



Strasbourg, 16 février 2017

CEP-CDCPP (2017) 7F

CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

CEP-CDCPP

9^e CONFERENCE DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR

LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

*Conférence organisée sous les auspices de la Présidence chypriote
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*

PROJET DE RECOMMANDATION

**du Comité des Ministres aux Etats membres sur les principes pour
la participation du public à la conception et la réalisation
des politiques du paysage, telles que définies dans la Convention
européenne du paysage**

Conseil de l'Europe
Palais de l'Europe, Strasbourg
23-24 mars 2017

*Document du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe
Direction de la Gouvernance démocratique*

La Conférence est invitée à :

- examiner le projet de Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les principes pour la participation du public à la conception et la réalisation des politiques du paysage, telles que définies dans la Convention européenne du paysage, préparé par le Groupe de travail « Paysage et démocratie », afin de le transmettre au Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP), en vue de le soumettre au Comité des Ministres.

*

**Projet de recommandation CM/Rec (2017) ...
du Comité des Ministres aux Etats membres
sur les principes pour la participation du public à la conception et la réalisation
des politiques du paysage, telles que définies dans la Convention européenne du paysage**

(adoptée par le Comité des Ministres le ..., lors de la ...^e réunion des Délégués des Ministres)

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

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

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

Tenant compte du fait que la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948, traduit une aspiration à garantir la satisfaction des besoins indispensables à la survie, mais aussi des besoins spirituels, affectifs et psychologiques qui sont au cœur même de l'expérience humaine;

Considérant que le paysage, dans sa dimension à la fois matérielle et immatérielle, est aujourd'hui redéfini comme un bien public vital ;

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

Rappelant la Déclaration de Nauplie, « Promouvoir la démocratie territoriale dans l'aménagement du territoire » (Résolution n° 1, 16^e session de la CEMAT, Nauplie, 17 juin 2014);

Considérant que la Convention européenne du paysage (STE n° 176) formule une série de mesures pour la protection, la gestion et l'aménagement des paysages à l'attention des autorités nationales, régionales et locales, et indique notamment que chaque Partie s'engage à « mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage » (article 5.c);

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

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

[Se référant au Projet de Recommandation CM/Rec (2017)... du Comité des Ministres aux Etats membres sur la contribution de l'approche du paysage, telle que définie par la Convention européenne du paysage, à l'exercice de la démocratie et des droits de l'homme, dans une perspective de développement durable, et au rapport « Contribution du paysage et de la Convention européenne du paysage à la démocratie, aux droits humains et au développement durable »,]

Recommande aux gouvernements des Etats membres Parties à la convention:

- de prendre en considération l'interaction qui existe entre les politiques du paysage, de l'aménagement du territoire et celles ayant des impacts territoriaux, à l'occasion de la mise en place de procédures de la participation du public;
- de reconnaître que la participation active du public à la conception et la réalisation des politiques du paysage est un facteur clé de la sauvegarde des droits de l'homme et du respect de la démocratie, eu égard à la qualité du cadre de vie;
- de s'assurer que la dimension du paysage est intégrée dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme, ainsi que dans les politiques sectorielles ayant des impacts territoriaux.

Annexe

Principes pour la participation du public à la conception et la réalisation des politiques du paysage, telles que définies dans la Convention européenne du paysage

Introduction

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

Les politiques de développement territorial touchent tous les membres de la société. La qualité et les changements du paysage quotidien influent sur le mode de vie et les choix des habitants quant à leur lieu de résidence et de destination à des fins de loisirs ou de tourisme. L'espace public est à cet égard d'une importance considérable; l'emplacement des rues, des places et des lieux de rencontre, ainsi que l'atmosphère qui règne, peuvent souvent déterminer le caractère et la qualité des interactions entre individus ou groupes. Afin d'assurer un équilibre entre la protection, la gestion et l'aménagement, conformément aux dispositions de la Convention, l'aménagement du territoire est un outil essentiel: il permet d'identifier les paysages préférés des citoyens et de développer des politiques paysagères conformes aux attentes de la population en termes de qualité. Pour encourager l'implication du public et sa participation active, la formulation d'objectifs de qualité paysagère tels que prévus par la Convention (article 1.b, c et 5.b) revêt une importance particulière dans les processus d'aménagement du territoire.

Il se peut que les ressources les plus précieuses d'une société avancée soient la connaissance, la créativité et l'ingéniosité de sa population. La mobilisation d'entrepreneurs, de jeunes et d'associations bénévoles insuffle en effet un nouvel élan à de nombreuses collectivités. En matière de paysage, les professionnels et les citoyens devraient tous avoir la même possibilité de s'exprimer, indépendamment de leur situation professionnelle et de leur origine sociale ou culturelle. Chacun a une relation de perception, de compréhension et d'expérience du lieu de vie, de travail ou de visite.

