



Strasbourg, le 10 janvier 2004

T-FLOR 3 (2004) 6

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

**RÉUNION CONJOINTE
DU COMITÉ DIRECTEUR DU PATRIMOINE CULTUREL
(CDPAT) ET DU COMITÉ POUR LES ACTIVITÉS DU CONSEIL
DE L'EUROPE EN MATIÈRE DE DIVERSITÉ BIOLOGIQUE ET
PAYSAGÈRE (CO-DBP)**

*Conseil de l'Europe, Palais de l'Europe, Strasbourg
18 juin 2004
Salle 1*

**ÉTUDE DE DROIT COMPARÉ SUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC
EN MATIÈRE DE PAYSAGE
DANS LE CONTEXTE DE LA MISE EN ŒUVRE DE
LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE**

*réalisée par M. Michel PRIEUR, Expert du Conseil de l'Europe
et Mme Sylvie DUROUSSEAU, Docteur en droit public,*

Université de Limoges, CRIDEAU (CNRS-INRA) Décembre 2003

Etude réalisée avec le soutien du Projet intégré
« Les institutions démocratiques en action » du Conseil de l'Europe

Document du Secrétariat Général préparé par la Division de l'aménagement du territoire et du paysage

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| Résumé | 4 |
| Introduction | 6 |
| I. Les exigences de participation du public selon la Convention de Florence | 6 |
| II. Les exigences de participation du public selon la Convention d'Aarhus | 9 |
| III. Le droit applicable en matière de participation dans certains Etats européens | 12 |
| A. Le public concerné par la conception et/ou la réalisation des politiques du paysage | |
| 1. Le principe de participation en matière paysagère | 12 |
| 2. Le public invité à participer | 13 |
| 3. L'ouverture au public des structures chargées de la politique paysagère | 15 |
| B. Les politiques publiques concernées par les procédures de participation en matière paysagère ... | 17 |
| C. Les procédures de participation spécifiques à la mise en œuvre des exigences de l'article 5c | 18 |
| 1. L'absence d'instruments spécifiques en matière paysagère | 18 |
| 2. L'absence de distinction des procédures de participation entre conception et réalisation de la politique du paysage..... | 20 |
| 3. Les modalités de la participation..... | 23 |
| D. Les procédures de participation spécifiques à la formulation des objectifs de qualité paysagère (article 6d) | 25 |
| E. Les procédures de participation particulières à un paysage ou à un territoire | 27 |
| F. Les dispositifs destinés à favoriser l'émergence d'une culture administrative et citoyenne du paysage..... | 29 |
| G. L'influence du public sur la décision finale | 31 |
| H. L'effet des procédures de participation au niveau de l'intégration des préoccupations paysagères dans la mise en œuvre des politiques publiques..... | 32 |
| IV. Propositions en vue d'améliorer la participation du public en matière de protection, de gestion et d'aménagement du paysage | 33 |
| A. La sensibilisation et l'éducation au paysage | 33 |
| B. La formation et la recherche en matière de paysage..... | 35 |
| C. Les modalités de la participation en matière paysagère..... | 36 |
| D. L'intégration de la protection des paysages dans diverses politiques sectorielles | 38 |

ANNEXES

| | |
|---|----|
| Annexe 1 : Questionnaire relatif à l'étude paysage : version française..... | 40 |
| Annexe 2 : Questionnaire relatif à l'étude paysage : version anglaise | 43 |
| Annexe 3 : Article 6 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, Journal officiel de la république française n° 75 du 29 mars 2003, page 5568 | 46 |
| Annexe 4 : Directive n° 2003/35/CE du 26 mai 2003, prévoyant la participation du public, JOCE, n° L 156 du 25 juin 2003, Annexe II..... | 47 |

Résumé

La Convention de Florence va entrer en vigueur le 1^{er} mars 2004, impliquant de la part des Parties contractantes à cette Convention une conformité de leurs normes internes respectives avec les ambitions de la Convention.

En matière de participation du public, cette mise en conformité est particulièrement essentielle dans la mesure où les individus participent à la fois à l'identification du paysage, à sa protection, sa gestion et sa mise en valeur. Des procédures doivent exister au moment opportun pour donner au public les moyens d'intervenir à tous les stades.

En respectant les objectifs formulés dans la Convention de Florence, les Parties Contractantes respectent aussi les ambitions participatives clairement énoncées dans la convention d'Aarhus, de même que la volonté du Conseil de l'Europe de développer la citoyenneté sur le terrain et de renforcer la pratique de la démocratie.

A travers l'étude de 12 Etats européens – l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède, la Turquie – plusieurs tendances ont été observées.

En particulier, la participation ne figure pas comme un principe général à valeur légale pour l'ensemble des Etats examinés. Néanmoins, elle donne lieu à certaines dispositions ponctuelles dans la plupart des Etats.

S'agissant de la notion de « public », elle n'est pas interprétée partout de façon identique. Globalement, il est possible de distinguer les Etats pour lesquels le public s'entend des particuliers, et les Etats pour lesquels le public désigne également, pour l'essentiel, les autorités étatiques, régionales et locales et les professionnels. La participation doit être ouverte à tout public, y compris les enfants, même s'il n'est pas directement et juridiquement concerné. De même, au niveau de l'ouverture des structures chargées de la politique paysagère, soit cette ouverture s'entend sans restriction, soit cette ouverture est essentiellement concentrée sur les autorités locales et régionales et les associations.

Dans tous les cas, les procédures existantes révèlent l'absence de distinction entre les institutions chargées de la conception des politiques du paysage et celles chargées de la réalisation des politiques du paysage. La participation du public à ces deux stades distincts n'est d'ailleurs pas prévue. De même, il n'existe pas véritablement de dispositions internes aux Etats consultés spécifiques à la définition des objectifs de qualité paysagère.

De plus les politiques publiques prennent généralement en compte le paysage, de manière directe ou indirecte. Il en est ainsi en particulier des politiques de l'environnement et de la conservation de la nature, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de la protection du patrimoine.

Mais il n'existe que très peu d'instruments spécifiques à la politique du paysage et les procédures de participation mises en œuvre sont celles relatives à l'élaboration d'autres instruments. Les dispositions qui influent directement ou indirectement sur le paysage concernent surtout le paysage remarquable et le paysage urbain. Par contre les notions de paysage dégradé ou de paysage transfrontalier sont rarement abordées.

En définitive, s'il est admis que les procédures de participation jouent en faveur d'une intégration des préoccupations paysagères dans la mise en œuvre des politiques publiques, il existe néanmoins un certain déficit des procédures de participation et une identification lacunaire du paysage. L'effet de la participation du public sur la décision finale reste mesurée.

Dès lors, pour gommer ces différentes lacunes et intégrer progressivement les ambitions de la Convention européenne du paysage en matière de participation du public, plusieurs orientations peuvent être proposées. Elles visent principalement :

- une sensibilisation et une éducation du public au paysage ;
- un effort au niveau de la formation et de la recherche ;
- une révision des modalités de participation en matière paysagère ;
- une intégration plus systématique de la protection des paysages au niveau des diverses politiques sectorielles.

Introduction

La Convention européenne du paysage est le premier et le seul traité international exclusivement consacré à la protection, à la gestion et à la mise en valeur de tous les paysages européens. Signée le 20 octobre 2000 à Florence, elle implique, de la part des Etats concernés, la définition d'une véritable politique du paysage en partenariat avec le public. En particulier, l'article 5c de la Convention prévoit 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 mentionnées à l'alinéa b ci-dessus ». L'article 6d ajoute que « chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5c ».

En cela, la Convention de Florence s'inscrit dans le prolongement de la Convention d'Aarhus, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998, qu'elle vise dans son préambule.

Mais plusieurs observations doivent être faites quant à la formulation des articles 5c et 6d de la Convention, spécifiquement consacrés à la participation du public.

En premier lieu, par public, il convient de retenir la société civile au sens large, en excluant les autorités locales et régionales et les autres acteurs concernés, cités par ailleurs.

En second lieu, il apparaît clairement que la participation du public doit être visible au niveau de la conception de la politique du paysage, mais également au niveau de la réalisation de cette même politique. Il s'agit bien de deux niveaux distincts. De plus, le public doit participer à la formulation des objectifs de qualité paysagère. La notion de consultation retenue dans la formulation de l'article 6d ne doit pas permettre de conclure à une intervention a minima.

A partir de ces précisions liminaires, l'étude de la participation du public en matière de paysage dans le contexte de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage respectera la progression logique suivante :

- l'identification des exigences de participation du public selon la Convention de Florence ;
- l'étude, en parallèle, des exigences de participation du public selon la Convention d'Aarhus ;
- l'analyse du droit applicable en matière de participation dans certains Etats européens ;
- la formulation de propositions en vue d'améliorer la participation du public en matière de protection de gestion et d'aménagement du paysage.

I. Les exigences de participation du public selon la Convention de Florence

La définition du paysage énoncée dans la Convention de Florence, de même que celle retenue par certaines instances internationales insistent sur la relation de l'homme au milieu qui l'entoure.

Selon le Conseil de l'Europe, le paysage désigne « une portion déterminée du territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations »¹.

De même pour l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN), « une interaction harmonieuse entre les êtres humains et la nature vérifiée dans le passé et toujours d'actualité est une caractéristique permettant d'identifier les zones à protéger, en particulier pour leur intérêt paysager »².

¹ Conseil de l'Europe, Convention européenne du paysage, Article 1. Définitions.

² *The World Conservation Union (IUCN), "Management guidelines for IUCN category V protected areas – protected landscapes/seascapes"*, September 2002.

Enfin, en application de la convention de l'Unesco pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 16 novembre 1972, « le terme paysage culturel couvre une diversité de manifestations d'une interaction entre l'être humain et son environnement naturel »³.

Il apparaît donc logique et indiscutable que l'homme, facteur de l'identification du paysage, soit également acteur de sa protection, de sa gestion et de sa mise en valeur. Dans le préambule de la Convention européenne du paysage, les Etats membres du Conseil de l'Europe énoncent d'ailleurs leur désir de « répondre au souhait du public de jouir de paysages de qualité et de jouer un rôle actif dans leur transformation ».

Dans cette optique, les articles 5c et 6d de la Convention de Florence insistent sur la nécessité de mettre en place des procédures de participation. Précisément : « 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 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 pour et par 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 décision »⁴.

Le rapport explicatif annexé à la Convention de Florence précise les ambitions de cette participation. S'agissant de l'article 5c, il insiste sur la nécessité de « mettre en place des procédures de participation du public, des collectivités locales et régionales, et des autres acteurs concernés, pour la définition et la mise en œuvre des politiques visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages. Le paysage est un élément qui touche l'ensemble de la population : l'entretien du paysage appelle un partenariat entre un large éventail d'individus et d'organisations ». De plus, concernant l'article 6d, le rapport explicatif précise que « ce paragraphe engage les Parties à définir pour les paysages identifiés et qualifiés des objectifs de qualité paysagère, ce en consultant la population concernée. Préalablement à l'adoption de toute mesure pour la protection, la gestion et l'aménagement d'un paysage, il est essentiel de donner au public une définition claire des objectifs à atteindre. Ceux-ci doivent être définis, exposés et publiés par l'autorité compétente, après consultation du public et prise en compte de tous les intérêts pertinents. Les objectifs peuvent être fixés dans le cadre plus général d'une politique poursuivie par les collectivités territoriales ou centrales concernées. La définition des objectifs doit exposer clairement les caractéristiques et qualités particulières du paysage en question, l'idée générale de la politique concernant ce paysage, les éléments spécifiques des paysages visés par la protection, la gestion ou l'aménagement et ensuite indiquer quels sont les instruments que l'on entend utiliser pour atteindre les objectifs fixés.

Une relation claire doit apparaître entre les objectifs, les résultats des analyses d'identification et de qualification et les mesures qui sont jugées nécessaires pour atteindre ces objectifs.

