



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 10 octobre 2002

T-FLOR 2 (2002) 20

**CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE
– Convention de Florence –**

***DEUXIÈME CONFÉRENCE
DES ÉTATS CONTRACTANTS ET SIGNATAIRES
DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE***

*Conseil de l'Europe, Palais de l'Europe, Strasbourg
28-29 novembre 2002
Salle 11*

Thème 1

**POLITIQUES DU PAYSAGE :
CONTRIBUTION AU BIEN-ETRE DES CITOYENS EUROPEENS ET AU
DEVELOPPEMENT DURABLE APPROCHES SOCIALE, ECONOMIQUE,
CULTURELLE ET ECOLOGIQUE**

par le 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*

Les Etats contractants et signataires de la Convention européenne du paysage sont invités à examiner le présent rapport en vue de formuler des conclusions générales.

INTRODUCTION

Le premier thème retenu par la Première Conférence des États contractants et signataires de la Convention européenne du paysage à Strasbourg les 22 et 23 novembre 2001 s'intitule : « Politiques du paysage : contribution au bien être des citoyens européens et au développement durable, approche sociale, économique, culturelle et écologique ». A travers cet intitulé, il s'agit de contribuer aux travaux préparatoires à l'entrée en vigueur de la Convention de Florence en mettant en avant les principes et les objectifs qui président à cet instrument juridique nouveau du droit international de l'environnement.

Première convention internationale régionale à être consacrée exclusivement au thème du paysage, la Convention ouverte à la signature à Florence le 20 octobre 2000, a suscité un grand intérêt parmi les États membres du Conseil de l'Europe puisque vingt quatre d'entre eux l'ont déjà signée. Elle reflète en effet, de façon moderne et dans l'esprit des principes universels de la Déclaration de Rio, les objectifs principaux du Conseil de l'Europe : démocratie, droit de l'homme étendu à l'environnement, contribution aux grands problèmes de la société européenne contemporaine. Elle traduit aussi la réalisation concrète du programme élaboré en commun par le Conseil de l'Europe et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement intitulé « Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère » et approuvé à Sofia par les ministres de l'environnement de cinquante cinq pays européens le 25 octobre 1995. Dans le domaine d'action n° 4 du Plan d'action 1996-2000 intitulé : conservation des paysages, ce document énonçait les défis suivants à relever d'ici l'an 2000 :

« Enrayer la dégradation des paysages en Europe et du patrimoine culturel et géologique qu'ils représentent. Préserver leur beauté et leur identité. Faire en sorte, ce qui n'est pas le cas actuellement, que l'on ait une vision d'ensemble des paysages et qu'on les envisage comme constituant une mosaïque unique de caractéristiques culturelles, naturelles et géologiques ; faire en sorte également que le public et la classe politique soient davantage sensibilisés et que les paysages soient mieux protégés dans toute l'Europe ».

On peut considérer que la Convention européenne du paysage a largement relevé ces défis puisqu'elle va bien au-delà de la simple protection des paysages en visant également leur gestion et leur aménagement et qu'elle sensibilise le public et les autorités à la nécessité de se soucier de tous les types de paysages, tant ordinaires que remarquables ou même dégradés.

Si le paysage dans sa globalité a une fonction sociale, économique, culturelle et écologique aujourd'hui généralement admise, c'est parce qu'il contribue, comme le souligne expressément le Préambule de la Convention, à la fois au bien-être des populations et au développement durable. Il est intéressant de souligner, qu'en dépit de son abstraction apparente, le paysage par sa consistance matérielle ou physique et immatérielle ou psychologique, répond à des besoins sociaux et culturels importants, tout en contribuant à des fonctions écologiques et économiques. Ce syncrétisme unique en son genre, qui reflète également la multifonctionnalité du paysage, mérite d'être souligné. La Convention de Florence a pour ambition de convaincre les décideurs et les citoyens de la richesse actuelle ou potentielle de tous les paysages et de la nécessité d'intégrer cette dimension, mieux connue et donc mieux appréciée, dans toutes les politiques publiques.

Pourquoi « politiques » du paysage au pluriel ? Malgré l'utilisation du singulier à l'article 1-b de la Convention qui définit l'expression « *politique du paysage* », on a voulu insister sur la volonté de ne pas imposer un modèle unique en matière de paysage. Il s'agit, prenant acte de la « *diversité des paysages européens* » (Préambule), de refléter la diversité des perceptions et des cultures en invitant les Parties à élaborer, non pas une politique uniforme et autoritaire, mais à définir et à mettre en œuvre « *des politiques du paysage* », comme le souligne, au pluriel cette fois, l'article 5-b de la Convention au titre des mesures nationales générales. Cette pluralité est non seulement, au sein d'un même État, le reflet de la diversité géographique et écologique des paysages n'exigeant pas nécessairement le même traitement, mais aussi l'expression de la diversité des niveaux de compétences intervenant sur l'espace, des autorités nationales aux autorités locales. Il pourra donc y avoir dans un même État des politiques du paysage différentes parce qu'elles seront le reflet de situations locales différentes et surtout le reflet du rôle actif que le public concerné aura exercé dans la transformation du paysage (Préambule). On a voulu aussi tirer les conséquences de

l'extension territoriale de la Convention qui s'applique à la totalité du territoire. Comme l'exprime le rapport explicatif (para. 27), cela « *ne signifie pas qu'il faille appliquer les mêmes mesures et politiques à l'ensemble des paysages ; ces mesures et ces politiques devront pouvoir se référer à des paysages qui, selon leurs caractéristiques, nécessiteront des interventions locales diversifiées qui vont de la plus stricte conservation à la véritable création en passant par la protection, la gestion et l'aménagement* ». La diversité des politiques paysagères est donc tout à fait concevable à l'échelle de leur formulation, elle l'est aussi a fortiori pour leur mise en œuvre comme le précise l'article 6-E qui se réfère à la mise en œuvre des politiques du paysage.

Il ne faudrait pas toutefois déduire de ce pluriel une sorte de risque d'anarchie de politiques paysagères qui seraient différentes et contradictoires selon les lieux et selon les autorités compétentes. La Convention n'invite ni à un nouvel ordre paysager, ni à un désordre paysager. Elle exige seulement que les autorités publiques formulent des principes généraux, des stratégies et des orientations (art. 1-b), non pas en vue d'un type d'action unique sur le paysage (par exemple la conservation systématique), mais en vue d'exercer des mesures multiformes : soit la protection, soit la gestion, soit l'aménagement, soit la combinaison dans le temps et dans l'espace de ces trois politiques (Rapport explicatif, para. 41). La plupart des paysages ont besoin d'une combinaison des trois modes d'action et certains d'entre eux ont besoin d'un certain degré d'intervention. La Convention n'a pas la prétention d'imposer une politique uniforme du paysage, elle est simplement un instrument juridique international qui oblige chaque Etat à formuler des politiques paysagères appropriées au terrain et aux besoins exprimés par ses populations et à mettre en commun, à l'échelle du Conseil de l'Europe, les choix des politiques suivies et des expériences réalisées. La Convention n'impose pas un menu fixe, elle détermine seulement l'ordre des plats. Mais elle implique un minimum de cohérence entre le choix des plats et le choix des vins.

Servant de cadre aux politiques du paysage des États et de leurs entités locales, la Convention se caractérise par sa sobriété, avec un très faible nombre d'articles (11 à l'exclusion des clauses finales). Elle énonce, non pas le contenu des politiques ou des recettes techniques, mais la méthodologie applicable afin d'atteindre deux des finalités principales de la Convention figurant dans son Préambule :

- contribuer au bien-être individuel et social ;
- parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement.

