'approbation des choix, il peut être fait appel aux moyens déjà utilisés et expérimentés, tels que la concertation, l'enquête publique, les réunions d'information ou les expositions pédagogiques. Ces moyens peuvent être également utilisés simultanément. »*

*2. La 7<sup>e</sup> Conférence du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage (Strasbourg, 26-27 mars 2013) a souligné que le paysage et l'aménagement du territoire sont d'une grande importance pour toute société démocratique, et que la Convention européenne du paysage a été conçue à des fins de démocratie et de participation.*

*Le Groupe de travail de la Convention européenne du paysage « Paysage et démocratie » a, lors de sa 2<sup>e</sup> Réunion (Cf. Rapport CEP-CDCPP-WG (2016) 6F), décidé de la préparation du document suivant :*

*Projet de recommandation sur les principes favorables à la mise en œuvre des procédures de participation du public à la conception et à la réalisation des politiques du paysage, au sens de la Convention européenne du paysage.*

*Ce document a été préparé par Mme Liv Kirstine Mortensen et Mme Maria José Festas, en qualité de membres du Groupe de travail. En vue de cette préparation, certaines parties du document CEP-CDCPP (2015) 20 préparé par M. Audun Moflag ont été utilisées.*

\*

## **Présentation du projet de recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les principes de la participation du public à la définition et la mise en œuvre des politiques du paysage, telles que définies dans la Convention européenne du paysage**

### **Introduction**

Le paysage change constamment en raison de processus naturels et/ou d'activités humaines, ces dernières étant de loin les plus significatives. La Convention ne vise pas à prévenir ces changements. Les mesures qu'elle prévoit sont, au contraire, conçues pour faire en sorte qu'ils soient planifiés et gérés d'une manière qui réponde aux aspirations de la société.

L'aménagement du territoire, en particulier, a une influence bien plus grande que nous ne le croyons sur notre vie quotidienne. Il touche tous les membres de la société, quels que soient leur âge et leur milieu. Il détermine en partie où et comment nous voulons vivre, où nous voulons travailler ou étudier, comment nous nous déplaçons et ce que nous pouvons ressentir en cours de route. L'espace public – rues, lieux publics et lieux de rencontre – a une importance considérable à cet égard, sa localisation et l'atmosphère qui y règnent pouvant bien souvent décider du caractère et de la qualité des interactions communautaires entre les individus et entre les groupes.

Afin de garantir un développement équilibré, l'aménagement du territoire devrait viser à :

- identifier et valoriser les paysages de grande qualité plébiscités par les citoyens ;
- encourager un développement dans lequel les changements inévitables se traduisent par des environnements et des paysages de qualité ;
- maîtriser les changements qui, autrement, conduiraient à un développement non souhaitable.

Un aménagement du territoire qui tient compte du potentiel lié à la qualité du paysage favorise l'implication des citoyens et la participation actives.

En dernière analyse, les ressources les plus précieuses d'une société moderne sont la connaissance, la créativité et l'ingéniosité de sa population. Dans une démocratie décentralisée, il est admis que les initiatives locales sont les mieux à même de relever les défis locaux et de fait, la mobilisation d'entrepreneurs, de jeunes et d'associations bénévoles a insufflé un nouvel élan à de nombreuses collectivités.

En matière de paysage, il n'existe pas de hiérarchie établissant la supériorité des compétences des uns ou des autres. Les professionnels et les citoyens devraient avoir tous voix au chapitre, quels que soient leurs diplômes et leur origine ethnique, sociale ou culturelle. Tout le monde entretient un lien avec l'endroit où il vit ou travaille, quelle que soit la manière dont il le perçoit, le comprend et le voit.

Par ailleurs, selon la Convention, le paysage ne relève pas d'une seule discipline, mais est au contraire un espace de rencontre commun à diverses professions.

De nouvelles approches peuvent voir le jour dans nos sociétés de plus en plus multiculturelles, où les citoyens se distinguent non seulement par la diversité de leurs origines culturelles, mais aussi par la grande diversité des paysages qu'ils ont connus. L'aménagement du territoire a besoin d'approches sensibles, flexibles et inventives pour que le paysage commun ne soit étranger à aucun segment de population.

Des citoyens actifs et une participation active du public apportent un nouveau souffle et de nouvelles approches au débat politique. S'ils comprennent, acceptent et reconnaissent l'importance de la qualité de leur cadre de vie, il est probable que les citoyens défendront et rechercheront des solutions qui les satisfont. De plus, des électeurs conscients de ces questions soutiendront leurs responsables politiques,

par exemple face à des promoteurs qui présentent des projets mirifiques, mais non durables, qui risquent de dégrader leur cadre de vie.

La participation active du public est susceptible d'encourager et de soutenir la créativité politique et d'élargir le champ des décisions concevables. La transparence, l'ouverture et la bonne gouvernance qui sont associées à la citoyenneté active peuvent décourager les tentatives de corruption.

Il est alors possible de prévenir les différends ou de les régler dans le cadre de processus ouverts, transparents et démocratiques. La prise en considération de l'aménagement du territoire et du paysage s'appuiera sur le raisonnement politique et le débat démocratique, au lieu d'être gouverné par les profits des promoteurs, des procédures juridiques complexes ou des décisions de justice.

\*

### **But de la participation du public**

Permettre à la population générale (directement ou indirectement concernée) et aux autres parties prenantes concernées de jouer un rôle actif dans la définition et la mise en œuvre des politiques en matière de paysage, en particulier dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des objectifs qualité du paysage.