La Convention vise donc l'interpellation d'un public le plus large possible dans le cadre de procédures de participation intervenant au moment de la définition des projets et de l'instruction des demandes individuelles pour se poursuivre jusqu'à la décision finale, qu'il doit pouvoir influencer, et jusqu'au suivi de la mise en œuvre d'une véritable politique du paysage. Cette participation du public implique des démarches concomitantes de la part des autorités publiques : une information et une sensibilisation du public à la question paysagère, un inventaire des paysages d'intérêt national, régional, local voire transfrontalier, une adaptation des procédures de participation lorsqu'elles existent...

³ *Cultural Landscapes from Operational Guidelines to the World Heritage Convention (UNESCO, 1999) paragraph 37.*

⁴ Michel PRIEUR, « Politiques du paysage : contribution au bien-être des citoyens européens et au développement durable ; Approches sociale, économique, culturelle et écologique », Deuxième conférence des Etats contractants et signataires de la Convention européenne du paysage, Strasbourg, le 10 octobre 2002, T-FLOR 2 (2002) 20.

Ainsi, « il est évident que l'implication des populations, par leur sensibilisation forte et constante tout d'abord, puis par leur participation active aux décisions publiques liées au paysage, représente l'élément central de la Convention européenne. Sans cette implication, le paysage perdrait probablement sa fonction principale et deviendrait soit expression de déchéance et de laideur pour la majorité, soit paradis artificiel pour un cercle restreint de privilégiés »⁵.

Les exigences de la Convention s'agissant de la participation du public au niveau de la définition et de la mise en œuvre de la politique du paysage se retrouvent dans d'autres textes. En effet, l'IUCN énonce dix principes que doivent respecter les autorités chargées de la gestion des zones protégées. En particulier, « le public doit être regardé comme un intendant du paysage (*steward of the landscapes*) », « la gestion doit être entreprise avec l'ensemble de la population locale, et surtout dans son intérêt »⁶.

La participation doit être « effective » comme le soulignait déjà le Conseil de l'Europe dans la Recommandation n° R (95) 9 du Comité des Ministres du 11 septembre 1995 : « la démarche d'évaluation paysagère devrait : VIII. Garantir une possibilité effective de participation de la part de la population au processus d'évaluation et de gestion du paysage »⁷.

De même, la cinquième Conférence européenne des Ministres responsables du patrimoine culturel a abouti à plusieurs résolutions⁸. A titre d'exemple, dans la résolution n° 1, les ministres concernés appellent les pouvoirs nationaux, régionaux et locaux à « garantir le droit des communautés, de leurs membres et des organisations non gouvernementales à participer de manière appropriée aux processus de consultation et de décision concernant le patrimoine... » ; à « associer le public et les communautés, aux côtés des professionnels, à l'identification et à la protection du patrimoine culturel ; mettre en place le cadre juridique, financier et professionnel nécessaire à l'action concertée des experts, des propriétaires de biens fonciers, des investisseurs, des entreprises et de la société civile ; développer la notion de partage des responsabilités en intégrant la dimension patrimoniale dans les stratégies économiques, sociales et éducatives, afin de favoriser la gestion durable de l'environnement ; encourager, par des mesures et des incitations adéquates étant donné que les fonds publics sont nécessairement limités, ... la société civile à jouer un rôle croissant dans le domaine du patrimoine le plus large tel que perçu aujourd'hui par l'opinion... ».

Plus récemment, dans le cadre d'une recommandation sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, les Ministres du Conseil de l'Europe ont préconisé la mise en place de « mesures d'aménagement pour des territoires caractéristiques de l'Europe »⁹.

Sont ainsi concernés, les paysages, les zones urbaines, les zones rurales, les montagnes, les régions côtières et insulaires, les eurocorridors, les bassins fluviaux et vallées alluviales, les zones de reconversion, les régions frontalières.

⁵ Riccardo PRIORE, « Exposé lors de la journée d'étude sur la Convention européenne du paysage du 18 janvier 2001 », *Revue européenne de droit de l'environnement*, octobre 2003, p. 255.

⁶ *The World Conservation Union (IUCN) category V protected areas – protected landscapes/seascapes*, September 2002.

⁷ Recommandation n° R (95) 9 relative à la conservation des sites culturels intégrée aux politiques du paysage.

⁸ Conférence européenne des Ministres responsables du patrimoine culturel, Slovénie, 5-7 avril 2001, résolution n°1 sur le rôle du patrimoine culturel face au défi de la mondialisation – résolution n° 2 sur les activités futures du Conseil de l'Europe en matière de patrimoine culturel, 2002-2005 – Déclaration sur le rôle des organisations bénévoles dans le domaine du patrimoine culturel – Résolution finale.

⁹ Recommandation (2002) 1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 30 janvier 2002 aux Etats membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen.

Parmi les principes figure « le renforcement de la coopération entre les Etats membres, les régions, les municipalités et la population », en particulier grâce à « une coopération horizontale et verticale et à une participation effective de la société au processus d'aménagement du territoire ».

La Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) du 7 novembre 1991, dans le Protocole d'application de Chambéry du 20 décembre 1994 intitulé Protection de la nature et entretien des paysages, mentionne également en préambule que « la population locale doit être en mesure de définir son propre projet de développement social, culturel et économique et de participer à sa mise en œuvre dans le cadre institutionnel existant ». De plus, le Protocole fait allusion aux contraintes excessives exercées sur la nature et les paysages pour en conclure que « certains problèmes ne peuvent être résolus que dans un cadre transfrontalier et exigent des mesures communes de la part des Etats alpins ». A cette fin, l'article 5 du Protocole est consacré à la participation des collectivités territoriales « afin de promouvoir une solidarité dans la responsabilité, notamment pour exploiter et développer les synergies dans l'application des politiques de protection de la nature et d'entretien des paysages ainsi que dans la mise en œuvre des mesures qui en découlent ». De plus, conformément à l'article 21 relatif à la formation et l'information, « les Parties contractantes favorisent la formation initiale et continue ainsi que l'information du public pour ce qui est des objectifs, des mesures et de la mise en œuvre du présent protocole ».

Enfin, dernière illustration, la Conférence paneuropéenne sur l'agriculture et la biodiversité insiste sur la nécessité de « faire participer les parties prenantes concernées, notamment les agriculteurs et les consommateurs, à l'élaboration des politiques » et « élaborer des politiques visant à intégrer les préoccupations liées à la diversité biologique et au paysage dans les politiques agricoles, en faisant pleinement participer l'ensemble des parties concernées, y compris les populations locales »¹⁰.

Il convient alors de se demander en quoi consiste cette participation du public et à quel moment elle doit intervenir. Ces éclaircissements peuvent résulter d'une étude en parallèle de la Convention d'Aarhus. En effet, le principe de participation du public en matière paysagère rejoint la volonté du Conseil de l'Europe de développer la citoyenneté sur le terrain et de renforcer la pratique de la démocratie¹¹. Pour maintenir les sociétés démocratiques il convient de renforcer le rôle de l'éducation dans la promotion de la participation active de tous les individus. La participation active et effective s'inscrit complètement dans l'esprit de la Convention d'Aarhus visée dans le préambule de la Convention de Florence. Elle est une condition du développement durable et de la bonne gouvernance comme l'a souligné l'Association de droit international dans sa résolution sur les principes du droit international relatifs au développement durable¹².

II. Les exigences de participation du public selon la Convention d'Aarhus

La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. Elle a donné lieu, fin 2003, à 40 signatures et 18 ratifications.

Les articles 6 à 8 de la Convention distinguent trois moments pour la participation :

- la participation aux décisions relatives à des activités particulières ;
- la participation en ce qui concerne les plans, programmes et politiques ;

¹⁰ Conseil de l'Europe, Conférence paneuropéenne sur l'agriculture et la biodiversité, Paris, 5-6-7 juin 2002, déclaration finale sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et paysagère dans le cadre des politiques et pratiques agricoles.

¹¹ Conseil de l'Europe, Recommandation Rec (2002)12 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'éducation à la citoyenneté démocratique, adoptée le 16 octobre 2002 ; Conseil de l'Europe, Recommandation Rec (19) du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local.

¹² Résolution de l'Association de droit international, New Dehli, 6 avril 2002.

- la participation durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires d'application générale.

Dans son préambule, la Convention européenne du paysage mentionne expressément cette Convention et donc, s'en inspire ouvertement. Dès lors, dans la mesure où des Etats parties à la Convention d'Aarhus sont également parties à la Convention de Florence, les ambitions fixées au titre de la première convention, spécifique à la participation, précisent celles exigibles au titre de la seconde. Or, la Convention d'Aarhus fournit certaines précisions s'agissant notamment des délais d'information, de l'incidence de la participation. En particulier, la Convention d'Aarhus donne une définition du public selon laquelle « toutes les dispositions de la Convention concernent l'ensemble du public sans discrimination quant à la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une organisation non gouvernementale, sans discrimination quant au lieu où son siège est établi ». Cette définition du public peut être retenue pour s'appliquer à la Convention de Florence dans un but de clarification. En effet, non seulement la Convention européenne du paysage ne donne pas de définition du public, mais encore la formulation de son article 5c soulève une interrogation en visant la participation « du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés ». Faut-il considérer que la participation concerne le public au sens large, ou simplement un public « concerné » ? Sur ce point, la définition du public telle qu'énoncée dans la Convention d'Aarhus supprime toute hésitation et il est clair que « concernés » vise uniquement les autres acteurs. Comme le droit à l'information, le droit à la participation doit être accessible au public en général, sans avoir à justifier d'un intérêt juridiquement identifié.

De plus, selon la Convention d'Aarhus, les parties à la Convention doivent :

- « Répondre à toute demande d'information concernant l'environnement, le plus rapidement possible et au plus tard dans un délai d'un mois après le dépôt d'une telle demande.
- S'assurer que les autorités publiques sont en possession et tiennent à jour les informations concernant l'environnement, et qu'elles sont informées des activités qui peuvent avoir des incidences importantes sur ledit environnement [...].
- Mettre progressivement les informations disponibles sur l'environnement dans des bases de données électroniques facilement accessibles au public.
- Publier et diffuser un rapport national sur l'état de l'environnement, contenant entre autres des informations sur la qualité de l'environnement et sur les contraintes qui s'exercent sur celui-ci.
- Informers le public des prises de décision sur tout type d'activité proposée susceptible de l'affecter.
- Permettre la participation du public au début de la procédure de décision, lorsque toutes les options sont encore ouvertes.
- Veiller à ce que, lors de la prise de décision finale sur quelque activité proposée que ce soit, les résultats de la procédure de participation du public soient pris en considération par les autorités compétentes.
- Promouvoir une participation effective du public durant la phase d'élaboration des projets, des programmes et des dispositions juridiques concernant l'environnement [...] »¹³.

Ainsi, la Convention d'Aarhus permet d'enrichir la Convention de Florence en précisant :

- la consistance du public ;
- la participation à la conception des politiques ;
- la participation à la réalisation des politiques du paysage à travers soit les plans de paysages, soit les objectifs de qualités paysagères.

¹³ W. SCHRAGE, « 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 », p. 5 à 7, in « La Convention d'Aarhus », *Revue juridique de l'environnement* : numéro spécial 1999.

Conformément à l'article 6 de la Convention d'Aarhus, les modalités de participation doivent privilégier :

- l'information du public « de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus » ;
- la participation du public au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ;
- la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée ;
- la prise en considération des résultats de la procédure de participation au moment de prendre la décision.

Dès lors, s'agissant de la transposition de ces dispositions au niveau de la mise en œuvre de la Convention de Florence, « 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 » (article 1c) et « les valeurs particulières » attribuées aux paysages par les acteurs et les populations concernés (article 6c 1b). 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 indépendant 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 article 6 toutes les techniques utilisables pour garantir une participation accrue qui permette de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement »¹⁴.