C'est donc aux Parties, grâce au rôle actif des comités de suivi (art. 10 de la Convention), d'accompagner la mise en œuvre de la Convention par une coopération européenne fondée sur l'échange d'expériences et d'informations et sur des démonstrations de réussites ou d'échecs. Ceci doit conduire à formuler en commun une sorte de mode d'emploi illustré de la Convention garantissant la cohésion entre les objectifs, les principes et les instruments de mise en œuvre.

Parmi les cinq thèmes retenus à la première Conférence des Etats contractants et signataires de la Convention de novembre 2001 (T-FLOR 1 (2001) 19) le présent rapport porte sur le thème le plus général. Il traite de ce fait en quelque sorte des fondations de l'ensemble. On abordera les questions sous un angle à la fois politique, institutionnel et juridique. Mais pour éviter, dans un domaine aussi délicat et complexe, de s'appuyer sur des exemples qui valoriseraient trop ou trop peu tel ou tel État, on ne fera pas un bilan systématique du cadre des politiques du paysage dans les États membres du Conseil de l'Europe. Un tel inventaire avait été tenté au plan juridique suite à une enquête réalisée en 1997 et figurant dans le rapport de M. Pierre Hitier (CPLRE, CG (4) 6 Partie II, Annexe II, pp. 33 à 83). A l'occasion de l'organisation des Ateliers pour la mise en œuvre de la convention européenne du paysage, le Secrétariat général du Conseil de l'Europe a demandé le 27 juin 2002 aux États une mise à jour de cet inventaire. Compte tenu du trop petit nombre de réponses obtenues jusqu'alors, il n'a pas été possible d'actualiser l'enquête de 1997. Ceci devrait être décidé lors de la deuxième Conférence des États contractants et signataires de la Convention des 28 et 29 novembre 2002. Par contre on utilisera ponctuellement les réponses au questionnaire général et institutionnel ou fiche synthétique de présentation des politiques de paysage menées dans les États membres du Conseil de l'Europe, réalisé pour la réunion des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage des 23-24 mai 2002 (document T-FLOR 2 (2002) 11). Un tableau récapitulatif des réponses reçues est joint au présent rapport.

On examinera ci-après successivement ce qui, d'après la Convention européenne du paysage, constitue les fondements mêmes des politiques du paysage. Afin de pouvoir clairement formuler puis mettre en œuvre les politiques du paysage, des préalables ou pré-requis sont indispensables. Ils concernent des niveaux conceptuels et matériels différents. On doit d'abord clairement rappeler les finalités de la nouvelle politique européenne du paysage, c'est-à-dire le pourquoi d'une convention sur le paysage. On présentera ensuite deux des principes essentiels qui devront accompagner l'adhésion à la Convention et sa mise en œuvre. Enfin les Parties à la Convention devront, pour disposer de véritables politiques paysagères, mettre en place un minimum d'instruments, à la fois au niveau des institutions et de l'exercice des compétences et en ce qui concerne les procédures d'information et de participation du public conformément à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 25 juin 1998).

I. Les finalités de la Convention

- Le bien-être
- Le développement durable

II. Les principes de la Convention

- Le principe d'intégration
- Le principe de cohérence

III. Les instruments indispensables

- Les institutions et l'exercice des compétences
- L'information et la participation

* * *

I. LES FINALITES DE LA CONVENTION

La Convention européenne du paysage part du constat de la détérioration de la qualité et de la diversité des paysages en Europe sous l'effet de facteurs aussi nombreux que variés. Cette prise de conscience des populations et des diverses administrations dans les États membres du Conseil de l'Europe correspond à la volonté contemporaine de jouir d'une qualité de vie satisfaisante dans un environnement non dégradé tout en profitant d'un certain développement économique.

C'est pourquoi les finalités principales de la Convention visent à faire en sorte de garantir à la fois le bien-être de tous et, ce qu'on appelle depuis le rapport Brundtland, le développement durable.

1. Le bien-être de tous

L'impact des activités humaines, qu'il s'agisse des travaux industriels, agricoles ou sylvicoles, des ouvrages publics d'infrastructures ou des constructions à usages divers, n'est pas simplement physique et matériel, il est aussi visuel en modifiant la perception que chacun a du territoire qui l'entoure. Il peut même en résulter ce que certains qualifient de pollution visuelle.

Or le paysage fait partie des éléments familiers de la vie quotidienne de chacun et contribue à son sentiment d'appartenance par rapport à un lieu et à une communauté d'habitants. Il contribue de ce fait, consciemment, voire même inconsciemment à l'équilibre mental et psychique des individus et pourrait à ce titre, dans les paysages non dégradés, jouer un rôle dans la lutte contre la violence. Pour ceux qui visitent ou parcourent un territoire, dans le cadre d'activités touristiques ou professionnelles, la vision de l'espace exprime une identité et une spécificité locale qui va s'imprimer dans leur esprit et traduire la perception et donc le jugement, positif ou négatif, qu'ils portent sur le territoire visité. Dans ces deux circonstances, les habitants d'un lieu et les gens de passage verront le paysage comme un facteur de bien-être ou de mal-être.

Comme le précise l'article 5-a de la Convention européenne du paysage, celui-ci est une « *composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité* ». C'est parce que le paysage est un élément indissociable du cadre de vie qu'il « *constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social* » comme le proclame le Préambule de la Convention.

Ainsi la finalité de la Convention est bien de tout mettre en œuvre pour garantir dans les meilleures conditions possibles ce bien-être individuel et collectif grâce à des politiques paysagères qu'il convient d'instituer formellement, au lieu de laisser le paysage naître et se transformer de façon spontanée.

Le fait que le paysage soit une relation sensible avec un espace, indépendamment d'un lien quelconque de propriété entre celui qui voit et l'espace qui est vu, transforme le paysage en une véritable « *ressource commune* » (avant dernier alinéa du Préambule) autrement dit un bien visuel commun ou un patrimoine commun. Il est donc normal que la société mette en œuvre des moyens pour préserver ce patrimoine pour les générations présentes et futures. Le rapport explicatif de la Convention dans son paragraphe 30 exprime bien ce constat :

« La diversité et la qualité des valeurs culturelles et naturelles liées aux paysages européens forment un patrimoine commun des États européens, ce qui leur impose de prendre en charge ensemble les moyens propres à garantir de façon concertée la protection de ces valeurs ».

Le paysage étant ainsi à la fois un élément essentiel du bien-être des populations et un bien commun, il en résulte que chacun a des droits et des devoirs vis-à-vis de ce bien, ce qui justifiera, s'il en était besoin, l'obligation maintes fois répétée dans la Convention d'associer et de faire participer les populations aux politiques du paysage, comme on le montrera plus loin. Le Préambule de la Convention énonce clairement le lien étroit entre les droits et devoirs de chacun et la recherche du bien-être :

« Persuadés que le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social, et que sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun ».

2. Le développement durable

La deuxième grande finalité de la Convention européenne du paysage est de contribuer au développement durable.

Le paysage est une composante de l'environnement au même titre que l'eau, l'air et la diversité biologique. De ce fait la mise en place de politiques paysagères correspond aux objectifs du développement durable. En effet comme l'explique le rapport explicatif dans son paragraphe 36 :

« le souci du développement durable énoncé à la Conférence de Rio en 1992 donne au paysage une place essentielle en tant que facteur d'équilibre entre un patrimoine naturel et culturel reflet de l'identité et de la diversité européenne, et une ressource économique créatrice d'emplois et liée à l'essor d'un tourisme durable ».

C'est pourquoi le Préambule de la Convention met en avant comme justification du traité le souci du développement durable :

« Soucieux de parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement ».

