



Strasbourg, le 14 novembre 2001

T-FLOR 1 (2001) 7

CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE
– Convention de Florence –

***PREMIERE CONFÉRENCE DES ETATS CONTRACTANTS ET
SIGNATAIRES DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE***

*Conseil de l'Europe, Palais de l'Europe, Strasbourg
22-23 novembre 2001
Salle 10*

**Le rôle des collectivités locales et régionales en vue de l'adoption et
la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage**

par

*Mr Moreno BUCCI
Président de la Commission du développement durable
du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE)*

*Document du Secrétariat Général
préparé par la Division de l'aménagement du territoire, de la coopération et de l'assistance techniques*

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi, en guise d'introduction, d'adresser les plus vifs remerciements de la part du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe aux représentants des Etats membres et du Secrétariat Général de notre Organisation d'avoir pris l'initiative de réunir cette prestigieuse Conférence et de l'avoir réalisée aussi rapidement malgré le peu de moyens à disposition.

A nos yeux, cette manifestation représente une réponse appropriée face à l'enthousiasme exprimé par les Etats membres du Conseil de l'Europe lors de l'ouverture à la signature de la Convention européenne du paysage, en octobre 2000.

Cette Conférence constitue d'ailleurs une initiative particulièrement innovatrice afin de promouvoir l'entrée en vigueur et la mise en œuvre des traités internationaux adoptés sous les auspices du Conseil de l'Europe.

Etant à l'origine de la Convention européenne du paysage, le Congrès est fier et honoré de pouvoir continuer à participer à vos activités dans ce domaine.

Dans cet esprit, il est prêt, en application du principe de subsidiarité, à assumer ses responsabilités en ce qui concerne l'engagement des autorités territoriales européennes pour protéger, gérer et aménager les paysages que nos citoyens vivent au quotidien et qui représentent, de ce fait, l'un des facteurs principaux de leur qualité de vie.

I. La Convention européenne du paysage, une proposition des élus locaux et régionaux

En mars 1994, quelques semaines avant la première Session Plénière du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, l'ancienne Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a adopté la Résolution 256 (1994) sur la 3^e Conférence des régions méditerranéennes. Dans ce texte, l'ancienne Conférence permanente a invité le Congrès à élaborer, sur la base de la Charte du paysage méditerranéen – adoptée à Séville par les régions Andalousie (Espagne), Languedoc-Roussillon (France) et Toscane (Italie) – une Convention-cadre sur la gestion et la protection du paysage naturel et culturel de toute l'Europe.

Un an plus tard, suite à la première Conférence des Ministres européens de l'environnement qui s'est tenue à Dobříš en juin 1991, l'Agence européenne de l'environnement de l'Union Européenne a publié « L'environnement de l'Europe, le Rapport de Dobříš », qui représente une analyse approfondie de l'état et des perspectives de l'environnement dans la « Grande Europe ». Le chapitre 8 de ce texte est consacré à la question du paysage et dans ses conclusions il exprime le souhait que le Conseil de l'Europe prenne l'initiative d'élaborer une convention européenne sur le paysage rural.

Au cours de 1995, l'UICN a publié le document « Des Parcs pour la vie : des actions pour les aires protégées d'Europe » avec le soutien, entre autres, de l'Agence suédoise de protection de l'environnement, du Ministère néerlandais de l'agriculture, de l'aménagement du territoire et de la pêche, du Ministère norvégien de l'environnement, de la Countryside Commission anglaise, du Ministère allemand de l'environnement, de la conservation de la nature et la sécurité nucléaire,

du Ministère français de l'environnement et du Fonds mondial pour la nature (WWF). Ce texte préconise la mise en œuvre d'une Convention internationale sur la protection des paysages ruraux en Europe à laquelle participerait le Conseil de l'Europe.