La Convention d'Aarhus a déjà conduit à revoir certains textes de droit communautaire dans le sens d'une meilleure intégration des exigences du public au cours du processus décisionnel. Il en est ainsi de la directive 2003/4 du 28 février 2003 sur le droit à l'information¹⁵, de la directive 2001/42 CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement¹⁶ et de la directive 2003/35 du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public¹⁷.

De plus, la Commission a approuvé le 24 octobre 2003, trois propositions de textes visant à tirer les conséquences de la Convention d'Aarhus :

- une proposition de règlement sur l'application aux institutions et organes de la CE des dispositions de la Convention d'Aarhus¹⁸. Ses buts sont l'effectivité de l'accès aux informations environnementales (état de l'environnement, des milieux naturels et des politiques publiques), la diffusion de ces informations sur Internet, la réponse de l'administration dans les plus brefs délais (un mois, exceptionnellement deux) aux demandes du public et des organisations écologiques, l'accroissement de la participation du public au processus décisionnel (communication par les pouvoirs publics des décisions finales et des résultats du processus participatif), la possibilité pour les ONG européennes de demander la révision des décisions que les institutions et organes de l'UE ont arrêtées et qu'elles estiment contraires au droit européen de l'environnement (un recours devant la CJCE est possible en cas de refus) ;

¹⁴ Michel PRIEUR, « Politiques du paysage : contribution au bien-être des citoyens européens et au développement durable. Approches sociale, économique, culturelle et écologique », Deuxième conférence des Etats contractants et signataires de la Convention européenne du paysage, Strasbourg, le 10 octobre 2002, T-FLOR 2 (2002) 20.

¹⁵ JOCE, n° L 41 du 14 février 2003.

¹⁶ JOCE, n° L 197 du 21 juillet 2001.

¹⁷ JOCE, n° L 156 du 25 juin 2003.

¹⁸ Proposition de règlement présentée par la Commission, Com(2003)622 final.

- un projet de directive relative à l'accès à la justice en matière d'environnement¹⁹ en vue de donner aux personnes intéressées et à leurs organisations représentatives la possibilité de contester des agissements ou manquements des pouvoirs publics nationaux qui violent le droit communautaire ;
- une proposition de ratification de la Convention d'Aarhus par l'Union européenne.

Mais « la culture administrative nationale, reflet du droit et des traditions, est fortement ancrée dans les esprits, elle aura du mal à évoluer rapidement dans certains pays et cela constituera un obstacle réel à la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus »²⁰. Cette mise en garde se vérifie au niveau de la mise en œuvre de la Convention paysage, les procédures de participation n'étant pas définies avec la même intensité dans chaque Etat partie.

III. Le droit applicable en matière de participation dans certains Etats européens

Cette question a été traitée en analysant les résultats d'un questionnaire diffusé auprès de juristes universitaires de certains Etats membres du Conseil de l'Europe²¹ : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie²², Pays-Bas, Suède et Turquie²³. Au 9 décembre 2003, parmi les douze Etats étudiés seuls l'Allemagne, l'Autriche et les Pays-Bas ne sont pas signataires de la Convention et deux Etats l'ont ratifiée : l'Irlande et la Turquie.

Les intitulés choisis visent à révéler la diversité dans la mise en œuvre des exigences fixées par les articles 5c et 6d de la Convention de Florence.

A. Le public concerné par la conception et/ou la réalisation des politiques du paysage

Ce paragraphe a été rédigé à partir des réponses formulées aux questions II-1, I-1, I-3, III-1 et IV-1.

1. Le principe de participation en matière paysagère

Il y a rarement un principe général de participation à valeur légale.

En Finlande, la Constitution (2000, paragraphe 20) déclare que chacun est responsable de l'environnement, de la diversité biologique et du patrimoine culturel. Un rapport a été élaboré pour le Ministère de l'environnement afin d'évaluer les besoins de réformes législatives liés à la Convention de Florence.

En Italie, un Accord de coopération Etat-Régions sur l'exercice des pouvoirs en matière de paysage (étant donné la compétence des régions pour la planification paysagère) a été signé le 19 avril 2001 par le Ministère des biens et activités culturelles et les régions italiennes, dans le cadre de la Conférence permanente Etat-Régions (organisme qui assure la coopération entre les deux échelons principaux de gouvernement en Italie). Il s'agit du premier acte qui assure le « suivi » de la Convention. Il prévoit, « dans l'attente de la ratification de la Convention européenne du paysage » (préambule), des lignes d'orientation pour l'exercice des pouvoirs en matière de paysage « en conformité avec la Convention ».

¹⁹ Proposition de directive présentée par la Commission, Com(2003)624 final.

²⁰ Michel PRIEUR, « Information et participation du public en matière d'environnement, influence du droit international et communautaire in « La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité », sous la direction de Michel Pâques et Michaël Faure, actes du Colloque des 19 et 20 octobre 2002, Université de Liège, Bruylant, Bruxelles, 2003.

²¹ Voir annexes 1 et 2.

²² José Luis BERMEJO LATRE « *La pianificazione del Paesaggio* », Université d'Etudes de Bologne, Maggioli Editore, 2002, 343 p.

²³ Ibrahim O KABOGLU, « Le droit au paysage en droit turc », *Revue européenne de droit de l'environnement* n° 3, octobre 2003, p. 321.

L'Accord est publié au Journal officiel (*Gazzetta ufficiale*) n° 114 du 18.5.2001 (il sera cité par la suite comme Accord-2001).

L'article 6 de l'Accord 2001 prévoit que « dans les procédures de planification paysagère il est nécessaire d'assurer la coopération institutionnelle et la plus grande participation du public concerné et des associations qui protègent des intérêts généraux ». Il s'agit bien sûr d'une orientation de principe qui devrait inspirer pour le futur toutes les politiques régionales de planification paysagère.

En l'absence d'un principe général, la participation figure dans certaines dispositions ponctuelles.

Il en est ainsi en Autriche où la participation dans le cadre des procédures administratives est prévue par la loi sur les procédures administratives générales, la loi sur l'étude d'impact environnementale et certaines lois régionales concernant la conservation de la nature.

L'article 105a de la Constitution espagnole (1978) renvoie à la loi le soin de réguler « l'audience des citoyens, directement ou à travers les organisations ou les associations reconnues par la loi, dans la procédure d'élaboration des dispositions administratives qui ont une incidence sur eux ». Or, le législateur a introduit des dispositions participatives en rapport avec le paysage dans la loi de protection des espaces naturels du 27 mars 1989 et dans la loi sur le sol du 13 avril 1998.

En France, l'article L 110-1 du Code de l'environnement, modifié par l'article 132 de la loi démocratie de proximité du 27 février 2002, consacre un principe général de participation selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement.

En Irlande, la loi sur l'urbanisme et le développement (*Planning and Development Act*) de 2000 dans ses sections 9 à 13 et ses sections 34, 37, 50, 51 et 204 prévoit que toute personne peut participer à l'articulation des objectifs pour la protection de paysage et à la désignation des zones de protection de paysage dans le cadre des programmes de développement. La loi sur la faune sauvage de 2000 fait également référence à ce principe.

De même, en Italie, en vertu de l'article 9 de la loi n° 241 de 1990, le principe d'intervention n'est que procédurier (« qui que soit titulaire d'intérêts publics ou privés, ou titulaire d'intérêts généraux regroupés en associations ou comités, auxquels peut dériver un préjudice de la disposition, a la faculté d'intervention dans le procédé »). Mais dans le droit de l'urbanisme, l'article 9 de la loi n° 1150 de 1942 prévoit que le projet de POS soit déposé à la commune pour 30 jours et soit mis à disposition du public. La loi n'explique pas s'il y a la possibilité pour les particuliers de présenter des observations, mais la pratique reconnaît cette faculté aux propriétaires d'immeubles. De même, les associations syndicales, les organismes publics et les institutions intéressées peuvent présenter leurs observations sur le projet de plan dans un délai 30 jours.

De plus, comme l'a fait remarquer la Belgique, les Etats Parties à la Convention d'Aarhus doivent prévoir des mécanismes de participation conformément aux prescriptions de cette Convention. Déjà, la Communauté européenne a signé cette convention et, dans sa lignée, a édicté la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'élaboration des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ainsi que la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61 CE.

L'entrée en vigueur de la Convention de Florence le 1^{er} mars 2004, devrait donner lieu à une adaptation des dispositifs de participation vers une prise en compte des préoccupations paysagères.

Sur ce point, la Turquie fait figure d'exception puisqu'elle a ratifié la Convention de Florence mais pas la Convention d'Aarhus. Dès lors, les articles de la Convention de Florence sont désormais d'application directe, obligeant l'administration à élaborer les réglementations de mise en application nécessaires. En particulier, la participation du public au titre de l'article 5c de la Convention et la consultation dans le cadre de la définition des objectifs de qualité paysagère devront donner lieu à des procédures adaptées.

2. Le public invité à participer

En l'état actuel du droit, la participation du public en matière paysagère s'exerce plus ou moins dans l'ensemble des pays consultés. Néanmoins, la notion de public n'est pas interprétée partout de façon identique. Globalement, il est possible de distinguer deux groupes d'Etats :

a) ceux pour lesquels le public s'entend des particuliers : il en est ainsi de l'Allemagne, de l'Autriche, de la France, de la Finlande, de l'Italie, des Pays-Bas et de la Suède.

En Allemagne, lorsqu'une participation formelle n'a pas été prévue, les agriculteurs ou des associations similaires sont consultés.

En Autriche par contre, généralement les remarques du public sont prises en compte lorsqu'elles s'expriment dans un cadre formel.

En France, de nombreuses procédures prévoient l'intervention des particuliers sans avoir à justifier d'un intérêt ou bien au titre d'habitant de la commune sur laquelle un projet est prévu ou au titre de propriétaire ou compte tenu de qualifications professionnelles. Les associations sont un relais essentiel puisqu'elles bénéficient de droits supplémentaires tels que la communication de documents administratifs.

En Finlande, la loi sur l'aménagement du territoire est basée sur l'idée de la participation du public et de l'interaction (paragraphe 1). Ainsi, au niveau des procédures de la planification (paragraphe 62, 63, 65, 66, 67), chacun a le droit d'être informé et de prononcer son opinion. L'autorité administrative a un devoir de réplique aux opinions émises. Les membres de la commune de même que les personnes morales concernées peuvent faire appel des décisions prises.

Dans les autres systèmes de législation, par exemple dans la loi relative à la protection de la nature, les règles de la loi relative à la procédure administrative (434/2003) s'appliquent et prévoient la participation du public concerné. Les associations environnementales ont un droit d'appel (paragraphe 61).

En Italie, il est possible de distinguer parmi les particuliers, les titulaires d'un droit subjectif (par exemple les propriétaires de terrains ou d'immeuble concernés) et les titulaires d'un intérêt légitime reconnu par l'administration et à caractère procédural. De plus, spécifiquement à la participation du public en matière paysagère, les législations régionales ont prévu différentes formes de participation (possibilité de faire des observations écrites, organisation de « conférences de planification ») qui font intervenir un public variable (parfois les seules collectivités locales, parfois les collectivités et les professionnels, parfois le public, sans spécifier s'il s'agit du public concerné).

En Suède, la participation du public est importante, spécialement dans le cadre des administrations locales du conservatoire suédois de conservation de la nature.

b) Ceux pour lesquels le public concerné désigne les autorités étatiques, régionales et locales, les ONG et les professionnels : cela se vérifie en Autriche, en Belgique, en Espagne, en Grèce, en Irlande et en Turquie.

S'agissant de la Belgique, la procédure de participation prévue dans le cadre du contrat de rivière concerne les usagers, les associations et les riverains qui le souhaitent.