Dans sa communication aux rencontres environnement organisées à Ségovie (Espagne) par le Conseil de l'Europe, le Secrétaire général d'Europa Nostra exposait à propos de la création en Italie de zones pilotes de protection et de mise en valeur du paysage :

« Le coût d'ensemble du lancement d'un tel programme intégré serait sans doute supérieur à celui d'interventions isolées mais il s'agirait d'un investissement et non pas d'une dépense économiquement improductive. Et la zone pilote démontrerait par le pouvoir de l'exemple, qui est le plus convaincant des pouvoirs, qu'il n'y a pas d'incompatibilités entre protection des paysages et développement économique, mais qu'au contraire la protection et mise en valeur des paysages est une condition indispensable à un développement économique durable »¹.

La finalité du développement durable est désormais associée à l'ensemble des politiques environnementales et à chaque fois l'intervention sur le paysage est mentionnée comme un facteur participant, comme les autres, au développement durable. Il convient de rappeler ici les deux principes de base qui déterminent le contenu du développement durable. Il s'agit des principes 3 et 4 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 :

Principe 3 : *« Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures » ;*

Principe 4 : *« Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».*

C'est ainsi que la Recommandation Rec (2002) 1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 30 janvier 2002 sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen déclare :

« Les Principes directeurs pour un développement territorial durable du continent européen tiennent compte, au sens du concept du développement durable, des besoins de tous les habitants des régions européennes sans compromettre les droits fondamentaux et les perspectives de développement des générations à venir. Ils visent en particulier à mettre en cohérence les attentes économiques et sociales par rapport au territoire avec ses fonctions écologiques et culturelles, et ainsi contribuer à un développement territorial à grande échelle, durable et équilibré » (para. 8).

A ce titre figurent parmi les principes directeurs de cette recommandation des mesures d'aménagement pour des territoires caractéristiques de l'Europe parmi lesquelles celles concernant les paysages et visant les mesures contenues dans la Convention de Florence (para. V-1-n° 49 et 50.).

De même la Déclaration finale sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et paysagère dans le cadre des politiques et pratiques agricoles de Paris du 7 juin 2002 recommande au titre de l'utilisation durable de la diversité biologique dans l'ensemble de la campagne de :

« Promouvoir la gestion respectueuse de la diversité biologique et du paysage dans l'ensemble des espaces ruraux par la mise en place de programmes agro-environnementaux plus vastes prenant en compte des espèces dispersées ou certains aspects différenciés du paysage » (I-A-4).

Les conclusions du Séminaire international CEMAT du Conseil de l'Europe, tenu à Lisbonne les 26 et 27 novembre 2001 sur « Patrimoine paysager, aménagement du territoire et développement durable » insistent sur les liens entre développement durable et paysage :

« L'agriculture et la sylviculture ne doivent pas être considérées uniquement comme des activités économiques et des formes d'utilisation des sols. Elles sont des éléments indispensables dans la gestion des paysages. Les méthodes d'exploitation agricole et sylvicole doivent rester conformes aux objectifs d'une utilisation des sols prudente et rationnelle et d'un développement spatial durable ».

En dehors de l'aménagement du territoire et de l'agriculture, le tourisme bénéficie lui aussi, en termes économiques, des bienfaits du paysage. Le tourisme durable implique une attention particulière à la

¹ Antonio MARCHIMI CAMIA, *La protection du paysage : une priorité pour la société civile représentée par Europa Nostra*, Ségovie 6-7 avril 2000, Rencontres environnement n° 52 sur « Sensibilisation au paysage : de la perception à la protection », Conseil de l'Europe, 2002.

consistance et à l'évolution du paysage en milieu rural comme dans les zones côtières (voir la Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe n° R (97) 9 du 2 juin 1997 relative à une politique de développement d'un tourisme durable et respectueux de l'environnement dans les zones côtières) et a fortiori dans les zones protégées (voir la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n° R (95) 10 du 11 septembre 1995 relative à une politique de développement d'un tourisme durable dans les zones protégées).

Enfin les sites culturels doivent évidemment bénéficier de politiques paysagères adaptées dans la perspective du développement durable comme l'a souligné la Recommandation n° R (95) 9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 11 septembre 1995 relative à la conservation des sites culturels intégrés aux politiques du paysage :

« Il est important que les politiques du paysage soient inspirées de principes de développement durable, tout en recherchant, par des démarches appropriées, la compatibilité entre la maîtrise de l'évolution du paysage et les changements économiques et sociaux tendant à la transformation du milieu » (art. 6-1°).

En définitive, en s'occupant du paysage on satisfait non seulement le besoin de bien-être des populations mais aussi on contribue tout à la fois à la sauvegarde de l'environnement et à l'activité économique. Les trois ingrédients du développement durable sont ainsi présents (amélioration sociale, écologique et économique). Le rapport explicatif joint à la Convention le souligne à plusieurs reprises :

« cet épanouissement (personnel, social et culturel) est à la base du développement durable du territoire concerné, car la qualité du paysage constitue un élément essentiel pour la réussite des initiatives économiques et sociales de caractère privé et public » (para. 24) ;

« ces interventions (sur le paysage) peuvent permettre un développement socio-économique important des territoires concernés » (para. 27).

Le Préambule de la Convention, qui juridiquement a la même valeur que le texte subséquent, énonce clairement l'impact non seulement social mais aussi économique du paysage en proclamant :

«[...] il constitue une ressource favorable à l'activité économique, dont une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent contribuer à la création d'emplois ».

II. LES PRINCIPES DE LA CONVENTION

La Convention européenne du paysage comporte, directement ou indirectement un grand nombre de principes. On pourrait considérer que le champ d'application de la Convention (art. 2) constitue en lui-même un principe, tant il est innovant de proclamer que tous les paysages méritent attention, quelle que soit leur valeur, même s'ils sont quotidiens ou dégradés ; on a pu parler alors de principe de démocratisation du paysage traduisant la conception sociale et non plus élitiste du paysage² ou de reconnaissance d'un droit de l'homme au paysage. On trouve aussi le principe de participation des citoyens qu'on examinera plus loin en tant qu'instrument d'action, car sa mise en œuvre nécessite des procédures adaptées; sans oublier le principe de subsidiarité ou le principe de diversité.

On a choisi de mettre en avant deux principes plus discrets dans la Convention et qui pourtant vont jouer à l'avenir un grand rôle dans l'application du texte : le principe d'intégration et le principe de cohérence.

1. Le principe d'intégration

On peut rattacher le principe d'intégration en matière d'environnement, donc de paysage, au principe 4 sus-énoncé de la Déclaration de Rio et affirmer que la protection du paysage doit faire partie intégrante du

² R. Priore, « La Convention européenne du paysage », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2000, n° 3, p.285

processus de développement et ne peut être considérée isolément. Il y a en réalité un double mouvement d'intégration : l'intégration de l'environnement dans les politiques du paysage qui est en quelque sorte naturelle et évidente, puis l'intégration du paysage dans les autres secteurs d'activités et donc dans les politiques sectorielles. Cette deuxième intégration est beaucoup plus complexe car elle exige, à tous les niveaux de décisions, une forte coordination.

Si la Convention énonce expressément l'intégration au titre des mesures nationales, on ne devrait pas omettre d'évoquer aussi l'intégration au titre de la coopération européenne.

L'article 5-D présente le principe d'intégration comme une obligation pour les parties :

« *Chaque partie s'engage :*

[...]

d. à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme « et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi « que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage ».

Selon le rapport explicatif de la Convention les objectifs liés au paysage doivent être pris en compte dans tous les secteurs pertinents de la vie publique (para. 50). Cette intégration est l'occasion unique de reconsidérer les politiques sectorielles sans se focaliser et se limiter aux seuls paysages déjà juridiquement protégés en tant que tels.