Sur la base de ces recommandations et mais également des motivations aujourd'hui exprimées dans le Rapport explicatif de la Convention, le Congrès a décidé d'élaborer un projet de Convention européenne du paysage en vue de son adoption par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Afin d'élaborer ce projet, en septembre 1994 le Congrès a mis en place un Groupe de travail *ad hoc*. En novembre de cette même année a eu lieu la première réunion de ce Groupe composé de membres de la Chambre des pouvoirs locaux et de la Chambre des Régions du Congrès. En application du principe de la consultation et de la participation, plusieurs institutions internationales, nationales et régionales ont été invitées à participer aux travaux de ce Groupe de travail. Parmi celles-ci rappelons ici : l'Assemblée parlementaire et le Comité du patrimoine culturel du Conseil de l'Europe, le Comité du Conseil de l'Europe responsable des activités en matière de diversité biologique et paysagère, le Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, l'UICN, le Comité des Régions et la Commission européenne de l'Union européenne, le Bureau de la Stratégie paneuropéenne pour la diversité biologique et paysagère et les Régions Andalousie, Languedoc-Roussillon, et Toscane.

En raison de la complexité scientifique du sujet et de la diversité des approches juridiques nationales le concernant, le Groupe de travail a élaboré, en tant que documents préparatoires, une version complète du projet de Convention en termes non juridiques et une étude de droit comparé européen du paysage. Cette étude a été élaborée afin de connaître les conditions juridiques et pratiques relatives à la protection, la gestion et l'aménagement du paysage dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Par ailleurs, au cours de ses travaux le Groupe de travail susmentionné a fait constamment référence aux textes juridiques déjà existants au niveau international et national dans ce domaine. Parmi ces textes figurent – outre la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'UNESCO –, la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, la Recommandation 95 (9) du Comité des Ministres relative à la conservation des sites culturels intégrée aux politiques du paysage, la Recommandation (79) 9 du Comité des Ministres concernant la fiche d'identification et d'évaluation des paysages naturels en vue de leur protection, la Charte du paysage méditerranéen, le Règlement des Communautés européennes concernant les méthodes de production compatibles avec les exigences de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, la Directive des Communautés européennes concernant la conservation des habitats naturels et semi-naturels, la Directive des Communautés européennes concernant l'étude d'impact environnemental ainsi que d'autres textes importants de droit national, communautaire et international.

Etant donné les exigences de démocratie ainsi que la spécificité, la polyvalence et la variété des valeurs et des intérêts paysagers à prendre en compte, dans le cadre de son programme de consultation au sujet du projet de Convention, le Groupe de travail a organisé à Strasbourg deux auditions spécifiques. La première, à l'intention des organismes scientifiques nationaux et régionaux privés et publics et des organisations non gouvernementales européennes intéressées a eu lieu les 8 et 9 novembre 1995 ; la deuxième, tenue le 24 mars 1997 était destinée aux organisations internationales et aux autorités régionales européennes concernées.

Suite à ces auditions, à l'occasion de sa 4^e Session plénière qui s'est tenue à Strasbourg du 3 au 5 juin 1997, le Congrès a adopté l'avant-projet de Convention européenne du paysage dans le cadre de sa Résolution 53 (1997). Le projet de Convention exprimé dans un langage non juridique et l'étude de droit comparé européen du paysage susmentionnés sont présentés en tant qu'annexes à l'exposé de motifs de cette Résolution.

A cette même occasion, par sa Recommandation 31 (1997), le Congrès a demandé à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe d'examiner l'avant-projet de Convention européenne du paysage contenu dans la Résolution 53 (1997), d'exprimer un avis, et, si possible, d'y apporter un soutien. Cette demande d'avis et de soutien a également été adressée par le Congrès au Comité des Régions de l'Union Européenne.

Par ailleurs, avant de recommander au Comité des Ministres l'adoption de la Convention européenne du paysage, le Congrès a décidé, toujours par sa Résolution 53 (1997), de consulter les représentants des ministères nationaux concernés. C'est pourquoi, il a chargé le Groupe de travail d'organiser une Conférence de consultation à l'intention de ces représentants ainsi que des principales organisations internationales et non gouvernementales techniquement qualifiées dans le domaine du paysage.

Suite à l'invitation du Ministère italien des Biens culturels et environnementaux, cette importante conférence s'est tenue à Florence (Italie) du 2 au 4 avril 1998.

Par cette Conférence de consultation – à l'organisation de laquelle a également participé la Région Toscane avec la contribution de la Commune de Florence – le Congrès a pu établir un dialogue constructif avec les autorités gouvernementales des Etats membres du Conseil de l'Europe responsables des questions relatives au paysage. En particulier, grâce à cet échange de vue ouvert et informel entre, d'une part, les membres du Groupe de travail et les experts les assistant dans la préparation du projet de Convention et, d'autre part, les représentants des ministères chargés de la question du paysage, le Congrès a pu comprendre les exigences de ces Etats en ce qui concerne l'établissement de règles communes visant la protection, la gestion et l'aménagement de leurs paysages par le droit international.