En Espagne, la protection du paysage s'exerce à travers les plans d'aménagement des ressources naturelles. L'élaboration de ces plans résulte des régions qui doivent observer un principe d'information publique et de consultation des intérêts sociaux (associations d'entrepreneurs, syndicats de travailleurs), des intérêts institutionnels (ordres professionnels, chambres de commerce), des associations de conservation de l'environnement identifiées devant les autorités régionales.

En Grèce, les particuliers ont simplement le droit d'adresser des pétitions et des demandes aux partis politiques et aux membres du Parlement.

S'agissant de l'Irlande, les personnes les plus directement et individuellement affectées peuvent participer à la désignation des zones de patrimoine naturel (*Natural Heritage Area, NHA*). Cela dans la mesure où la désignation d'une telle zone a pour conséquence d'imposer des restrictions immédiates et affecte particulièrement les propriétaires.

Le conseil de patrimoine est très impliqué dans le développement des politiques du paysage. Il exerce des compétences en matière d'expertise scientifique. Il consulte l'ensemble des intéressés.

En Turquie, un décret-loi de 1991 relatif à la création du ministère de l'environnement encourage la participation des groupes volontaires, c'est-à-dire pour l'essentiel, les associations et les fondations dont celles agréées au titre de la protection de l'environnement. Au titre des autorités locales et régionales, le village ou plus précisément la municipalité qui le représente peut participer et motiver la prise en compte des préoccupations paysagères. Les habitants des villages et les agriculteurs peuvent participer dans le cadre de procédures informelles.

De façon globale, il convient de retenir qu'au titre du public concerné les professionnels tels que les urbanistes et les paysagistes sont rarement pris en compte dans les procédures de participation formelles. Seule la Belgique les mentionne au titre des professionnels.

3. L'ouverture au public des structures chargées de la politique paysagère

Cette ouverture devrait concerner indifféremment les autorités locales et régionales, le public et les professionnels. Mais deux situations s'observent.

Soit cette ouverture s'entend sans restriction comme aux Pays-Bas. En Irlande, l'ouverture au public résulte de la pratique. En particulier, l'organisation de la consultation publique est laissée à la discrétion des autorités publiques.

Soit cette ouverture est essentiellement concentrée sur les autorités locales et régionales et les associations. C'est le cas en Allemagne, où il y a une ouverture considérable vers les autorités régionales et locales, moins en direction du public. En ce qui concerne les associations, la plupart des Etats ont installé au niveau central ou régional des conseils consultatifs avec des représentants chargés de défendre la protection de la nature. Ces conseils doivent être consultés sur les mesures concernant les paysages remarquables.

En Belgique, le Conseil wallon de l'environnement et du développement durable (CWEDD) intervient au niveau des projets soumis à des études d'incidences et formule parfois des remarques concernant l'analyse paysagère. Outre des membres de diverses commissions, le CWEDD est composé de représentants de l'Union wallonne des entreprises, d'organisations professionnelles agricoles, d'organisations syndicales, d'organisations représentatives des classes moyennes, d'associations de protection de l'environnement, d'associations représentatives des consommateurs, de l'Union des villes et communes wallonnes et des institutions universitaires francophones.

De même, en Grèce, faute d'un cadre législatif contraignant et en raison de l'absence de déclinaison de ces institutions à un niveau inférieur au niveau national, il existe simplement quelques sections administratives qui avec les agences publiques et les autorités locales sont principalement ouvertes aux professionnels et aux associations.

En France, un Conseil national du paysage a été créé par un arrêté du 8 décembre 2000 afin de renforcer la capacité du gouvernement à énoncer des principes et des orientations pour une politique publique cohérente des paysages. Ses membres ont été nommés par un arrêté du ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement du 18 mai 2001. Composé de personnalités reconnues pour leur compétence dans le domaine du paysage et chargées de représenter « les collectivités locales, la société civile, les administrations de l'Etat », il se réunit au moins une fois par an et chaque fois que l'un de ses membres en fait la demande à la ministre. Il s'agit d'un organe consultatif et de débat devant proposer chaque année au ministre chargé des paysages un rapport sur l'évolution des paysages, procéder à un bilan de la mise en œuvre de la loi paysage et proposer toute mesure susceptible d'améliorer la situation des paysages. Il peut être consulté sur les projets législatifs et réglementaires ayant une incidence sur les paysages.

En Finlande, l'Etat a la responsabilité de sauvegarder les valeurs spécifiques du paysage. Le Gouvernement décide des objectifs de la planification (paragraphe 22) que doivent respecter les autorités étatiques et communales.

En Italie, l'aménagement du territoire, la valorisation des biens culturels et environnementaux et la promotion de l'organisation des activités culturelles sont l'objet d'un pouvoir concurrent entre l'Etat et les Régions, selon un principe de coopération. Ce partage de compétences est issu de la réforme du Titre V de la Constitution (loi constitutionnelle n° 3/2001), qui a modifié l'article 117 du texte constitutionnel. Le nouvel article 118 prévoit l'introduction du principe de la subsidiarité, avec une dévolution étendue des fonctions administratives de gestion, surtout à l'avantage des communes, et aussi des provinces et des régions, qui participent donc de plein droit à l'élaboration de la politique paysagère.

En règle générale, il est du ressort de la Direction générale des biens architecturaux de définir les critères généraux en matière de politique du paysage, tandis que la planification paysagère est du ressort des régions. Pour accomplir cette tâche le Ministère a prévu la création d'un Observatoire national pour la qualité du paysage : organisme technique, consultatif et de coordination des correspondants Observatoires régionaux. L'institution de l'Observatoire national est prévue par l'Accord 2001. Cet accord, pris pour l'application de la Convention européenne du paysage, prévoit à l'article 1 alinéa 2 que « la planification paysagère dont à l'article 149 du code de 1999 sera mise en œuvre selon les modalités ici déterminées ». Par conséquent, la norme en vigueur doit être adaptée au principe énoncé par la Convention de Florence. Afin de garantir une meilleure coordination il était prévu l'émanation de « lignes directrices pour la protection du paysage » de la part du Gouvernement national, qui n'ont pas encore été élaborées.

Les collectivités territoriales mineures (provinces, communes, etc.) sont normalement intégrées à l'élaboration des plans paysagers par la législation régionale. La province peut adopter, selon l'article 57 du décret 112/1998, un plan provincial de coordination, qui n'a cependant pas de valeur impérative et qui ne constitue pas un plan d'urbanisme.

En Suède, certaines zones sont des zones d'intérêt national pour la conservation de la nature conformément au chapitre 3, section 6 du code de l'environnement (SFS 1998 : 808). Le terme « conservation de la nature » inclut la protection du paysage. Ces zones sont particulièrement bien protégées contre les exploitations à l'origine d'un impact significatif sur la nature. Les zones ne sont pas géographiquement identifiées par la législation. Au lieu de cela, l'Agence suédoise de protection de l'environnement (SEPA), conformément à la section 2 du règlement portant sur la protection des zones terrestres et aquatiques (SFS 1998: 896) évalue et choisit les zones spécifiques d'intérêt national pour la

protection de la nature. Les conseils de Comté sont informés des décisions de la SEPA. Cette décision n'a pas de portée juridique directe mais elle est prise en compte dans la pratique par les tribunaux et les autorités chargées de la planification lorsque ces zones concernent des projets individuels.

Au niveau de la procédure, avant de soumettre l'information aux conseils de Comté, la SEPA consulte le Conseil national de l'habitation, de la construction et de la planification et les conseils de Comté concernés. Dans la pratique, les conseils de Comté jouent un rôle crucial en fournissant des informations essentielles à la SEPA. Les conseils municipaux consultent régulièrement les communes à ce sujet (bien que la loi ne le demande pas).

De plus, des documents consacrés à la protection du paysage sont parfois élaborés par les conseils régionaux et municipaux sans connexion avec la législation relative à l'environnement ou à l'urbanisme. La procédure n'est pas juridiquement réglée. Plusieurs possibilités existent au niveau des procédures de participation et des personnes consultées.

En Turquie, les Conseils des villes ont été mis en place dans l'optique des Agenda 21. Ces conseils sont composés de nombreux membres dont la plupart sont les représentants de la société civile. Ces Conseils des villes peuvent jouer un rôle dans la mise en oeuvre de la Convention de Florence.

Il convient de remarquer ici que les réponses données révèlent l'absence de distinction entre les institutions chargées de la conception des politiques du paysage et celles chargées de la réalisation des politiques du paysage. La participation du public à ces deux stades n'apparaît pas clairement de manière distincte.

B. Les politiques publiques concernées par les procédures de participation en matière paysagère

Les réponses aux questions II-6 et II-7 constituent la matière de ce paragraphe.

Pour deux Etats, les Pays-Bas et la Suède, dans la mesure où la protection du paysage est un élément de la planification, en principe toutes les politiques publiques peuvent être concernées par les procédures de participation en relation avec le paysage. En particulier en Suède, une Commission gouvernementale examine quels changements dans la législation suédoise sont nécessaires consécutivement à la Convention d'Aarhus. Il peut s'agir d'étendre les droits à la participation du public, en incluant les associations environnementales.

En France, le paysage est déjà largement pris en compte tant au niveau législatif et réglementaire que grâce à la jurisprudence administrative. La loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages consacre la prise en compte du paysage comme politique publique. Globalement, le paysage fait partie des politiques publiques rattachées à l'environnement. Plus précisément, il fait l'objet de très nombreux textes en droit de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

En Irlande, des efforts sont faits afin de coordonner toutes les politiques sectorielles, conformément à la loi de 2000 de planification et de développement.

De façon plus générale, les politiques publiques les plus couramment citées comme concernées par les procédures de participation en matière paysagère sont les politiques de l'environnement et plus spécifiquement de la conservation de la nature, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de la protection du patrimoine.

Les politiques du tourisme, de l'agriculture, des transports et de la culture sont parfois mentionnées comme des politiques peu soucieuses de prévoir des procédures de participation.

Parfois, la prise en compte des intérêts paysagers dans ces politiques est indirecte.

Ainsi, en Allemagne, en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les programmes et plans relatifs aux paysages doivent être pris en compte (et non pas respectés) par les autorités compétentes. En conséquence, la prise en compte de la protection des paysages résulte surtout de l'intérêt du public et du poids politique lié à la participation des associations, comme le permet la loi sur l'aménagement du territoire (ouverte à tous) et la loi sur la planification des infrastructures (réservée aux associations).

De même, en Belgique, les politiques de l'agriculture et de la sylviculture sont concernées dans la mesure où des projets agricoles soumis à permis d'environnement ou d'urbanisme sont soumis à évaluation des incidences.

En Finlande, il n'y pas une législation spéciale pour la protection du paysage mais les valeurs du paysage sont intégrées dans les différentes lois. Il en est ainsi de la loi sur l'aménagement des sols et de la construction (132/1999) dont l'une des finalités est de protéger le paysage et les valeurs de l'environnement (paragraphe 5, 22 et 24 de la loi).

De même, la loi relative à la protection de la nature (1096/1996) vise des zones de paysage ; la loi relative à l'extraction des matières du sol (555/1981) contient des règles sur le respect des valeurs du paysage en vertu desquelles l'extraction est interdite si les impacts pour le paysage sont considérables (paragraphe 3) ; la loi relative à la protection des milieux construits (60/1985) s'applique non seulement aux bâtiments mais aussi aux paysages dont ils font partie. Un tel milieu peut être protégé par une décision individuelle du centre de l'environnement régional. Cet instrument est complémentaire à la planification du territoire.

C. Les procédures de participation spécifiques à la mise en œuvre des exigences de l'article 5c

Pour une présentation plus détaillée des réponses données il conviendra de se reporter dans le questionnaire en annexe aux questions II-2, II-3, III-2, III-3, IV-2 et IV-3.