Bien entendu cette intégration est conçue comme devant s'appliquer à tous les stades du processus d'intervention sur un territoire : dès l'élaboration des stratégies ou plans et programmes jusqu'à la décision d'autorisation d'une activité ou d'un ouvrage. Dans le domaine du développement et de l'aménagement du territoire l'intégration des politiques sectorielles consiste à envisager simultanément les effets réciproques d'activités multiples le plus en amont de la décision finale. Le paysage doit donc être un facteur à prendre en compte le plus tôt possible au même titre que les risques naturels, le climat, la préservation de la biodiversité ou les conséquences sociales. Les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen approuvés à la Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) de Hanovre en septembre 2000 et repris dans la Recommandation précitée de 2002 du Comité des Ministres se présentent comme « *une stratégie cohérente de développement intégré* ». C'est pourquoi ils comportent une longue énumération de conditions à respecter et de facteurs à prendre en compte parmi lesquels figure le paysage.

Le principe de la planification et de la gestion intégrée en matière d'aménagement du territoire n'est pas vraiment une nouveauté. La Charte européenne de l'aménagement du territoire de Torremolinos de 1983 déclarait déjà que l'aménagement du territoire doit être global en reflétant l'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société ; il est global en ce qu'il vise « *à assurer la coordination des différentes politiques sectorielles et leur intégration dans une approche globale* ». Néanmoins, à l'époque, l'intégration du paysage n'était expressément mentionnée qu'à propos des régions rurales et ignorée dans les autres parties du territoire.

La Convention européenne du paysage, en adoptant une définition du paysage qui vise l'ensemble du territoire, comprenant tant les espaces naturels et ruraux que les espaces urbains et périurbains, en incluant les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes, oblige à intégrer le paysage dans tous les types de territoires en même temps que dans toutes les politiques.

Mais au-delà de la proclamation du principe de l'intégration, ce sont les modalités et les instruments de l'intégration qui posent le plus de problèmes. La Convention ne donne à cet égard pas de recettes. C'est aux États d'inventer les instruments les plus performants de l'intégration. A cet égard, ce sont toutes les techniques de la coordination, de la concertation et de la consultation qui devraient être déclinées. L'échange d'expériences et d'informations prévues à l'article 8 de la Convention est fait pour mieux partager les

meilleures recettes. Un exemple de mise en œuvre innovatrice d'intégration a été fourni par la Suisse avec la conception « Paysage suisse »³.

En s'inspirant des directives sur la protection du patrimoine archéologique et sa « conservation intégrée », élaborées par la cellule d'appui législatif du programme de coopération et d'assistance technique du service du patrimoine culturel du Conseil de l'Europe⁴, la législation nationale devrait établir une concertation obligatoire entre les responsables administratifs du paysage, les urbanistes et les aménageurs dans le cadre des plans de développement et ce dès le début des projets pour minimiser la destruction ou la détérioration non maîtrisée des paysages. Cette concertation devrait s'appuyer sur les inventaires et les études de terrain pour déterminer les conditions d'affectation du paysage par le projet d'aménagement. En cas de désaccord, les services du paysage devraient pouvoir opposer leur veto ou pouvoir faire appel à une instance d'arbitrage d'un niveau supérieur. Les services concernés par cette concertation pourraient élaborer des codes de conduite non contraignants à l'intention des aménageurs pour mieux encadrer la négociation sur la base d'un document ayant un rôle pédagogique et scientifique.

L'enjeu du principe d'intégration est bien de déterminer concrètement de quelle intégration il s'agit et selon quelles modalités ? Il faut en effet être en mesure « d'intégrer » l'intégration à différents niveaux en organisant à la fois l'intégration territoriale, l'intégration institutionnelle, l'intégration des planifications et l'intégration décisionnelle. Des recommandations en ce sens ont été formulées par le Centre international de droit comparé de l'environnement à l'occasion de la préparation du Sommet mondial des Nations Unies sur le développement durable de Johannesburg⁵.

A côté de l'intégration au plan national, l'intégration au niveau de la coopération européenne n'est pas moins importante. Deux articles de la Convention doivent particulièrement être exploités : les articles 7 et 8.

En s'engageant à prendre en compte la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux et à coopérer ensemble pour ce faire, les États parties à la Convention acceptent, avec l'article 7, d'intégrer le paysage, si besoin est, dans les diverses instances internationales auxquelles ils participent. La Convention européenne du paysage ne doit pas être un instrument juridique international isolé et fonctionnant en vase clos mais doit servir de moteur pour la promotion du concept de paysage partout où cela est approprié. Cette intégration ou « incorporation » du paysage (comme l'exprime l'art. 7), est une obligation des États non seulement dans les autres instances européennes auxquelles ils participent comme, pour certains d'entre eux, l'Union européenne, ou pour les autres la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, mais aussi dans les organisations universelles, en particulier bien entendu l'UNESCO à travers la Convention sur le patrimoine mondial et l'IUCN.

Enfin le principe d'intégration doit aussi présider à la coopération européenne multilatérale qui va se mettre en place sur la base de l'article 8 de la Convention. En échangeant informations et expériences et en organisant une assistance technique et scientifique, y compris juridique sur le modèle de ce qui existe déjà dans le domaine du patrimoine culturel avec la « cellule d'appui législatif », les Parties à la Convention européenne du paysage devront veiller à ce que le principe d'intégration énoncé à l'article 5-d de la Convention soit mis en œuvre de façon satisfaisante. Pour cela la coopération proactive consistera à proposer des remèdes ou des conseils résultant de la confrontation des expériences, sous la forme de lignes directrices, de livres blancs, d'orientations ou de directives qui seraient élaborées, sous l'égide du Conseil de l'Europe, par les comités d'experts compétents et approuvées par la Conférence des Parties. L'article 8 prévoit en effet une coopération dans le but, selon les termes mêmes de cet article, de : « [...] Renforcer l'efficacité des mesures prises conformément aux articles de la présente Convention [...] ».

Ainsi, un groupe de travail ou un atelier spécial pourrait se consacrer au suivi de l'évaluation de l'efficacité des mesures prises au titre de l'intégration du paysage dans les autres politiques. Chaque année,

³ Voir la présentation dans le n° 86, 1998 de la revue du Conseil de l'Europe, *Naturopa*.

⁴ Directives sur la protection du patrimoine archéologique, Conseil de l'Europe, 2000.

⁵ Recommandations sur la gestion intégrée de l'environnement, dans Déclaration de LIMOGES II, réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'environnement, 9-10 novembre 2001, CIDCE, Limoges.

un séminaire pourrait être consacré à une illustration relative à l'intégration du paysage dans un secteur donné (aménagement du territoire, urbanisme, agriculture, forêt, culture, tourisme, industrie, transport, etc.).

2. Le principe de cohérence

Si le principe d'intégration est clairement formulé dans le texte de la Convention, il n'en est pas de même avec le principe de cohérence qui n'est mentionné expressément ni dans la Convention ni dans son rapport explicatif. Il est apparu lors des débats de la Première Conférence des États contractants et signataires de la Convention à Strasbourg le 22 novembre 2001 et repris par le rapporteur de l'atelier 1, M. Jean-François Seguin⁶.