Sur la base des résultats très encourageants de la Conférence de Florence et de l'avis très favorable des institutions internationales concernées sur l'avant-projet de Convention¹ et compte tenu des propositions reçues lors des Auditions susmentionnées, le Groupe de travail a élaboré le projet final de Convention européenne du paysage en vue de son approbation par le Congrès dans le cadre d'une Recommandation [40 (1998)], adoptée par le Congrès à l'occasion de sa 5^e session plénière (Strasbourg, 26-28 mai 1998).

Dans ce texte, il est recommandé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe :

– d'examiner le projet de Convention européenne du paysage préparé par le Congrès en vue de son adoption comme Convention du Conseil de l'Europe déjà, si possible, à l'occasion de

¹ L'Assemblée parlementaire et le Comité du patrimoine culturel du Conseil de l'Europe, le Comité des Régions de l'Union européenne, le Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO, la Commission pour les aires protégées et la Commission du droit de l'environnement de l'Union mondiale pour la nature (UICN) ont présenté leur avis officiel dans le cadre de la Conférence de Florence. A cette occasion, un certain nombre d'organisations non gouvernementales techniquement qualifiées dans le domaine du paysage ont également exprimé leur opinion favorable sur l'avant-projet de Convention.

la campagne sur le patrimoine commun décidé par les Chefs d'Etat et de gouvernement lors de leur 2^{ème} Sommet à Strasbourg en octobre 1997, en tenant compte du projet de rapport explicatif du projet de convention qui figure en annexe à l'exposé de motifs de la recommandation ;

– étant donné la complexité du thème et la nature pluridisciplinaire de l'objet du projet de Convention européenne du paysage, dans le cadre des activités intergouvernementales visant l'examen du projet de Convention européenne du paysage, de saisir de façon parallèle le Comité du patrimoine culturel et le Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère de ce projet .

La Recommandation 40 (1998) invite par ailleurs l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à soutenir le projet de Convention européenne du paysage en vue de son adoption par le Comité des Ministres.

Conformément à cette Recommandation, afin d'examiner le projet élaboré par le Congrès, le Comité des Ministres a saisi de façon parallèle le Comité du patrimoine culturel et le Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère.

Dans ce cadre, sur la base de l'avis favorable de ces comités, un groupe de rédaction intergouvernemental – auquel les représentants du Congrès et de l'Assemblée parlementaire ont été aussi associés –, a été chargé par le Comité des Ministres de préparer la version finale du projet de Convention, en se fondant sur le projet initial élaboré par le Congrès.

Suite aux dernières modifications formelles, la version finale du projet de Convention a été adoptée par le Comité des Ministres le 19 juillet 2001. La Convention européenne du paysage a été ensuite ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe à Florence, Italie, le 20 octobre 2000.

II. Le rôle essentiel des collectivités locales et régionales dans les activités de mise en œuvre de la Convention européenne du paysage au niveau national

La Convention européenne du paysage repose sur l'idée maîtresse que, s'agissant du paysage, la tâche principale des pouvoirs publics n'est pas d'admettre l'importance ou la beauté d'un paysage donné, mais de reconnaître et, en conséquence, de protéger un bien complexe, à savoir le besoin de chaque citoyen d'établir une relation concrète et sensible avec le territoire, d'en tirer un bienfait spirituel et physique, et de contribuer à déterminer les caractéristiques du paysage dans la région où il vit. Ce «bien paysager» complexe consiste donc, subjectivement, en la capacité de l'individu à établir une relation concrète et sensible avec la terre et, objectivement, il est constitué par les zones perçues à travers cette relation.

Le paysage doit donc devenir une préoccupation juridique du fait principalement du rapport qu'il engendre entre les individus et le territoire. Suite à l'entrée en vigueur de la Convention, les législations nationales devront donner à tous les citoyens les moyens d'instaurer ce type de relation avec les zones dans lesquelles ils vivent. Ensuite, une fois cette relation identifiée, reconnue et protégée, la législation devra préserver ces zones sur la base de la valeur que les individus qui ont établi la relation leur auront attribuée. Le degré de protection juridique et donc matérielle (protection, gestion et/ou aménagement) accordé à ces zones en termes de paysage devra être fixé démocratiquement en tenant compte des aspirations de la population.