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

Le principe de subsidiarité reconnaît par ailleurs que les initiatives locales sont les mieux à même de relever les défis locaux. En vertu de ce principe, des décisions locales devraient être considérées selon une perspective plus large. Les demandes locales et les exigences de la société en général devraient être équilibrées. Parvenir à un bon équilibre entre les exigences locales et la demande générale représente le plus grand défi des politiques du paysage. Afin d'assurer une participation équilibrée et des droits égaux au niveau initial, les citoyens et les communautés locales, devraient être habilités à prendre des décisions éclairées et à influencer réellement le résultat du processus de planification.

De nouvelles approches peuvent voir le jour dans nos sociétés de plus en plus multiculturelles, où les citoyens se distinguent non seulement par la diversité de leurs origines culturelles, mais aussi par la grande diversité des paysages qu'ils ont connus. Des citoyens actifs et une participation active du public apportent un nouveau souffle et de nouvelles approches au débat politique. Il est probable qu'ils recherchent et défendent des solutions satisfaisantes s'ils comprennent, acceptent et reconnaissent l'importance de la qualité de leur cadre de vie. De plus, des citoyens sensibilisés à ces questions pourront soutenir leurs responsables politiques lorsqu'ils ceux-ci sont par exemple confrontés à des développeurs présentant des projets impressionnants mais non durables et susceptibles de dégrader leur cadre de vie.

La participation active du public est susceptible d'encourager et de soutenir la créativité politique, et d'élargir le champ de solutions réalisables qui confortent une bonne prise de décision. La transparence, l'ouverture et la bonne gouvernance qui sont associées à la citoyenneté active peuvent décourager les tentatives de corruption. Il est alors possible de prévenir les différends ou de les régler dans le cadre de processus ouverts, transparents et démocratiques. La prise en considération de l'aménagement du territoire et des politiques du paysage s'appuie sur le raisonnement politique et le débat démocratique, au lieu d'être gouvernée par des profits de promoteurs, des procédures juridiques complexes ou des décisions de justice.

1. Objet

L'objet de la participation du public est de permettre à la population, qu'elle soit directement ou indirectement concernée, de jouer un rôle actif dans la définition et la mise en œuvre des politiques du paysage, en particulier dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des objectifs de qualité paysagère.

2. Parties prenantes

Les autorités nationales, régionales et locales, les citoyens directement et indirectement concernés, le public en général, les organisations non gouvernementales, les organisations professionnelles et les acteurs économiques, les experts et les scientifiques du paysage, séparément ou en groupes organisés, sont tous considérés comme parties prenantes dans un processus participatif.

3. Principes généraux

Conformément à la Convention européenne du paysage, la participation du public:

- est un processus démocratique faisant intervenir tous les parties prenantes concernés;
- est considérée comme un instrument permettant de renforcer l'expression de la diversité du patrimoine commun culturel et naturel de la population, fondement de son identité, afin que celle-ci puisse se reconnaître dans son cadre de vie;

- respecte le principe de la subsidiarité dans la mesure où chaque Etat décide des méthodes et outils de procédures de participation du public, celles-ci étant mises en œuvre eu égard au niveau d'autorité décisionnaire le plus approprié;
- implique la prise en compte de la perception sociale du paysage et des aspirations des populations dans les choix qui sont faits en matière de politique du paysage ;
- devrait s'appliquer à toutes les phases des processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques du paysage;
- est plus qu'une simple consultation et implique un réel engagement des personnes concernées, ainsi qu'un processus de négociation;
- implique une communication réciproque entre autorités, experts et citoyens;
- implique que tous les participants aient les mêmes droits et les mêmes devoirs pendant la procédure;
- implique une information adéquate, opportune et complète, et un accès total à celle-ci.

4. Procédures

Les procédures de participation du public utilisées à l'occasion de projets relevant des politiques de développement territorial, des politiques ayant des impacts territoriaux ou faisant l'objet d'études d'impact, doivent considérer la spécificité du paysage. Elles devraient être choisies par chaque Etat, selon les modalités et outils adaptés aux problèmes identifiés, en tenant compte des procédures existantes, des instances administratives, des réalités diverses des territoires, du contexte social et culturel de la population, les types d'instruments opérationnels utilisés et des échelles et de la portée des interventions. Plusieurs procédures, méthodes et moyens différents, telles que les consultations, enquêtes publiques, réunions d'information, expositions, vidéos, scénarios et autres, peuvent être utilisés individuellement ou simultanément.

Les opérations de participation du public devraient être convenablement préparées par l'autorité responsable comme par les parties prenantes concernées (un calendrier des étapes devrait être assuré). La participation du public exige, pour être effective, une information appropriée, donnée suffisamment à temps et facilement accessible. Le cas échéant, une information spécifique devrait être préparée pour des activités de sensibilisation avant et pendant la procédure de participation du public. L'information fournie devrait être à la fois technique et non technique, et facile à comprendre par tous ceux qui veulent participer à la procédure. Il convient aussi de prendre en compte ceux qui ne maîtrisent pas les moyens de communication numériques ou électroniques, ou qui n'y ont pas facilement accès.

5. Résultats

Qu'ils soient ou non pris en compte, les résultats de la participation du public (commentaires, objections, propositions supplémentaires ou alternatives, etc.) devraient être rendus publics dans un rapport spécifique. La décision de ne pas prendre en considération certains résultats devrait être motivée.

*