Il a pu être souligné que la Convention pouvait apparaître comme comportant une dose de paradoxe, car elle proclame les bienfaits de la diversité des paysages et dans le même temps elle vise à proposer des principes qui seraient communs⁷. On pourrait ajouter que la diversité des droits applicables selon les États et selon les régions des États fédéraux pourrait aussi faire apparaître la Convention comme incapable de déterminer des lignes directrices. Le paradoxe n'est qu'apparent. Il permet de mettre en lumière la nécessité d'appliquer la Convention dans un esprit de partage des diversités afin d'éviter les contradictions entre les diverses politiques. L'exigence de cohérence s'impose à la fois au plan national et au plan international. Elle souligne le caractère cadre de la Convention qui laisse aux États le choix des moyens de mise en œuvre sur la base de la reconnaissance commune des finalités sus-exposées : le paysage est un patrimoine commun qui indépendamment de ses qualités intrinsèques a une valeur en soi en contribuant au bien-être individuel et social, de plus sa prise en considération renforce et satisfait les exigences du développement durable.

Au plan national le principe de cohérence doit permettre, sur la base des options de la Convention, de faire en sorte que les divers niveaux de politiques de paysage ne soient pas en contradiction les uns avec les autres. Cela implique un minimum d'orientations nationales formulées par les autorités publiques pour guider les politiques locales. La cohérence est également nécessaire lors de la mise en œuvre du principe d'intégration pour que les choix paysagers des diverses politiques sectorielles ne se contredisent pas. Mais en aucun cas la cohérence ne devrait être le prétexte pour imposer des modèles uniformes. Enfin la cohérence devra intervenir dans les choix locaux pour un site donné, en ce qui concerne les objectifs de qualité paysagère et l'articulation entre les politiques de protection, de gestion et d'aménagement.

Au plan européen le principe de cohérence devra présider aux directives et recommandations qui pourront être formulées pour la mise en œuvre de la Convention. L'énoncé de propositions ou de suggestions communes devra se concilier avec les diversités et originalités locales. A travers le paysage, la sauvegarde des diversités culturelles locales proclamée par la déclaration universelle de l'UNESCO de 2001 devra être cohérente avec la conservation de la diversité biologique et le développement socio-économique.

Le principe de cohérence va également nécessairement s'imposer pour l'application des articles 7, 9 et 12. Pour l'article 7, il s'agira de la place du paysage dans l'ensemble des politiques, instruments et programmes internationaux ou le paysage n'est encore trop souvent valorisé ou simplement mentionné que de façon accessoire comme élément constitutif de la diversité biologique⁸ ou en tant qu'espace à protéger à cause de sa valeur esthétique (ainsi dans de nombreux documents internationaux sur les zones côtières ou la montagne)⁹. La cohérence exige désormais une action internationale coordonnée sur le paysage dans l'esprit de la Convention de Florence. La mise en œuvre de programmes communs pour les paysages transfrontaliers prévue à l'article 9 sera un test pour le principe de cohérence en combinant les principes de la Convention

⁶ Rapport du 19 décembre 2001, T-FLOR 1 (2002) 19, pp. 11 et 12. Voir aussi le discours de Mme D. VOYNET, ministre français de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement du 28 mai 2001 au Conseil national du paysage, document d'information distribué par le Conseil de l'Europe le 4 février 2002 (T-FLOR 2 (2002) 14).

⁷ M. Bas PEDROLI, annexe 15 du rapport de la Première Conférence des États contractants et signataires, Strasbourg, 19 décembre 2001, T-FLOR 1 (2001) 19, p. 73.

⁸ La Convention sur la diversité biologique ne parle pas de paysage et se contente d'évoquer dans son Préambule le rôle récréatif et esthétique de certains éléments constitutifs de la diversité biologique.

⁹ Le Protocole d'application de la Convention Alpine de 1991 dans le domaine de la protection de la nature et l'entretien des paysages du 20 décembre 1994, vise surtout « *la beauté unique* » (préambule), et la « *diversité, l'originalité et la beauté des paysages naturels* » (art. 1).

avec les spécificités locales, culturelles et juridiques. Enfin, par nature, l'article 12 est l'expression même de la nécessaire cohérence entre la Convention de Florence et tous autres instruments juridiques nationaux ou internationaux qui seraient plus stricts c'est-à-dire plus favorables à une prise en compte efficace du paysage.

Pour apprécier la cohérence face à diverses exigences souvent contradictoires, seules des illustrations concrètes des bonnes et mauvaises pratiques, avec photos et documents, permettront de constituer un catalogue d'exemples variés répondant aux obligations de l'article 8 de la Convention en contribuant à renforcer l'efficacité de la nouvelle politique paysagère.

III. LES INSTRUMENTS INDISPENSABLES

Parmi les obligations de la Convention, certaines impliquent que les États mettent en place des instruments nouveaux dans la mesure où ils n'existent pas déjà dans les droits nationaux. Ceux qui apparaissent indispensables pour élaborer et appliquer les politiques du paysage sont d'une part les instruments institutionnels étroitement liés à l'exercice des compétences, et d'autre part les procédures de participation et d'information qui rencontrent les exigences de la Convention d'Aarhus.

1. Les instruments institutionnels

Bien que la Convention soit muette sur les institutions à mettre en place, on doit supposer que l'obligation de formuler des politiques du paysage (art.1-B et 5-B), de reconnaître juridiquement le paysage (art. 5-A), de mettre en place des procédures de participation et d'intégrer le paysage dans les autres politiques (art. 5-C et D), implique des structures administratives à qui on a confié ces tâches.

Cela ne veut pas dire qu'il faille obligatoirement une loi spéciale sur le paysage car la consécration juridique du paysage peut se faire dans la Constitution ou dans une loi quelconque et une administration compétente sur le paysage peut exister même sans loi sur le paysage. On peut même imaginer une loi sur le paysage et sa consécration juridique sans institution spéciale ni politique du paysage... La logique impose toutefois que le lancement d'une politique publique sur le paysage exige une structure institutionnelle spéciale d'accompagnement.

On abordera d'abord le problème du rattachement administratif du paysage, puis la question des organes de coordination et de consultation et enfin les modalités de l'exercice des compétences au plan vertical.

Le rattachement administratif du paysage a déjà été étudié en 1997¹⁰. Certes le paysage, en tant que sujet transversal ne devrait être l'apanage d'aucune administration. Mais il faut bien un lieu exerçant le leadership. Selon les pays, le paysage dépend soit de plusieurs ministères en l'absence d'une politique clairement affichée, soit d'un ministère de rattachement qui était alors ou l'agriculture, ou la culture et les monuments, ou l'urbanisme ou l'environnement. On peut constater aujourd'hui qu'une évolution certaine consiste à donner la préférence au ministère de l'environnement, tout en sachant que ce dernier peut parfois être en même temps responsable de l'agriculture et du monde rural (comme au Royaume-Uni et en Andorre), de la culture (comme en Pologne et en Italie), de l'aménagement du territoire (comme en Grèce, au Portugal et en Slovaquie), de l'intérieur (comme à Malte et à Chypre), du développement durable (comme en France). Un regroupement de l'environnement avec d'autres politiques transversales est sans doute l'effet de la volonté d'intégrer les politiques. Le paysage trouve désormais sa place au sein du ministère de l'environnement dans presque tous les pays¹¹.

Pour intégrer l'environnement dans les autres politiques, le ministère chargé du paysage doit pouvoir bénéficier d'un rôle de chef de file qu'il peut exercer si le service ou le bureau chargé du paysage dispose de moyens suffisants en personnel. A supposer que ce service soit invité aux réunions qui peuvent intéresser le

¹⁰ Voir M. PRIEUR, le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international, Annexe II du rapport de P. HITIER, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 5 mai 1997, CG (4) 6, Partie II, p. 46.