1. L'absence d'instruments spécifiques en matière paysagère

Un premier constat est l'absence d'instruments spécifiques à la politique du paysage. L'Allemagne signale l'existence de plans et programmes relatifs aux paysages mais leur caractère contraignant au niveau de la mise en cohérence avec les autres plans et programmes existants est mesuré.

En Finlande, la loi relative à la protection de la nature (1096/1996) a créé un instrument nouveau, « une zone de paysage ». Elle peut être formée compte tenu des qualités paysagères, des caractéristiques historiques, culturelles, etc. (paragraphe 34). Mais les règles de protection qui y sont liées ne peuvent être à l'origine de restrictions excessives pour les propriétaires.

En France, l'article L.110-1-I du Code de l'environnement intègre explicitement, les « espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages » au sein du « patrimoine commun de la nation ». Quant au II, qui énumère les principes cardinaux du droit de l'environnement, il compte les « paysages » au nombre des éléments dont « leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de « développement durable ».

L'article L.350-1 du Code de l'environnement, unique article d'un titre consacré aux paysages, concerne les directives de protection et de mise en valeur des paysages. Créé par la loi « paysage » de 1993, cet instrument est élaboré par l'Etat, à son initiative ou à celle des collectivités locales. Il ne concerne que les territoires remarquables par leur intérêt paysager et ne sont pas encore approuvés. En effet, depuis 1995, quatre directives ont été mises à l'étude. Une a été abandonnée (Côtes de la Meuse et Petite Woëvre (arrêté du 5 mai 1995) ; les trois autres (Alpilles (arrêté du 23 janvier 1995), Vues sur la Cathédrale de Chartres (arrêté du 26 mai 1997), Mont Salève (arrêté du 3 avril 1998)) sont au stade de la consultation finale.

La mise à l'étude d'une directive, décidée par le Ministère de l'environnement, prévoit les modalités de la concertation devant présider à l'élaboration ; au final, la directive de protection et de mise en valeur des paysages est approuvée par décret en Conseil d'Etat, sans enquête publique. Elle sera alors opposable aux documents d'urbanisme et, dans certaines circonstances, aux demandes d'autorisation de défrichement, d'occupation et d'utilisation du sol. Malgré l'absence d'enquête publique, l'information et la consultation du public sont néanmoins garantie compte tenu de la présentation formelle de la directive. En effet, elle se compose d'un rapport de présentation qui analyse l'état initial, exprime les objectifs et motive le contenu des orientations et principes fondamentaux de protection et de mise en valeur des « éléments caractéristiques constituant les structures d'un paysage ». C'est ce document qui témoigne de la plus nette densité normative. Elle comprend des documents graphiques, exposant le périmètre, les zonages et différentes indications utiles. En outre, à titre facultatif, elle peut être assortie d'un Cahier de recommandations. Or, non seulement « l'invention du Cahier de recommandations, exemple notoire du droit souple, à visée pédagogique » est présent dans les trois directives en cours d'élaboration, mais encore, le rapport de présentation « vise à rien moins qu'à civiliser davantage la normativité juridique dans le cadre des rapports Administration-citoyens, en faisant à ces derniers la grâce d'exposer les causes premières et finales du contenu de l'instrument juridique. La directive de protection et de mise en valeur des paysages se trouve ici en parfaite harmonie avec le passage du Rapport explicatif de la Convention de Florence qui indique qu'« il est essentiel de donner au public une définition claire des objectifs à atteindre »²⁴.

L'Italie signale également l'existence de plans paysagers depuis 1939. Mais le paysage est protégé dans la mesure où dans les instruments de planification existants et les autorisations, la démarche est faite de prendre en compte la question paysagère.

Globalement, les instruments ne sont donc pas spécifiques.

En France, et en droit de l'environnement en particulier, tous les régimes spéciaux de protection de l'espace et de la nature visent, parmi d'autres objets, à protéger également (directement ou indirectement) le paysage. Il en est ainsi des parcs nationaux, des réserves naturelles, des arrêtés de biotopes, des forêts de protection et des mesures d'inscription ou de classement de la loi du 2 mai 1930 sur les monuments naturels et les sites. Ainsi, dans les parcs nationaux, les réserves naturelles et les sites classés, l'enfouissement des réseaux électriques et téléphoniques est imposé (articles L.331-5, L.332-15 et L.334-11 du Code de l'environnement).

A titre du droit de l'urbanisme, de nombreuses dispositions supra communales veillent à la prise en compte des paysages. Il en est ainsi de l'article L.110 du Code de l'urbanisme qui vise notamment à « assurer la protection des milieux naturels et des paysages ». De même, parmi les servitudes d'utilité publique énoncées à l'article L.126-1 du Code de l'urbanisme, certaines visent la conservation du patrimoine naturel et culturel. Le règlement national d'urbanisme prévu par les articles R.111-1 et suivants du code de l'urbanisme vise également des éléments du paysage (article R.111-3-2 : protection des sites et vestiges archéologiques ; article R.111-14-2 : prévention des conséquences dommageables sur l'environnement ; article R.111-21 : prévention des atteintes au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales).

Enfin outre des dispositions spécifiques à la protection de la montagne et du littoral de même qu'aux entrées de villes²⁵, les directives territoriales d'aménagement (DTA), élaborées à l'initiative de l'Etat ou

²⁴ CIDCE, CRIDEAU (CNRS-INRA) – Université de Limoges, « Etude d'impact sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention européenne du paysage », Commande du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, direction de la Nature et des Paysages, sous-Direction des Sites et Paysages décembre 2002, 141 p. spécialement p. 90-91.

²⁵ Ces dispositions sont exposées au E, consacré aux procédures de participation particulières à un paysage ou à un territoire.

sur demande d'une région, fixent, entre autres, les « orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ». Ces « orientations fondamentales » appellent la définition des « principaux objectifs de l'Etat en matière [...] de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ». Aucune procédure de DTA n'est encore parvenue à son terme.

Le contenu de ses différentes dispositions supra communales doit être respecté par les collectivités locales lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

En Suède, la politique du paysage est élaborée dans un document de planification prévu au chapitre 4 (section 1) de la loi de planification et de construction (SFS 1987 : 10). Le plan indique les mesures prévisionnelles en termes d'usage et de conservation du sol et de l'eau, en incluant les politiques du paysage, sur l'ensemble du territoire de la commune.

En Irlande également, l'autorité compétente en matière d'urbanisme peut désigner, sur son territoire de compétence, n'importe quelle zone à protéger au titre de la conservation du paysage.

2. L'absence de distinction des procédures de participation entre conception et réalisation de la politique du paysage

En l'état actuel du droit, il n'existe pas véritablement de distinction des procédures de participation entre conception et réalisation de la politique du paysage.

Certains Etats (la Belgique, l'Italie) proposent une distinction en considérant que la conception de la politique du paysage s'opère par voie de plans et schémas et que la réalisation de la politique du paysage s'opère par voie de permis et d'autorisations ainsi que par voie de création d'aires protégées.

Dès lors, en matière de conception,

– en Belgique une série de mécanismes de participation sont prévus pour l'élaboration et l'évaluation des incidences (le cas échéant) des principaux outils généraux de planification en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, lesquels peuvent inclure des objectifs de protection des paysages.

Outre les documents stratégiques supra-régionaux (Schéma de développement de l'espace communautaire et Deuxième Esquisse de Structure – Benelux), les principaux outils régionaux de planification sont, d'une part, en aménagement du territoire, le Schéma de développement de l'espace régional – ci-après SDER²⁶ – et, d'autre part, en environnement, le Plan d'environnement pour le développement durable – ci-après PEDD²⁷ –.

De plus, le territoire wallon fait l'objet de « plans de secteur » (article 21 à 46 CWATUP), qui sont les principaux plans d'aménagement du territoire en Région wallonne. Ces plans se divisent en zones d'affectation des sols telles que la zone agricole et la zone forestière qui contribuent au maintien ou à la formation du paysage (article 35 et 36 CWATUP). La zone d'espaces verts contribue, quant à elle, à la formation du paysage ou constitue une transition végétale adéquate entre des zones dont les destinations sont incompatibles (article 37, 2^{ème} alinéa CWATUP) tandis que la zone de parc est destinée aux espaces verts ordonnés dans un souci d'esthétique paysagère (article 39, 1^{er} alinéa). Par ailleurs, les plans de secteur peuvent comporter des périmètres de point de vue remarquable ou d'intérêt paysager (article 40, 1^{er} et 3^{ème} alinéa CWATUP).

²⁶ Arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 (M.B. du 21/09/1995).

²⁷ Arrêté du Gouvernement wallon du 9 mars 1995 (M.B. du 21/04/1995).

Au niveau local, des schémas et plans précisent certains des plans élaborés à un niveau supérieur (SDER au niveau régional, plans de secteur). De plus, quant au paysage et à la gestion de l'environnement, le plan communal d'environnement et de développement de la nature (PCEDN) est un outil de planification du développement durable de la commune, le plan communal de développement rural est un outil d'aménagement opérationnel.

– en France, les documents d'urbanisme modifiés par la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 contiennent des dispositions qui visent explicitement le paysage ou contribuent à le protéger à titre accessoire²⁸.

Il en est ainsi, en particulier, du schéma de cohérence territoriale (article L.122-1 du code de l'urbanisme). Instrument de planification intercommunale il vise à la fois la protection des paysages et la mise en valeur des entrées de ville. Son contenu influe très fortement sur le plus grand nombre des autres planifications.

De même, à l'échelle communale, le plan local d'urbanisme doit être notamment constitué d'un « projet d'aménagement et de développement durable » (PADD, article L.123-1 du code de l'urbanisme) et d'un règlement. Le PADD peut traiter des entrées de villes, et des « paysages » (même article, 2^{ème} alinéa), tandis que le règlement peut s'attacher à la protection des paysages au Titre du 4 (« qualité architecturale ») et « insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant », du 5 (« motifs d'urbanisme ou d'architecture »), du 7 (« identifier et localiser les éléments de paysage et déterminer les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, et mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection »).

Au titre de la planification environnementale, le schéma départemental des carrières doit « prendre en compte [...] la protection des paysages, des sites et des milieux naturels sensibles », et fixer « les objectifs à atteindre en matière de remise en état et de ré-aménagement des sites » (article L.515-3 du Code de l'environnement).

Les parcs naturels régionaux « constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel (article L.3331c env.), et leur charte (soumise à enquête publique depuis la loi SRU) doit obligatoirement être accompagnée d'un document déterminant les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc » (même article). A noter que selon l'article L.333-1 4e alinéa du Code de l'environnement. « les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte ».

Enfin, dans le cadre des « pays », nouveau territoire de projet en milieu rural, l'article 25 dernier alinéa de la loi du 25 juin 1999 prévoit que « lorsque la charte de pays vise en priorité à préserver et requalifier le patrimoine naturel, paysager et culturel [...] » alors que les territoires sont soumis à une forte pression d'urbanisation et ne sont pas couverts par un schéma de cohérence territoriale (loi SRU 2000), les plans locaux d'urbanisme et cartes communales (et documents en tenant lieu) « doivent être compatibles avec les orientations fondamentales de l'organisation spatiale de la charte » de pays. En cas d'élaboration ultérieure d'un schéma de cohérence territoriale, la charte de pays fait partie du porter à la connaissance préfectoral, et le document d'urbanisme en gésine doit la « prendre en compte ».

– en Italie, le Code des biens culturels et environnementaux de 1999 (en italien « *testo unico* » n°490/1999, un code à droit constant approuvé par décret législatif) a regroupé les différentes dispositions sur les plans paysagers aux articles 149-150.

²⁸ Gérard MONEDIAIRE, « La prise en compte du paysage dans les instruments de planification en droit français », *Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 3, 2003, pp. 278 et s.

