



Strasbourg, le 9 novembre 2001

T-FLOR 1 (2001) 8

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

Thème 1

**Politiques du paysage : contribution au bien-être des
citoyens européens et au développement durable**
– approches sociale, économique, culturelle et écologique –

par

Professeur Michel PRIEUR
Expert auprès du Conseil de l'Europe

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

La Convention de Florence du 20 octobre 2000 constitue une contribution essentielle à la reconnaissance, à l'échelle européenne, d'un patrimoine européen commun d'un genre nouveau : le paysage.

Si les Etats doivent reconnaître juridiquement le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, c'est que celui-ci est l'expression du patrimoine naturel et culturel de l'Europe et qu'il contribue tout à la fois à l'épanouissement des êtres humains et à la consolidation de l'identité européenne.

Cette Convention se situe donc dans la lignée des grandes conventions du Conseil de l'Europe sur les diverses formes de patrimoine :

- Paris (1954), patrimoine culturel ;
- Berne (1979), patrimoine naturel ;
- Grenade (1985), patrimoine architectural ;
- Londres (1969-1992), patrimoine archéologique.

Contribuant au développement durable, la mise en œuvre des nouveaux objectifs de protection, gestion et aménagement des paysages permettra que chacun puisse vivre dans un environnement non dégradé, satisfaisant de la sorte aux aspirations à un droit de l'homme à un environnement sain.

La Convention permet de concilier les droits fondamentaux à la propriété, à la vie et à la santé avec le droit à la qualité de la vie, tout en s'appuyant sur les exigences de l'information et de la participation consacrées par la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

1. Le paysage est un patrimoine collectif indépendamment de sa valeur et de sa localisation

La Convention définit le paysage dans toutes ses dimensions mais sans jugement de valeur, c'est-à-dire sans ne considérer comme paysage digne d'intérêt que les paysages remarquables. Selon l'article 1.a, le paysage désigne « une partie du territoire telle que perçue par les populations dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humaines et de leurs interrelations ». Le champ d'application territorial de la Convention est de ce fait très vaste puisqu'il porte sur tout le territoire des Parties en visant tant les espaces naturels et ruraux que les espaces urbains et périurbains. Sont inclus aussi les eaux intérieures et maritimes. Abandonnant la vision exclusivement élitiste du paysage, la Convention précise qu'elle porte aussi bien sur les paysages remarquables que sur les paysages ordinaires incluant même les paysages dégradés ou « laids ». A ce titre cette Convention est une contribution essentielle aux politiques d'aménagement du territoire. Le paysage est un élément important du milieu de vie et de la qualité de la vie et comme le préambule le précise, il est aussi une composante des cultures locales et un facteur d'identité européenne

Mais le paysage n'est pas seulement un patrimoine culturel et écologique il est aussi un patrimoine économique. La Convention insiste dans le préambule sur le fait qu'il est une ressource favorable à l'activité économique et que sa protection et sa gestion contribuent à la création d'emplois. Le tourisme durable comme activité de développement économique local ne peut se passer du paysage en tant que capital à faire fructifier.

2. Le paysage doit faire l'objet d'une politique publique *ad hoc*

La Convention de Florence met au cœur du dispositif l'obligation pour les Etats de définir et mettre en œuvre une politique du paysage (article 5.b). Celle-ci est définie à l'article 1.b comme « la formulation des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures » concernant le paysage. Parallèlement à cette politique spécifique il est indispensable d'intégrer le

paysage dans les autres politiques comme on doit intégrer l'environnement en vertu du principe 4 de la déclaration de Rio de 1992 pour parvenir à un développement durable (article 5.d. de la convention).

Quel est l'esprit dans lequel doit être conduite la politique paysagère ? Jusqu'ici seule la protection était considérée comme appropriée. Certes celle-ci est importante pour préserver ce qui est significatif ou caractéristique, mais on ne peut plus limiter une politique à la seule idée de conservation. C'est pourquoi tout au long de la Convention on insiste sur le triptyque : protection, gestion et aménagement définis à l'article 1.d, e et f. Le paysage n'est pas immuable, il doit être entretenu pour accompagner les évolutions du milieu, voir pour les précéder en créant de nouveaux paysages.

Parmi les instruments de la politique paysagère la Convention introduit un concept novateur : « les objectifs de qualité paysagère ». Les Etats ont en effet l'obligation de formuler de tels objectifs de qualité (article 6.D.). Ces objectifs doivent traduire en termes de gestion, d'entretien et de protection les caractéristiques que l'on veut donner en un lieu donné, à un paysage donné (article 1.c). De tels objectifs de qualité seront insérés dans les divers plans d'utilisation du sol et devront être respectés par les activités individuelles privées ou publiques comme des servitudes d'utilité publique. Elles devront refléter les aspirations des populations et donc être élaborées en étroite association avec celles-ci.

3. Le paysage doit être un lieu de citoyenneté démocratique

Le paysage ne doit plus être « subi » comme il a pu l'être dans le passé œuvre exclusive de l'élite ou des experts. Il s'agit dans l'esprit du Conseil de l'Europe de démocratiser le paysage pour contribuer à la reconnaissance d'un droit au paysage élément indissociable du droit de l'homme à l'environnement.

Le préambule évoque le droit de chacun au paysage. La Commission européenne des droits de l'homme dans sa décision du 11 mars 1985 *Muriel Herrick c/Royaume Uni* (requête n° 11185/84) note à propos de la protection du paysage de Jersey en conflit avec le droit de propriété que des zones d'intérêt paysager peuvent être préservées par des contrôles d'aménagement au double bénéfice des habitants et des visiteurs sans porter atteinte ni au droit de propriété, ni au domicile et à la vie privée. Le contrôle de l'aménagement du territoire pour préserver les paysages est un but légitime d'intérêt général reconnu comme nécessaire dans une société démocratique.

Pour démocratiser l'exercice du pouvoir en matière de paysage, la Convention européenne du paysage, à la lumière des principes de la Convention d'Aarhus de 1998¹, fait référence à plusieurs reprises à l'information et à la participation des habitants.

D'abord la compétence en matière de paysage n'a pas à être nécessairement nationale et centralisée. L'article 4 de la Convention laisse les Etats libres de choisir le niveau de décision politique et administrative approprié dans le respect du principe de subsidiarité et de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985. Ensuite la Convention impose à l'article 5.c la mise en place de procédure de participation du public, des élus et des acteurs concernés pour tout ce qui concerne la définition et la mise en œuvre des politiques du paysage. Enfin les acteurs locaux doivent en particulier être étroitement associés à l'identification des paysages et à la formulation des objectifs de qualité paysagère (articles 6, C-1 et 6-D). Bien entendu le public doit jouer un rôle actif tant dans les actions de conservation qu'en ce qui concerne l'entretien et l'évolution des paysages

Grâce à ce que sera la première convention régionale sur l'environnement du XXIe siècle, on peut espérer que le paysage de demain saura rester le miroir de la société permettant aux générations futures de pouvoir toujours s'y regarder.

¹ La Convention d'Aarhus, n° spécial de la *Revue juridique de l'environnement*, 1999.