¹¹ Sur les 17 États ayant répondu à la fiche synthétique de présentation des politiques pour les Ateliers des 23-24 mai 2001, 16 mentionnent l'environnement seul ou associé et un la culture (au niveau des États fédérés d'Autriche) (document T-FLOR 2 (2002) 11).

paysage dans les autres administrations, faut-il encore que suffisamment de personnes soient disponibles. Cette présence du paysage dans les administrations n'est véritablement garantie que s'il y a un minimum d'institutionnalisation officielle par la création d'organes permanents de coordination ou de consultation. Ainsi des conseils ou comités du paysage, avec la participation de toutes les administrations concernées, des experts et ONG, paraît la formule la plus propre à créer une véritable dynamique favorable à la formulation d'une stratégie nationale en la matière. Ce peut être soit une commission exclusivement spécialisée dans le paysage, ce qui est très rare (cas de la France avec la création d'un Conseil national du paysage par arrêté du 8 décembre 2000), soit un comité sur l'environnement et la nature qui inclut aussi le paysage dans ses attributions (Portugal et nombreux autres pays).

Il arrive que le paysage relève d'une agence spécialisée ou liée à l'environnement, ce qui a priori donne une certaine autonomie d'action et d'initiative, les agences devant souvent jouer un rôle important de coordination. On peut évoquer la Suisse avec l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage et sa subdivision « protection du paysage ». La République tchèque dispose d'une Agence pour la conservation de la nature et du paysage. Au Royaume-Uni, une institution très fameuse joue un rôle essentiel depuis 1968 : la Countryside Commission. Depuis 1999 elle s'appelle : Countryside Agency. Elle a le statut d'une agence gouvernementale indépendante qui joue un rôle d'animation, de promotion, d'information et d'éducation en liaison étroite avec l'État, les collectivités locales, les propriétaires et les associations. En Écosse sa contrepartie est le *Scottish Natural Heritage* et au Pays de Galles le *Countryside Council for Wales*.

La question la plus complexe, aussi bien dans les systèmes dits centralisés ou États unitaires, que dans les systèmes plus ou moins régionalisés ou fédéraux, est celle de l'exercice des compétences et de leur répartition verticale entre autorités centrales, régionales et locales. La Convention consacre un article à cette question sans apporter bien entendu de solutions. L'article 4 relatif à la répartition des compétences repose sur le principe de subsidiarité selon lequel les problèmes doivent être traités au plus près de ceux qui sont concernés¹². Renforcé par la Charte européenne de l'autonomie locale (Strasbourg, 15 octobre 1985), cela implique a priori que les collectivités locales seront amenées à jouer un rôle important dans les politiques paysagères les concernant. Ce rattachement du paysage aux politiques locales est d'ailleurs historiquement lié à l'origine même de la Convention, puisqu'elle a été initiée par la volonté du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe¹³.

Mais pour respecter les particularités constitutionnelles des États fédéraux ou régionalisés, la Convention laisse à chaque Partie le soin de déterminer le niveau le plus approprié de décision. Une tendance générale des États européens consiste toutefois à donner de plus en plus d'attributions aux entités locales en renforçant la décentralisation ou le régionalisme. Les États pourront s'inspirer de la Recommandation n° R (96) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 2 octobre 1996 concernant la répartition des compétences et des responsabilités entre autorités centrales et collectivités locales et régionales dans le domaine de l'environnement¹⁴. En fait une graduation des responsabilités sera toujours nécessaire au-delà des formalismes juridiques. L'échelon central a vocation à fixer les grandes lignes et les principes généraux, il peut, dans des limites précises intervenir sur des paysages présentant un intérêt national exceptionnel. L'échelon régional peut coordonner les intérêts locaux qui entreraient en conflit, et l'échelon local doit jouer un rôle actif dans l'information et l'éducation de la population et dans les choix de politiques locales qui doivent refléter les désirs des populations. A condition que des intérêts économiques à court terme ne dominant pas, c'est au plan local qu'on pourra le mieux mettre en œuvre concrètement, sur un espace donné et connu dans ses structures et son histoire, les objectifs souvent complémentaires de protection, gestion et

¹² Selon l'art. 4-3 de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil l'Europe : « *L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches du citoyen. 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* ».

¹³ Voir le discours de M. Moreno BUCCI, Président de la commission du développement durable du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, annexe 7, p. 51 du Rapport de la Première Conférence des États contractants et signataires de la Convention européenne du paysage, 19 décembre 2001 (T-FLOR 1 (2001) 19).

¹⁴ Voir aussi, « L'environnement et les collectivités locales et régionales », *Communes et régions d'Europe*, n° 60, Conseil de l'Europe, 1996 et *Collectivités locales et régionales et environnement*, *Naturoipa* n° 89, 1999.

aménagement. Ce rôle actif des autorités locales vaut non seulement pour les villes et leurs paysages urbains¹⁵, mais aussi pour les communautés rurales.

Quel que soit le système national de répartition des compétences existant, il sera essentiel de réussir à ce que le paysage trouve sa place à tous les niveaux de décision en tant que valeur individuelle et collective à préserver. Pour cela on devra en permanence veiller au respect des deux principes sus-visés d'intégration et de cohérence.

2. Les procédures d'information et de participation

Au cœur de la Convention de Florence on trouve en permanence, tel un leitmotiv, un rappel de l'obligation d'information et de participation. Alors que les dispositions de la Convention sur les instruments institutionnels et les compétences restent volontairement très vagues, celles sur l'information et la participation sont aussi volontairement beaucoup plus précises et exigeantes. C'est pourquoi on a pu aussi les rattacher à la catégorie des principes généraux. On a préféré ici les présenter comme des instruments pour leur donner un contenu moins abstrait. Il va s'agir d'organiser la participation et pas simplement de la proclamer.

La participation fait l'objet de nombreuses pratiques informelles dans plusieurs pays, mais on trouve plus rarement un encadrement juridique précis. La Convention devrait conduire les États à encadrer précisément les modalités de l'information et de la participation comme l'y invite la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus de décision et l'accès à la justice en matière d'environnement, entrée en vigueur le 30 octobre 2001¹⁶. A cette dernière Convention participent d'ailleurs 21 États signataires (sur 24) de la Convention européenne du paysage¹⁷. La mise en œuvre de la Convention d'Aarhus ne pourra que faciliter celle de Florence. On notera que les idées qui dominent dans la Convention d'Aarhus se retrouvent dans la Convention européenne du paysage. Ainsi en est-il de l'idée de bien-être de l'homme lié à une protection adéquate de l'environnement et celle de développement durable pour les générations présentes et futures (Préambule et article 1 de la Convention d'Aarhus). Quant à l'environnement visé par la Convention d'Aarhus il englobe expressément dans ses éléments le « paysage », ainsi que l'eau, l'air, le sol, les terres, les sites naturels, la diversité biologique et l'interaction entre ces éléments (art. 2-3-a).

La Convention de Florence fait état dans son Préambule du fait que le public souhaite jouir d'un paysage de qualité et jouer un rôle actif dans sa transformation. L'article 5-c énonce l'obligation juridique des Parties de mettre en place des procédures de participation. On notera qu'il ne s'agit pas seulement du public, mais aussi de tous les autres acteurs, dont les élus locaux et les autres acteurs concernés, ce qui vise les acteurs économiques, sociaux et culturels ainsi que les experts. Ainsi les décideurs ne risquent pas d'être prisonniers d'une seule catégorie d'acteurs. Quant au public, non défini dans la Convention de Florence, il vise, selon la Convention d'Aarhus : « *Une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation et à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes* ». Il n'est donc pas limité aux seuls citoyens ou électeurs.

Comme le public visé à l'article 5-B n'est pas uniquement le public concerné, il pourra s'agir aussi bien des populations locales que du public en général. Toutefois la procédure de qualification de l'article 6-C-b limite le public aux populations « concernées », ce qui, dans la définition de la Convention d'Aarhus vise le public qui est touché ou risque d'être touché ou qui a un intérêt à faire valoir (art. 2-5). Aucune disposition ne précise les modalités de cette participation sinon la consultation pour les objectifs de qualité

¹⁵ Voir le plan de paysage de Séville (Espagne) présenté par M. Florencio ZOIDO NARANJO aux Ateliers du 23 mai 2002 à Strasbourg (site www.us.es/giest).