Ces plans sont de deux ordres :

- a) les plans paysagers au sens strict, qui ne sont pas de véritables plans d'urbanisme, mais qui ont des conséquences importantes sur les plans d'urbanisme car ces plans doivent respecter les plans paysagers ;
- b) les plans territoriaux ayant finalité de protection paysagère, qui sont des véritables plans d'urbanisme (ils ont une étendue régionale, ou infra-régionale).

Certains éléments du paysage peuvent être gérés par des plans sectoriels, tels que :

- les plans des Parcs naturels, prévus par la loi 394/1991 ;
- les plans de développement des communautés de montagne, prévus par l'article 6 de la loi 1102/1971 (modifié plusieurs fois).

En matière de réalisation les outils de protection des paysages sont, en Belgique, les règlements régionaux d'urbanisme – particulièrement le Règlement général sur les bâtisses en site rural (RGBSR) –, règlements communaux d'urbanisme, permis de bâtir et de lotir, les procédures de classement, parcs naturels et les opérations d'aménagement actif (remembrement légal de biens ruraux, rénovation urbaine, revitalisation des centres de vie, rénovation des sites d'activité économique désaffectés, embellissement des enveloppes extérieures des immeubles d'habitation).

Les études d'incidences sur l'environnement permettent un examen systématique des retombées paysagères de tout projet dans une optique préventive. Toute demande de permis²⁹ comporte soit une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, soit une étude d'incidences sur l'environnement (article 7 du décret du 11 septembre 1985 ; voir infra).

En France, au niveau de la réalisation de la politique paysagère, les autorisations d'urbanisme qui permettent un contrôle sur des activités susceptibles d'affecter le paysage sont diversifiées : le permis de construire, l'autorisation de lotir, le permis de démolir, les autorisations de camping, caravanes, résidences mobiles de loisirs et d'habitations légères de loisirs ainsi que les autorisations relatives aux remontées mécaniques et aménagements du domaine skiable. De plus, le droit de l'urbanisme comporte un ensemble de contrôles administratifs sous la forme de déclarations préalables, notamment la déclaration de travaux et la déclaration de clôture.

S'agissant du permis de construire, autorisation la plus courante, outre le fait que le demandeur doit présenter un projet architectural (article L. 421-2, 2^{ème} et 3^{ème} alinéa du code de l'urbanisme) la demande d'autorisation comporte un dossier qui contient obligatoirement un volet paysager (article R. 421- 2 du code de l'urbanisme) : des plans, coupes, vues, un document graphique, une notice paysagère et l'étude d'impact lorsqu'elle est exigée.

Cette prise en considération du paysage est aussi confortée par l'obligation de recours à un architecte (article L. 421.2 du code de l'urbanisme). Toutefois ce dispositif est assorti d'exceptions qui en réduisent la portée (article R. 421- 2, B et C quant au contenu du dossier, article R. 421.1.2 quant au recours à un architecte)³⁰.

²⁹ Selon l'article 1^{er}, 4 du décret du 11 septembre 1985, il faut entendre par permis :

- les permis accordés en vertu du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ;
- les permis accordés en vertu des Articles 84, 89 et 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ;
- les permis de valorisation des terriels délivrés en vertu du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terriels et les actes administratifs, énumérés par le Gouvernement, pris en application des lois, décrets et règlements, décidant de réaliser ou de permettre de réaliser un projet en tout ou partie.

³⁰ Bernard DROBENKO, « Le volet paysager du permis de construire », *Revue européenne de droit de l'environnement* n° 3, 2003, p. 301.

En matière d'autorisation de lotir, la loi SRU a ajouté un alinéa à l'article L.315-1-1 du code de l'urbanisme selon lequel « la demande d'autorisation de lotir précise le projet architectural et paysager du futur lotissement ... ».

Autre illustration, l'article L.442-2 du Code de l'urbanisme (introduit par la loi « paysages » de 1993) prévoit la nécessité d'obtenir une autorisation au titre des « installations et travaux divers » lorsqu'un projet non soumis à autorisation est susceptible de « détruire un élément de paysage identifié par un plan local d'urbanisme ».

Au regard du droit de l'environnement, de nombreuses activités font également l'objet d'un contrôle administratif préalable, notamment : installations classées, carrières, activités nucléaires, organismes génétiquement modifiés, eau et publicité. L'une des caractéristiques du droit de l'environnement est de mettre en œuvre le principe de prévention par l'obligation d'une étude préalable (étude d'impact, notice d'impact, étude d'incidence). Le paysage apparaît expressément dans les deux textes fondamentaux qui régissent les études d'impact : le décret du 12 octobre 1977 pour la protection de la nature en général, le décret du 21 septembre 1977 pour les installations classées.

3. Les modalités de la participation

Un troisième constat est l'absence de procédures spécifiques de participation en matière de politique paysagère. Ainsi, les principales modalités de participation signalées se retrouvent dans d'autres politiques, à savoir :

- une consultation du public destinée à définir le contenu de l'étude d'incidence pour les projets soumis à une telle étude : en Belgique, toute demande de permis comporte soit une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, soit une étude d'incidences sur l'environnement (article 7 du décret du 11 septembre 1985).

Pour les projets qui font l'objet d'une étude d'incidences, une phase de consultation du public est réalisée avant l'introduction de la demande de permis. Le but de cette phase est notamment de mettre en évidence les points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences et de présenter des alternatives pouvant raisonnablement être envisagées par l'auteur du projet afin qu'il en soit tenu compte lors de la réalisation de l'étude d'incidences (article 12 du décret du 11 septembre 1985). Cette consultation préalable du public est organisée conformément au chapitre IV de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne. En outre, les demandes de permis qui font l'objet d'une étude d'incidences sont soumises à une enquête publique :

- une étude d'impact obligatoirement communiquée au public. En France en particulier, la procédure d'étude d'impact, qui doit précéder un certain nombre d'ouvrages et de travaux, constitue un instrument important d'information des décideurs et du public sur l'impact paysager d'une activité. Cette étude doit notamment analyser les effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur les sites et paysages ;

- une procédure d'enquête publique qui donne la possibilité de commenter par écrit les projets de plans et schémas en rapport avec le paysage : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Suède, Turquie.

En Espagne par exemple, dans le cadre de la législation sur les plans d'aménagement des ressources naturelles, une publication de l'acte d'ouverture d'une enquête publique invite toute personne à examiner le projet de plan dans les lieux publics réservés à cet effet et à présenter ses observations dans un délai de vingt jours au moins. Les associations spécialement consultées reçoivent le projet de plan et doivent fournir des observations dans un délai de 10 jours.

En Italie, concernant les parcs naturels, après son adoption, le plan du parc est communiqué aux communes et aux communautés de montagne, ainsi qu'aux régions concernées. Pendant un délai de 40 jours tout public peut les consulter et en tirer des copies auprès des régions, communes et communautés de montagne; dans un délai ultérieur de 40 jours après cette consultation, tout public peut présenter des observations écrites, sur lesquelles les autorités du Parc doivent obligatoirement exprimer leur avis ;

– la possibilité de commenter les projets lors de discussions orales dans des réunions consultatives consacrées à la protection de la nature, au contenu du projet de plan paysager : Allemagne, Italie, Pays-Bas, Suède ;

– la consultation des autorités étatiques préalablement à la désignation d'une zone de protection du patrimoine naturel, laquelle peut avoir pour objet la protection du paysage. Cela concerne l'Irlande où, conformément à la loi sur la faune de 2000, avant la publication de la notification d'une nouvelle zone de patrimoine naturel, le Ministre consulte le Ministre de l'agriculture, de l'alimentation et du développement rural, le Ministre de l'environnement et des collectivités locales, le Ministre des entreprises publiques, le Ministre des ressources maritimes et naturelles, et tout autre ministère dont la consultation est justifiée par les circonstances, de même que toutes autorités compétentes en matière de planification sur le territoire de la zone ;

– la consultation des communes concernées sur le contenu du plan paysager élaboré au niveau régional: Italie, Suède ;

– la consultation d'instances et de personnes qualifiées sur les mesures en faveur des paysages dans les plans et schémas d'aménagement ou d'urbanisme.

C'est le cas en Belgique avec la consultation de la Commission régionale de l'aménagement du territoire, des commissions communales d'aménagement du territoire, etc.

En France, une Commission nationale du débat public peut être saisie afin d'organiser un débat sur des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées entrant dans les catégories d'opérations et de projets d'investissements visées à l'article 1er du décret du 22 octobre 2002. De même la saisine de la Commission nationale du débat public peut avoir pour objet l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement en application de l'article L.121-10 du code de l'environnement³¹. La saisine résulte du maître d'ouvrage ou, lorsque celui-ci n'est pas désigné, de la personne publique responsable d'un projet, de certaines autorités publiques voire de la commission elle-même.

Le maître d'ouvrage, ou à défaut la personne publique responsable du projet, doit alors proposer au président de la commission un dossier en vue du débat et à destination du public. De plus, le compte rendu et le bilan du débat public sont mis à disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par le maître d'ouvrage et joints au dossier d'enquête publique.

De même en Irlande où, avant de désigner une zone de conservation du paysage dans son plan de développement, l'autorité locale compétente doit consulter les autorités étatiques concernées et notifier cette nouvelle désignation aux conseils et autres autorités qui, selon l'opinion de l'autorité de planification, ont un intérêt à une telle notification :

³¹ Décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public, JO du 23 octobre 2002.

- la consultation d’instances (Commission de gestion de parc naturel) préalablement à certains grands travaux nécessitant un permis d’urbanisme (avis conforme) et pour tous les permis d’urbanisme, de lotir, d’environnement et autres permis uniques (avis simple) : Belgique ;
- l’organisation de procédures de collaboration entre les autorités décentralisées (régions communes) chargées d’élaborer des plans paysagers et les bureaux périphériques chargées de la politique du paysage (Ministère des biens culturels et environnementaux) : Italie ;
- le droit reconnu aux associations de recourir à un expert : Allemagne ;
- la saisine populaire ou l’initiative d’un public intéressé par l’enclenchement de certaines procédures.

Ainsi, en Belgique, le Gouvernement peut décider qu’il sera procédé à une enquête sur l’utilité du remembrement de l’ensemble des biens qu’il délimite provisoirement. Cette décision est prise soit d’office, soit à la demande d’au moins vingt exploitants ou propriétaires intéressés (article 4 de loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux). De plus, une « saisine populaire » du Gouvernement régional peut enclencher la procédure de classement en vue de classer un site pour la beauté et la richesse de ses paysages (article 196 à 204 du CWATUP). Une enquête publique est ensuite organisée :

- des facultés d’action en justice pour les associations agréées qui donnent au public un pouvoir de contrôle sur la réalisation des politiques environnementales et paysagères : Italie ;
- l’organisation d’un référendum local. En Turquie, cela est possible pour des sujets en lien avec l’aménagement urbain, et donc le paysage. Mais il s’agit d’une procédure totalement informelle. En France, un référendum consultatif peut être organisé par les autorités locales sur les affaires de la compétence de la commune. Surtout, l’article 6 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003³² modifié l’article 72 de la Constitution consacré aux collectivités territoriales. Il reconnaît aux collectivités territoriales (région, département, commune), la possibilité d’organiser un référendum décisionnel sur des questions de leur compétence. En particulier, dans la mesure où la région est chargée de l’élaboration de l’inventaire régional du paysage, elle pourrait organiser un référendum sur une question de paysage ;
- un droit de pétition reconnu aux citoyens. En Turquie, ce droit de pétition est reconnu à l’article 74 de la Constitution pour des questions personnelles ou publiques. Il consiste en une requête ou une plainte par écrit et permet d’obtenir une information ou une réclamation sur un point. La réponse s’obtient dans un délai de 15 jours pour les questions personnelles et sans délai pour les questions publiques. En France, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 prévoit que « les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l’exercice du droit de pétition, demander l’inscription à l’ordre du jour de l’assemblée délibérante de cette collectivité d’une question relevant de sa compétence ». Le législateur devra en préciser les modalités.