Sur la base de cette conception très novatrice, les responsabilités des pouvoirs publics en matière de paysage revêtent de multiples aspects et renvoient aux divers échelons gouvernementaux et administratifs.

Comme l'énonce la Convention, il incombe aux pouvoirs publics de reconnaître juridiquement le paysage comme étant d'utilité publique et, par conséquent, d'adopter des principes, stratégies et orientations générales permettant de prendre des mesures spécifiques visant à la protection, à la gestion et à l'aménagement du paysage sur l'ensemble du territoire national. Ces principes, stratégies et orientations devraient revêtir la forme de politiques nationales du paysage qui, sur la base du principe de subsidiarité², devraient être mises en œuvre aux niveaux régional et local. En d'autres termes, les politiques du paysage doivent se traduire par des mesures spécifiques qui devraient être adoptées, dans toute la mesure du possible, à l'échelon le plus proche des citoyens. Au vu de ces considérations, les autorités locales et régionales ont, en matière de paysage, un rôle d'une importance capitale. Toutefois, ce rôle ne consiste pas simplement à mettre en œuvre les décisions prises à l'échelon supérieur.

La qualité du paysage est devenue l'une des principales préoccupations des communautés locales car le paysage représente le cadre de vie quotidien de la population. Le paysage est reconnu par les communautés locales comme un élément clé de la qualité de la vie locale et une composante essentielle de l'identité des peuples et de leur développement culturel, social et économique. Par conséquent, les communautés locales attachent une importance croissante à leur environnement qui ne peut plus être déterminé par un type de développement économique indifférent à l'aspect des zones qu'il affecte : il doit enfin refléter les véritables aspirations des personnes qui y vivent. La qualité de l'environnement d'une personne dépend notamment des sentiments que la contemplation du paysage suscite en elle. Les citoyens ont pris conscience que la qualité et la diversité de nombreux paysages diminuent sous l'influence d'un grand nombre de facteurs et que cette tendance affecte la qualité de leur vie quotidienne.

Cette situation devra permettre aux pouvoirs locaux et régionaux de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre des politiques nationales. Ces autorités ont le devoir d'informer et d'éduquer la population sur les valeurs du paysage et de les encourager à *voir* et *reconnaître* «leur» paysage, à en *jouir* et, par le biais des mécanismes locaux de consultation, à *participer* au processus de prise de décisions sur la façon de le protéger concrètement. Les autorités locales compétentes doivent demander à chaque communauté locale de prendre des décisions sur ses propres paysages, de manière à ce que les paysages à travers l'Europe soient protégés selon leur importance particulière.

Le type et le niveau de protection, fixés par les pouvoirs locaux et régionaux variera considérablement, car il faudra tenir compte de la nature du paysage en question et des préférences formulées démocratiquement par les citoyens. A cet égard, on peut conclure que le paysage est véritablement une question intéressant chaque citoyen et se prête à un traitement démocratique, notamment en termes de démocratie locale et régionale.

En dehors des limites imposées par les politiques et législations nationales, la seule limite au processus de décision des pouvoirs locaux et régionaux porte sur les paysages présentant un

² Ce principe est indirectement défini par la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe qui énonce, à l'article 4.3, que «L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie».

intérêt national ou européen. Dans ce cas, les autorités locales et régionales compétentes doivent respecter les décisions déjà prises à l'échelon national ou européen et ne peuvent intervenir sur le paysage concerné sans une autorisation spécifique des autorités compétentes supérieures.

Etant donné qu'elles constituent un échelon administratif intermédiaire entre les pouvoirs locaux et l'Etat, les régions, notamment, devraient s'efforcer d'établir la coordination nécessaire entre les politiques nationales concernant le paysage et les mesures très différentes mises en œuvre par les villes, grandes et petites, au niveau local dans le domaine de l'aménagement du territoire. Sans cette coordination régionale, de nombreux intérêts locaux entreraient en conflit avec les principes, stratégies et orientations définis par le pouvoir central.