¹⁶ La Convention d'Aarhus s'applique aux décisions des autorités publiques à l'exclusion des pouvoirs judiciaires ou législatifs. Voir M. PRIEUR, « La Convention d'Aarhus instrument universel de la démocratie environnementale », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, 1999.

¹⁷ Voir la Recommandation 1430 (1999) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus qui incite à prendre en compte les principes de la Convention d'Aarhus dans les travaux du Conseil de l'Europe pouvant avoir des incidences sur l'environnement et la réponse du Comité des Ministres adoptée à la 730^e réunion des Délégués des Ministres le 22 novembre 2000.

paysagère (art. 6-D). L'information est prévue aussi pour divers acteurs (société civile, organisations privées et autorités publiques) par l'article 6-A.

On peut passer en revue trois questions à propos de la participation : son champ d'application et son moment, ses modalités et sa portée.

Le champ d'application de la participation est très large et il va correspondre à des moments très différents dans l'exercice du pouvoir de décision. Il correspond en gros à deux des trois moments prévus par la Convention d'Aarhus dans ses articles 6, 7 et 8. Il s'agit d'abord de la participation à la conception des politiques du paysage, l'article 5-C de la Convention de Florence renvoyant à l'article 5-b. C'est le moment où sont formulés les principes et les stratégies, c'est-à-dire la définition des politiques du paysage. Il s'agit de réfléchir et d'imaginer, la participation sera proactive. Cela concerne aussi bien la politique nationale que les politiques locales ou régionales. Les modalités et le moment de la participation peuvent varier selon qu'il s'agit de traiter un problème national ou local. En font partie les processus d'identification et de qualification de l'article 6-C et la formulation des objectifs de qualité paysagère de l'article 6-D. Dans tous les cas, on se situe en amont des décisions ponctuelles, dans des phases de réflexion et d'établissement des stratégies, plans et programmes. Cela correspond à la phase de l'article 7 de la Convention d'Aarhus « *participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement* ».

Le second moment de la participation aura lieu lors de la mise en œuvre des politiques et des plans et programmes. La participation y est encore obligatoire par la combinaison des articles 5-C et 5-B. C'est à l'occasion des décisions de protection, de gestion et d'aménagement que la participation devra être prévue. Il s'agit ici de réagir sur un projet, la participation sera réactive. Cela correspond à l'article 6 de la Convention d'Aarhus intitulé : « *participation du public aux décisions relatives à des activités particulières* ». Contrairement à la Convention d'Aarhus (art. 8), la Convention de Florence ne prévoit pas la participation du public durant les phases d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale. Cela, bien entendu, n'interdit pas de mettre en œuvre cet article 8 pour l'élaboration des textes juridiques sur le paysage, même pour les Etats non Parties à la Convention d'Aarhus.

Les modalités de la participation ne sont pas précisées dans la Convention sur le paysage (sauf la consultation à l'article 6-D) et on peut considérer qu'il convient pour ce faire de renvoyer à la Convention d'Aarhus qui est justement expressément visée dans le Préambule de la Convention de Florence. Cette dernière laisse toute latitude aux États Parties pour déterminer les modalités des procédures de participation. En ce qui concerne du moins la phase d'identification, de qualification et de formulation des objectifs de qualité paysagère, on doit considérer que cette participation sera spécialement organisée de façon détaillée puisque l'objectif poursuivi est de déterminer les « *aspirations des populations* » (art. 1-C) et « *les valeurs particulières* » attribuées aux paysages par les acteurs et les populations concernés (art. 6-C-1-B). Pour ce faire une consultation ordinaire, sous forme par exemple d'enquête publique, risque d'être insuffisante et de ne pas permettre de recueillir avec précision les demandes et besoins des populations. La désignation d'un expert ou, comme en Suisse d'un médiateur indépendant¹⁸ chargé de collecter les opinions en prenant le temps nécessaire, serait utile. La Convention d'Aarhus n'impose pas non plus de modalités particulières de participation, mais elle détaille spécialement dans son long article 6 toutes les techniques utilisables pour garantir une participation accrue qui permette de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement.

C'est ainsi que lorsque la participation est prévue, elle doit être précédée d'un avis au public ou individuellement, selon les cas, au début du processus, présentant la nature du projet, l'autorité publique en charge du dossier, le déroulement envisagé de la procédure (dates, lieux, modalités). Les dates de début de la procédure et sa durée doivent permettre de laisser assez de temps au public pour qu'il se prépare et participe effectivement. C'est l'exigence de délais raisonnables. Des renseignements et des informations complémentaires doivent pouvoir être obtenus auprès d'un service désigné et accessible. Le public doit pouvoir consulter gratuitement les documents sous réserve des restrictions légales du droit à l'information.

¹⁸ Présentation du projet Colvert de politique intégrée en Suisse par M. Andreas STALDER à Strasbourg le 23 mai 2002.

Des copies, éventuellement payantes doivent pouvoir librement être faites. Les rapports et avis accompagnant le projet doivent pouvoir être communiqués.

La participation elle-même peut revêtir diverses formes du moment qu'elle permet au public de s'exprimer librement. Il peut s'agir pour le public de soumettre ses observations, informations, analyses ou opinions soit sous forme écrite, soit sous forme orale lors d'une audition publique ou enquête publique en présence de l'auteur de la demande. La participation orale doit faciliter l'organisation d'un débat public ou de réunions publiques contradictoires donnant un temps de parole suffisant à chaque catégorie d'acteurs, sans discrimination. Le référendum local, précédé d'une information équitable et d'un débat public, peut permettre d'éclairer l'autorité publique (référendum consultatif) ou se substituer à la décision publique (référendum décisionnel).

La portée de la participation est rarement contraignante. La participation est conçue comme une aide à la décision et non pas comme un substitut de la décision, exception faite des instruments de démocratie directe comme la votation populaire. Le succès ou l'échec de la participation est souvent conditionné par le résultat attendu. Dans quelle mesure la décision publique peut-elle véritablement être influencée ou modifiée du fait de la participation ? Si la Convention de Florence est muette à ce sujet, celle d'Aarhus donne des éléments de réponse. Sur le plan formel d'abord, la Convention d'Aarhus impose aux Parties d'informer le public de la décision prise en précisant les motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée (art. 6-9). Sur le fond ensuite la Convention impose que les résultats de la participation « *soient dûment pris en considération* » (art. 6-8). Cette formulation est susceptible d'interprétations variées. Elle traduit, sinon l'obligation de reprendre expressément les opinions du public, du moins l'obligation de ne pas les ignorer et de les prendre en compte dans la mesure du possible. Le test de la prise en considération, devrait au plan juridique, résulter de l'analyse des motifs à l'occasion d'un recours administratif ou contentieux contre la décision prise.

Si la Convention de Florence insiste tant sur l'approche participative, ce n'est pas tant pour céder à l'air du temps que pour mieux traduire juridiquement la spécificité du « paysage ». Celui-ci n'existe que parce qu'il est vu. Une politique paysagère qui n'impliquerait que les experts et les administrateurs, qui sont souvent aussi des experts, produirait un paysage subi par les gens, comme il a pu être dans le passé produit par et pour une élite. La démocratisation du paysage est non seulement liée au nouveau champ d'application introduit par la Convention de Florence, mais elle s'exprime par cette appropriation collective et individuelle de tous les paysages qui nécessitent pour leur transformation, le suivi de leur évolution et la prévention de leur destruction inconsidérée, une participation directe de tous à toutes les phases de la décision.