D. Les procédures de participation spécifiques à la formulation des objectifs de qualité paysagère (article 6d)

Les réponses aux questions I-2, II-4, II-5, III-4, III-5, III-6 et III-7 ont permis la rédaction de ce paragraphe :

Il n’existe pas véritablement de dispositions internes aux Etats consultés spécifiques à la définition des objectifs de qualité paysagère.

³² Voir annexe 3 : Loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local JO n° 177 du 2 août 2003, p. 13218.

A priori, le public concerné par la conception et/ou la réalisation des politiques du paysage et le même que celui concerné par la formulation des objectifs de qualité paysagère. De même, les institutions qui ont en charge la formalisation des objectifs de qualité paysagère sont généralement les mêmes que celles qui ont en charge la conception des politiques du paysage.

Lorsque des précisions sont apportées, elles désignent les régions comme titulaires de cette compétence.

Ainsi, en Grèce, il n'y a pas d'institutions spécialement chargées de la formalisation du paysage, principalement en raison d'un manque de moyens. Cependant, le Ministre de l'environnement a pris seulement des initiatives sporadiques mais le Gouvernement encourage de plus en plus un transfert de pouvoirs et de responsabilités en direction des autorités locales et régionales.

Pour l'instant, les structures qui ont en charge la formulation des objectifs de qualité paysagère sont celles à l'intérieur du centre national pour le développement durable et le ministère de l'environnement, des travaux publics et de l'aménagement du territoire. Il existe quelques indications selon lesquelles ces structures peuvent être ouvertes aux autorités locales et régionales.

De même en Italie, l'article 2 de l'Accord-2001 qui n'a pas de valeur normative, identifie dans les régions les sujets chargés de l'élaboration des objectifs de qualité. L'article 4 prévoit la détermination des objectifs de qualité paysagère « en fonction de la valeur spécifique attribuée à chaque partie du territoire ».

De plus, les régions sont en train de créer des « observatoires régionaux du paysage » pour l'élaboration des objectifs de qualité paysagère. Notamment la Région Sicilia a déjà institué, par décret régional, un « *Osservatorio per la qualità del paesaggio* » finalisé à appliquer les termes de l'Accord Etat-Régions de 2001, et qui remplace une précédente Commission technique pour le paysage. Le règlement de l'observatoire est en cours de préparation.

En définitive, au niveau de la définition des objectifs de qualité paysagère, il n'y a pas véritablement, en l'état actuel du droit, de distinction entre la conception des politiques du paysage et la formulation des objectifs de qualité paysagère. Les exigences des articles 5c et 6d sont généralement perçues comme des exigences liées.

S'agissant de la notion de participation utilisée à l'article 5c et de la notion de consultation utilisée à l'article 6d, il n'y a pas de différences juridiques significatives, les modalités des procédures dans les deux cas pouvant être identiques.

Seuls quelques Etats ont avancé sur la question de l'articulation entre les exigences de l'article 5c et celles de l'article 6d.

Aux Pays-Bas, en particulier, les objectifs de qualité paysagère sont formulés et définis dans le cadre de la planification, tout comme la conception et la réalisation des politiques du paysage. Les exigences des articles 5c et 6d sont donc réunies dans le cadre de la politique de planification. La participation du public au niveau du projet et de l'établissement de ces plans est garantie sur la base de la loi sur la planification.

En Belgique, le Gouvernement wallon a créé, le 7 mai 1998, la Conférence permanente du développement territorial (CPDT). En mettant sur pied un programme de recherche pluriannuel, qui rassemble à la fois la plupart des départements ministériels de la Région et les trois grandes universités francophones (UCL, ULB, Ulg), le Gouvernement a voulu se doter d'un outil d'aide à la décision. La Conférence permanente du développement territorial est d'abord un lieu de rencontre interdisciplinaire, mais aussi un important réseau de recherche appliquée, dont l'action sera orientée et coordonnée

directement par le Gouvernement. Il s'agit là d'un comité scientifique, non juridique et non ouvert au public.

Selon les travaux de la Conférence permanente du développement territorial³³, les exigences de l'article 5c et de l'article 6d sont perçues comme des exigences autonomes. La Région wallonne achève l'identification et la qualification des territoires paysagers au sens de l'article 6c de la Convention. Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- constituer un double référentiel spatial du territoire wallon, en vue d'adapter les actes d'aménagement à leur contexte naturel ou paysager ;
- réhabiliter et recycler des espaces bâtis, en lieu et place de la consommation de nouveaux espaces en proposant aux acteurs locaux une série de pratiques favorisant une meilleure gestion des espaces construits, patrimoine bâti et espaces publics confondus.

Cinq éco-régions ont été de la sorte différenciées.

Ce n'est qu'ensuite et après consultation du public que des objectifs de qualité paysagère seront formulés pour les paysages ainsi identifiés et qualifiés, conformément à l'article 6d de la Convention.

En Italie, la loi n'a pas encore de références aux objectifs de qualité paysagère, ni à l'articulation avec les exigences de l'article 5c. Néanmoins, l'article 4 de l'accord Etat-Régions de 2001, prévoit que les régions seront responsables de la protection et de la valorisation des valeurs paysagères. Elles doivent identifier les objectifs de qualité par rapport aux différents territoires.

De plus, le Plan d'action du paysage du Parc national du Cilento considère de manière unitaire les prévisions de l'article 5c et 6d, car il établit les objectifs de qualité paysagère en accord avec la population, définissant les éléments paysagers concernés et les instruments qui doivent être utilisés pour les atteindre³⁴.

E. Les procédures de participation particulières à un paysage ou à un territoire

Les éléments rapportés ici résultent des réponses aux questions II-9, II-10, II-11.

Parmi les paysages distingués (paysage urbain, paysage rural, paysage remarquable, paysage banal, paysage dégradé), les procédures de participation du public en matière paysagère font principalement référence au paysage urbain.

Au titre des paysages dégradés et plus particulièrement concernant les sites d'activité économique désaffectés, en Belgique, sur proposition d'un ou plusieurs propriétaires, le Gouvernement wallon arrête provisoirement qu'un site, dont il fixe le périmètre, est désaffecté et doit être assaini ou rénové (article 168, paragraphe 1^{er} du CWATUP).

Le Plan wallon d'environnement pour le développement durable (PEDD) prévoit, en son action 205, une procédure de consultation (Commission régionale d'aménagement du territoire – ci-après CRAT – et enquête publique) dans le cadre de l'élaboration des projets de rénovation des sites.

Concernant les pratiques formelles et informelles en rapport avec la politique du paysage particulières à certains territoires, en Région wallonne, la gestion des paysages de vallée est envisagée dans le cadre des contrats de rivière, aujourd'hui au nombre de quatorze (Circulaire du 20 mars 2001).

³³ Ses travaux sont disponibles à l'adresse <http://www.cpd.wallonie.be>.

³⁴ Conseil de l'Europe, Observatoire sur l'application de la Convention européenne du paysage aux parcs et aux espaces protégés, « Parc national du Cilento e Vallo di Diano : Plan d'action du paysage », 2003.

En France, des dispositions législatives concernent la protection des paysages de montagne (articles L.145-3-II et L.145-7-1 du Code de l'urbanisme) et du littoral (article L.146-6 du Code de l'urbanisme). En particulier, dans les départements d'outre mer, « les constructions et aménagements sur les pentes proches du littoral sont interdits quand leur implantation porte atteinte au caractère paysager des mornes » (article L 156.2 du code de l'urbanisme). S'agissant des zones de montagne, lorsque les Parcs naturels régionaux sont situés dans un massif montagneux, les organes du PNR sont représentés au sein des Comités de massif, afin de garantir « la spécificité des zones de montagne ».

De même, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager concernent la protection du patrimoine historique et esthétique pour son intérêt paysager (articles 70 à 72 de la loi du 7 janvier 1983). Ces qualifications variables du paysage conduisent à une protection renforcée, sous le contrôle du juge.

Au titre des paysages urbains, l'article L.111-1-4 du Code de l'urbanisme, dit « entrée de ville », instaure un couloir d'inconstructibilité de part et d'autre des voies routières, plus ou moins large selon la classification de la voie au code de la voirie routière. Dès qu'un plan local d'urbanisme adapté à l'objectif de protection et mise en valeur esthétique des entrées de ville est adopté, l'interdiction de construire tombe. Les procédures de consultation et de participation propres à la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme permettront au public de s'exprimer sur ces dispositions spécifiques aux entrées de ville. La loi SRU du 13 décembre 2000 a également prévu la suspension du principe d'inconstructibilité dans les communes non dotées d'un plan local d'urbanisme, pour les projets assortis d'une étude rendant compte de la prise en compte des intérêts protégés.

S'agissant des paysages ruraux, la création des parcs naturels régionaux constitue un moyen privilégié de préservation des paysages puisque la charte doit être accompagnée d'un document déterminant les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc (article L.333-1 du Code de l'environnement). De même, la création des pays offre aux communes la possibilité de préserver et de requalifier leur patrimoine naturel, paysager et culturel par la rédaction d'une charte de pays. Surtout ces deux instruments sont essentiels en ce qu'ils donnent au public une large possibilité de participation (article 22 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 modifié par l'article 1-B-1 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement social urbains).

En Grèce, la promotion des paysages naturels dans les zones de montagne est particulièrement concernée.

En Italie, l'article 6 de la loi 494/1993 qui s'applique au littoral prévoit que les régions, au titre de la gestion du littoral, doivent préparer des plans d'utilisation des plages (PUA : *piani di utilizzazione degli arenili*), qui doivent être rédigés avec la participation des communes intéressées et des associations professionnelles du secteur touristique plus importantes au plan régional. Des politiques informelles de consultations des populations locales sont aussi prévues dans les procédures d'élaboration des plans pour la montagne.

En Suède, des plans locaux doivent indiquer spécialement comment la protection des zones d'intérêt national est mise en œuvre à l'échelle locale. Cela concerne notamment « les zones d'intérêt national pour la conservation de la nature » géographiquement identifiées et protégées directement au titre du chapitre 4 du Code de l'environnement (certaines zones de montagne, des rivières, des zones côtières...).

En Turquie, la loi sur l'aménagement et la protection du Bosphore de 1983 est un exemple de réglementation spécifique aux paysages remarquables. Elle prévoit certaines dispositions pénales pour ceux qui portent atteinte à la beauté naturelle et culturelle du Bosphore, et elle introduit, pour les destructeurs, l'obligation de remise en état.

Concernant la prise en compte des paysages transfrontaliers, très peu de dispositifs sont signalés.

Simplement, par la Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages signée à Bruxelles le 8 juin 1982, les Pays-Bas, le Luxembourg et la Belgique s'engagent à coopérer dans les domaines suivants :

- l'harmonisation des principes et des instruments des politiques en cause [...] ;
- l'organisation de campagnes d'information et d'éducation coordonnées [...] ;
- l'exécution coordonnée d'accords conclus dans un cadre international plus large, tel celui du Conseil de l'Europe.

Une étude d'incidences sur l'environnement transfrontalière est organisée lorsque l'aménagement proposé par :

- le projet de schéma de développement de l'espace régional ou par celui de plan de secteur (article 14, paragraphe 3 et article 43, paragraphe 2bis CWATUP) ;
- le projet faisant l'objet d'un dossier de demande de permis (Décret wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, article 16) est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'une autre Région, d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

En Italie, plusieurs Parcs naturels italiens, notamment les parcs situés dans la région alpine, ont prévu dans les plans des parcs des actions spécifiques de gestion des paysages transfrontaliers. Dans l'accord 2001 il n'y a pas de références spécifiques à l'article 9 de la Convention européenne du paysage sur la coopération transfrontalière.