### **Principes généraux**

Dans le cadre de la Convention européenne du paysage, la participation :

- est un processus démocratique faisant intervenir tous les acteurs intéressés ;
- est considérée comme un instrument permettant de renforcer les identités des populations, qui se reconnaissent dans leur environnement.
- respecte le principe de la subsidiarité, dans le sens où :
  - chaque partie est libre de décider des méthodes et des outils adaptés au processus,
  - elle devrait être mise en place au niveau le plus approprié de l'autorité décisionnaire concernée ;
- implique la prise en compte de la perception sociale du paysage et des aspirations des populations dans les choix qui sont faits en matière de protection, de gestion et d'aménagement des paysages ;
- devrait concerner les différentes phases des processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques du paysage ;
- est plus qu'une simple consultation, en ce qu'elle implique une réelle participation des personnes concernées ;
- implique une communication dans les deux sens, des experts et des scientifiques vers les populations, et inversement ;
- implique que tous les participants ont les mêmes droits et les mêmes devoirs pendant la procédure.

## **Partenaires**

Les autorités nationales, régionales et locales, les populations directement concernées, le public en général, les organisations non gouvernementales, les acteurs économiques, les experts et les scientifiques du paysage, séparément ou en groupes organisés.

## **Procédures**

Les procédures pour la participation doivent être choisies par chaque partie, dans des modalités adaptées aux différents problèmes identifiés, en tenant compte des procédures déjà existantes, des différentes organisations administratives, des caractéristiques des différentes réalités territoriales, des types d'instruments opérationnels utilisés, des échelles d'intervention et de leur portée.

Plusieurs procédures, méthodes et moyens différents, comme des consultations, des enquêtes publiques, des réunions d'information, des expositions, des vidéos, des scénarios, etc. peuvent être utilisés individuellement ou simultanément.

Les autorités nationales, régionales et locales peuvent participer à la procédure, soit comme décideurs soit comme parties prenantes concernées.

Dès lors qu'elle est organisée dans le cadre de politiques ayant des effets territoriaux, de politiques d'aménagement du territoire ou d'études d'impact (EIE et EES), la participation du public en relation avec les questions de paysage doit respecter les règles et procédures existantes en la matière et s'y conformer, tout en respectant les spécificités des questions paysagères et en les acceptant.

La procédure de participation du public doit être convenablement préparée et diffusée par l'autorité responsable comme par les parties prenantes concernées ; elle doit définir clairement le calendrier et les différentes phases et prévoir, le cas échéant, des activités de sensibilisation afin de renforcer leur efficacité.

## **Information**

La participation du public, pour être efficace, exige une information appropriée, disponible en temps réel et facilement accessible. Le cas échéant, une information spécifique doit être préparée pour des activités de sensibilisation avant et pendant la procédure de participation du public.

L'information fournie devrait être technique et non technique, et facile à comprendre par tous ceux qui veulent participer à la procédure. Il convient aussi de prendre en compte ceux qui ne maîtrisent pas les moyens de communication numériques ou électroniques, ou qui n'y ont pas facilement accès.

Si des informations de nature sensible ne peuvent pas être divulguées, le public doit en être informé.

## **Résultat de la participation du public**

Qu'ils soient ou non pris en compte, tous les résultats de la participation de la population (commentaires, objections, propositions supplémentaires ou alternatives, etc.) doivent être publiés dans un rapport. La décision de ne pas prendre des résultats en considération doit être motivée.

\*

**Projet de recommandation CM/Rec (2017) ... du Comité des Ministres aux Etats membres sur la contribution de l'approche du paysage, telle que définie dans la Convention européenne du paysage, à l'exercice de la démocratie et des droits de l'homme dans le contexte du développement durable**

*(Adopté par le Comité des Ministres le ..., lors de la ...<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, conformément aux termes de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

Soucieux de parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie, l'identité culturelle et l'environnement ;

Tenant compte du fait que la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948, traduit une aspiration à garantir la satisfaction des besoins indispensables à la survie, mais aussi de besoins spirituels, affectifs et psychologiques qui sont au cœur même de l'expérience humaine, et que le paysage, dans sa dimension à la fois matérielle et immatérielle, se confond partiellement avec les droits sur lesquels s'appuient la vie et la dignité humaine ;

Considérant que le paysage est aujourd'hui redéfini comme un bien public vital, ouvrant de nouvelles voies au dialogue sur la convergence du paysage, de la nature humaine et du bien-être ;

Considérant que des citoyens actifs exigent transparence et ouverture dans les processus de planification et de décision ;

Rappelant la « Déclaration de Nauplie : promouvoir la démocratie territoriale dans l'aménagement du territoire » (résolution N.1, 16 CEMAT, Nauplie, 17 juin 2014) ;

Considérant que la Convention européenne du paysage offre aux autorités nationales, régionales et locales une série de mesures pour la protection, la gestion et l'aménagement des paysages (articles 5 et 6) ;

Considérant également que la Convention européenne du paysage dispose que chaque Partie s'engage à mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage (article 5-c) ;

Rappelant les dispositions de la Convention européenne du paysage selon lesquelles la protection du paysage, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun ;

Considérant que le renforcement de la relation entre population et lieu de vie est à la base d'un développement durable et affecte l'ensemble du processus de définition des politiques du paysage,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

- de prendre note de l'interaction entre la participation du public aux politiques du paysage et aux politiques ayant des effets territoriaux et dans l'aménagement du territoire ;
- de reconnaître que la participation active du public est un facteur clé de la protection des droits de l'homme, de la démocratie et du cadre de vie ;

– de recommander à tous les niveaux de gouvernement, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, de veiller à ce que les préoccupations liées au paysage soient prises en compte dans les politiques territoriales ayant des effets territoriaux et d'aménagement du territoire auxquels les citoyens participent activement.

\*