Les résultats de la participation seront d'autant mieux pris en considération qu'elle aura su éviter les risques de démagogie ou la pression anormale de certains. Cela implique un équilibre dans les rôles respectifs des experts, des élus, du public et des associations. Faut-il encore qu'aient été menées à bien les actions de sensibilisation, de formation et d'éducation qui sont la clé de la participation.

PROPOSITIONS EN VUE DE FACILITER L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

La deuxième Conférence des États contractants et signataires de la Convention européenne du paysage, réunis à Strasbourg les 28 et 29 novembre 2002,

TIENT A SOULIGNER :

1. Que la Convention européenne du paysage, prenant acte de la diversité des paysages, invite à définir et à mettre en place des politiques du paysage, ce qui écarte toute prétention d'imposer une politique uniforme du paysage ;
2. Que le paysage est un facteur de bien-être qui peut contribuer à la lutte contre la violence et qui bénéficie non seulement à ceux qui y résident en tant qu'élément familier de leur vie quotidienne mais aussi à ceux qui le traversent dans le cadre d'activités touristiques ou professionnelles ;
3. Que le paysage contribue au développement territorial durable du continent européen dans la mesure où il concilie les besoins sociaux et environnementaux tout en contribuant au développement économique et en particulier à la création d'emplois ;
4. Que le principe de l'intégration du paysage dans tous les types de territoires et dans toutes les politiques sectorielles est une condition fondamentale pour ne pas limiter la politique du paysage aux seuls paysages déjà protégés ;
5. Que les pouvoirs locaux et régionaux sont particulièrement bien placés pour contribuer à faciliter une mise en œuvre efficace et cohérente de la Convention européenne du paysage avec l'appui du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ;
6. Que l'adhésion à la Convention de Florence est tout à fait compatible avec l'adhésion à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 25 juin 1998) et que cette dernière contribue même à faciliter la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

INVITE LES ÉTATS CONTRACTANTS ET SIGNATAIRES :

1. A mettre en place, au plus tôt et au niveau approprié, les institutions propres à assurer, à travers des organes permanents, la coordination et la consultation en matière de paysage ;
2. A déterminer l'unité ou l'organe administratif responsable pour le paysage au niveau national ;
3. A développer au plus tôt les actions de sensibilisation, formation et éducation prévues à l'article 6-A et B pour faciliter la participation du public, des élus et des associations ;
4. A être attentifs au respect du principe de cohérence afin d'éviter les contradictions entre les politiques paysagères et les autres politiques sectorielles ;
5. A veiller à la cohérence des objectifs de qualité paysagère et à la bonne articulation entre les politiques de protection, de gestion et d'aménagement ;
6. A tenir compte des articles 7 et 8 de la Convention pour stimuler la coopération européenne ;
7. A entamer les contacts nécessaires pour mettre au point les programmes communs prévus pour les paysages transfrontaliers prévus à l'article 9.

PROPOSE AU CONSEIL DE L'EUROPE :

1. De mettre en place une cellule d'appui juridique au service de la coopération et de l'assistance mutuelle qui sera mise en œuvre au titre de l'article 8 ;
2. D'organiser des ateliers consacrés au suivi de l'évaluation de l'efficacité des mesures prises au titre de l'intégration du paysage dans les autres politiques, fondés sur l'échange d'expériences ;
3. De préparer un catalogue illustré d'exemples de bonnes et mauvaises pratiques en matière de paysage ;
4. D'organiser l'échange et la diffusion des méthodes et procédures d'inventaire et de classification des paysages.

REPONSES AU QUESTIONNAIRE SUR LE PAYSAGE DANS LES ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

	Définition juridique	Dans Constitution	Loi spéciale	Article dans lois générales	Lois régionales	Rattachement ministériel	Document de définition de la politique du paysage	Représentation du Ministère au niveau local	Collectivités locales en charge du paysage	Programmes spécifiques	Enseignement	communication
ANDORRE	Non	Non	Non	Oui Projet loi nature	Non	Agriculture et environnement	Non	Non	Communes	Non	Sciences de la nature	Non
AUTRICHE	Oui	Non	Non	Non	Oui	Etats fédérés : culture	Non	Non	Gouvernement des Etats fédérés	Oui	Oui	Oui
Flandre BELGIQUE Wallonie	Oui	Non	/	/	Oui décret 16/04/1996	Service monuments et sites	Depuis 1982 Périodique Monument et Paysage	Cellules provinciales et inspecteurs	/	Inventaire Atlas carte globale de qualité	Géographie	Oui
	Oui	Non	/	/	Oui	Environnement	Oui	/	Région, commune	Oui	/	Oui
CHYPRE	Non	Non	Non	Non	Oui	- intérieur (planification) - agriculture et environnement	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui
CROATIE	Non	Non	Non	Oui	Non	Environnement et planification de l'espace	Oui	Bureaux des Comtés	Non	Oui (projet)	Non	Non
FRANCE	Non	Non	Oui 8/01/1993	Oui	Non	Ecologie et développement durable	Fiches nationales	Oui	Communes, Départements, Régions	Atlas, observation photo, contrats de pays	Géographie	Grand Prix, Trophée
GRECE	Oui	Via environnement	Non	Oui	Non	Environnement et aménagement du territoire	Plan stratégique	Région et Préfet	Régions	Oui	Non	Oui
HONGRIE	Oui	Via environnement	Non	Oui	Non	Environnement Patrimoine Agricuture	Programme national sur l'environnement	Offices régionaux	/	Oui	Environnement	Oui
ITALIE	Oui	Oui	Oui, décret 490/1999	Oui	Oui	Biens culturels et environnement	Oui, Accord 19/04/2001	Directions régionales	Régions, Provinces, Municipalités	Oui	Non	Oui
LITUANIE	Non	Non	Non	Oui	Non	Environnement et développement régional	Programme National de diversité biologique	Directions régionales	Régions, Municipalités	Non	Oui	Non
MACEDOINE	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Transport, environnement, agriculture	Oui	Oui	/	Non	Oui	Non
MALTE	Oui loi Etude d'impact	Oui chap II-9	Non	Oui	Non	Intérieur et environnement	Etude d'évaluation du paysage	Non	Non	Non	Géographie	Non
NORVEGE	Non	Non	Non	Oui	Non	Environnement	Non mais stratégie des directions	Oui	Régions	Oui	Géographie	Oui
POLOGNE	Oui	Non	Non	Oui	Non	Environnement et culture	Non	Non	Voivodes	Oui	Oui	Oui
PORTUGAL	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Villes, Aménagement du territoire et Environnement	Non	Oui	Municipalités, Régions autonomes	Non	Non	Non
ROYAUME-UNI	Non	Non	Non	Oui	Non	Environnement, rural et agriculture	Non	/	/	Non	Oui	Oui
SAN MARIN	Non	Non	Oui 16/11/1995	Oui	Non	Aménagement du territoire, environnement et agriculture	Non	Non	Non	Non	/	Non
SLOVAQUIE	Oui	Oui	Oui 1994	Oui	/	Environnement	Non	Oui	Oui	Oui	Oui, Nature	Oui
SLOVENIE	Oui	Oui, indirectement	Non	Oui	Non	Environnement et aménagement du territoire	Oui, dans plan spatial	Oui	Municipalités	Oui	Non, mais à l'Université	Oui
SUEDE	Non	Non	Non	Oui	Non	Environnement	Non	/	County	Oui	Non	Oui, pas général
TURQUIE	Non	Non	Non	Oui	Oui	Pas un ministère spécifique	Plan National pour l'environnement	Oui	Municipalités	Oui	Oui, écologie	oui