En France, les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, composés d'un rapport-diagnostic, d'une charte (qui exprime un projet de développement durable) et de documents graphiques, valent plan de la Région. Etablis pour dix ans, ils doivent définir notamment un « développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux ». Il prévoit des mesures de réhabilitation des territoires dégradés et de « protection et mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturel et urbain en prenant en compte les dimensions inter-régionales et transfrontalières ».

Plus concrètement, une expérience est menée par le Conseil du Léman et par les villes de Strasbourg et de Kehl. Une commission aménagement du territoire et environnement, mise en place à l'initiative des élus, a initié une réflexion sur le paysage entre les services des cinq entités territoriales concernées (Ain et Haute-Savoie en France; Genève, Vaux et Valais en Suisse). Des journées d'échange avec des universitaires, des élus et des techniciens ont été organisées avec trois jours de visites de terrain consacrées à trois thèmes majeurs pour le paysage : milieu naturel ; espace urbain ; agriculture et monde rural. Ces journées ont débouché sur la rédaction d'une sorte de code de bonne conduite à l'égard du paysage. Des engagements dans les secteurs clés ont été affirmés. A terme, cela prendra la forme d'une Charte du paysage qui est en voie d'élaboration.

Une autre expérience de coopération transfrontalière résulte de l'initiative de deux collectivités locales, Strasbourg et Kehl, autour du Rhin. Elles procèdent à un aménagement urbain paysager commun autour du Rhin pour créer un espace appelé « le jardin des deux rives » sur 34 hectares en France et 22 hectares en Allemagne, comprenant selon un plan commun, des espaces de jeux, des jardins paysagers et de loisirs, des jardins familiaux, des scènes aquatiques et un aménagement des rivages. Les deux rives seront reliées par une passerelle sur le Rhin réservée aux piétons et aux cyclistes. La fin des travaux est prévue en 2004 à l'occasion d'un festival de l'art du paysage qui durera six mois pour un rendez-vous paysager franco-allemand unique autour du Rhin.

Enfin, en Suède, il existe une mesure générale que les conseils de Comté doivent respecter (SFS 2002:824) qui consiste à « informer les autorités concernées dans les pays nordiques frontaliers sur les dispositions prévues par le plan social... entrant dans le champ de compétence du conseil régional ». Or, le « plan social » est un concept large qui inclut les politiques du paysage. L'information est imposée si les dispositions du plan peuvent avoir de l'importance pour les activités des autorités des Etats frontaliers.

F. Les dispositifs destinés à favoriser l'émergence d'une culture administrative et citoyenne du paysage

Les réponses aux questions III- 8, III-9 et II-8 ont fourni certains éclaircissements en la matière.

Un dispositif de formation et d'information existe ou prend forme dans la plupart des pays pour favoriser l'émergence d'une culture administrative et citoyenne du paysage. Son contenu est varié. Il s'agit souvent de dispositions ponctuelles.

Ainsi, en Allemagne, les acteurs concernés par ce dispositif d'information sont les agences étatiques, les écoles publiques et privées, les associations, les organisations privées.

L'information s'exerce via Internet, l'enseignement, les campagnes publiques, des séminaires et des conférences pour les professionnels du droit, les urbanistes et les architectes aussi bien que pour le public au sens large.

En Belgique, il est signalé à titre d'exemple, que :

- le Centre permanent de formation en environnement pour le développement durable (CePeFEDD) a organisé en 1999 une formation pour les agents communaux du contrat de rivière de la Haute-Meuse, consacrée notamment à des « éléments d'analyse et de la gestion du paysage » ;
- le programme 2001-2002 du CPDT a consacré un thème de recherche au patrimoine paysager ;
- la Région wallonne a organisé un colloque « Biodiversité et paysage » à Liège en 2002.

En France, il existe de nombreuses formations publiques « paysagères » proposées par les Ministères de l'Agriculture, de l'Education Nationale et de la Culture. L'intérêt pour ces formations tend à s'accroître.

En Grèce, pour l'instant, il existe seulement des efforts informels et des initiatives de la part des communautés locales et des associations de protection de l'environnement, principalement à travers l'organisation de réunions publiques ou autres événements, de même que par le biais de campagnes locales qui accroissent la prise de conscience du public et soulignent la nécessité d'une information du public.

De plus, il existe une tendance nationale en direction d'une collaboration du gouvernement en faveur des associations pour diffuser l'information en matière environnementale. Les associations sont en train de devenir l'un des partenaires majeurs dans le processus croissant de prise de conscience de la part du public de l'importance de l'environnement et de la préservation des ressources naturelles.

En Italie, la Direction générale pour les biens architecturaux et le paysage du Ministère pour les biens et les activités culturelles a inauguré en 1997 une campagne de sensibilisation du public aux problèmes environnementaux et paysagers qui prévoit des accords et des conventions avec les associations professionnelles et ONG. A ce propos on peut citer une convention signée le 20 mars 2003 avec Italia Nostra, une des ONG environnementales les plus anciennes en Italie, qui s'inscrit dans le processus

d'application de la Convention européenne du paysage. Cette convention prévoit différentes activités indiquées à l'article 2 :

- diffuser la connaissance et la conscience par rapport aux valeurs du paysage ;
- identifier les méthodologies de formation originelles en matière de paysage ;
- promouvoir et favoriser la participation des citoyens en matière de paysage ;
- identifier les meilleures modalités pour l'application de la CEP.

On peut citer aussi la Conférence nationale du paysage, organisée par le Ministère en 1999, avec la participation des collectivités territoriales, des associations professionnelles et des ONG. La Conférence avait indiqué la nécessité de former une commission pour l'étude de nouvelles normes juridiques en matière de paysage pour poursuivre le travail amorcé à cette occasion.

Néanmoins, la participation du public n'est généralement pas prévue pour la mise en œuvre d'instruments de droit souples, tels des labels ou des prix... Pour les Pays-Bas, la participation du public dans le cadre d'instruments de droit souples n'est pas à souhaiter dans la mesure où les garanties de procédure pour une participation effective du public sont plus affirmées dans les procédures officielles.

Néanmoins, la Belgique signale trois instruments de concertation : le plan communal de développement rural (PCDR), le plan communal de développement de la nature (PCDN) et le contrat de rivière :

- le PCDR, qui est susceptible de promouvoir le maintien de certains paysages ruraux, fait une large part à la consultation du public conformément au décret wallon du 6 juin 1991 relatif au développement rural et à son arrêté d'exécution du 20 novembre 1991. Dans les six mois de sa décision de principe de mener une opération de développement rural, la commune crée une Commission locale de développement rural (CLDR). C'est un organe consultatif à la disposition de la commune qui répond à toutes les demandes d'avis et s'exprime, au besoin, de sa propre initiative ;

- le PCDN (à ne pas confondre avec le PCEDN évoqué ci-avant) constitue un programme volontaire de conduite de la commune dans un but de préservation et d'amélioration du patrimoine naturel et paysager de son territoire. Tout au long de son élaboration, le plan doit faire l'objet d'une large information vers le citoyen (séances d'information, dépliants « tout-boîte », ...) afin de susciter sa participation. La commune réunit ainsi un partenariat aussi large que possible de l'espace communal : écoles, associations, entreprises, agriculteurs, chasseurs, centres culturels, commissions consultatives d'aménagement du territoire, toutes personnes intéressées³⁵...

- aux termes de la circulaire ministérielle du 20 mars 2001, le contrat de rivière est un protocole d'accord entre un ensemble aussi large que possible d'acteurs publics et privés sur des objectifs visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau, de leurs abords et des ressources en eau du bassin³⁶.

En France, plusieurs instruments de droit souples existent. S'ils permettent une collaboration étroite entre l'Etat et les collectivités locales, selon des modes d'intervention relevant de « politiques incitatives, partenariales et consensuelles »³⁷, la participation du public dans le cadre de ces instruments est encore timide. Deux instruments peuvent être signalés :

³⁵ http://www.uvcw.be/cadredevie/guideju/pdf/II_I_7.pdf.

³⁶ Pour un exemple d'application, voir Francis Rosillon, « Gestion des paysages de vallée dans le cadre du contrat de rivière Sémois », *in* contributions sur le thème 1 : « Intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers », Conseil de l'Europe, Strasbourg, novembre 2003, T-FLOR3 (2003) 12.

³⁷ Pour un exemple d'application, voir Francis Rosillon, « Gestion des paysages de vallée dans le cadre du contrat de rivière Sémois », *in* contributions sur le thème 1 : « Intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers », Conseil de l'Europe, Strasbourg, novembre 2003, T-FLOR 3 (2003) 12.

– les plans de paysage³⁸ : il s'agit d'un document de référence élaboré au sein d'un « Comité de pilotage » et destiné aux diverses autorités publiques (Etat et collectivités locales). S'amorçant par une phase cognitive qui vise à faire partager aux acteurs une culture commune du paysage, la procédure se poursuit par l'élaboration d'un projet qui doit se traduire dans un programme d'actions partagé, comprenant des mesures réglementaires (par mobilisation du droit utile existant), une dimension opérationnelle et des actions pédagogiques. L'évolution du plan de paysage vers le « contrat pour le paysage » est envisagée ;

– le contrat pour le paysage : il est constitué d'un programme d'actions concrètes traduisant un projet pour le paysage, inscrit dans une démarche d'ensemble et durable. Préparé par un large processus de concertation et de démarche participative faisant appel à des professionnels du paysage, le contrat est signé par le Préfet au nom de l'Etat et par les collectivités locales intéressées. Les différents services de l'Etat ainsi que les entreprises publiques dont l'activité peut avoir une incidence sur le paysage sont invités à prendre part à la mise en œuvre concrète du plan, lequel suppose un suivi technique réalisé par un comité de pilotage et un chef de projet³⁹.

G. L'influence du public sur la décision finale

Conformément aux réponses apportées aux questions V-1 et V-2, bien que la décision de l'administration ne soit pas forcément contrainte par les résultats de la participation du public, les procédures de participation permettent au public d'exercer une influence sur la décision finale, dans une certaine mesure liée à la configuration politique. En effet, l'administration devra par exemple motiver sa décision en fonction des observations émises par le public.

En Belgique par exemple, l'enquête publique prévue par la loi est une formalité substantielle qui ne peut être remplacée par la consultation informelle du requérant ou par une enquête qui aurait porté sur un projet antérieur analogue. Les motifs des décisions doivent évoquer au moins globalement les réclamations introduites et indiquer les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'administration à se déterminer. En effet, comme tous les actes des autorités administratives, ces décisions doivent faire l'objet d'une motivation formelle adéquate (article 2 et 3 de la loi fédérale du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs).

Une gradation au niveau de l'influence est parfois signalée. Ainsi, en Allemagne, l'influence des autorités publiques et des municipalités concernées de même que des agriculteurs et des organisations similaires est plus forte que celle des associations.

En Espagne, une distinction est à faire entre la consultation et l'information publique. Les personnes admises à la procédure d'élaboration d'un plan d'aménagement des ressources naturelles sont des personnes intéressées. Elles sont informées de son adoption et ont un droit de recours devant la juridiction administrative conformément à l'article 19 de la loi du 13 juillet 1998 sur la juridiction administrative. Les personnes qui ont bénéficié de l'information publique n'ont pas de droit de recours mais ont le droit d'obtenir « une réponse raisonnée » de la part de l'autorité compétente, en vertu de l'article 86 de la loi sur la procédure administrative commune du 26 novembre 1992.

En Suède, en matière de sélection des zones d'intérêt national, la procédure peut être décrite comme un partenariat entre les conseils de Comté et le SEPA. De plus, concernant la réalisation de la planification du paysage en relation avec la planification territoriale, le conseil de Comté et les autres autorités étatiques peuvent influencer significativement la décision. L'influence des personnes privées et des associations n'est pas significative en pratique.

³⁸ Pour un exemple représentatif, voir une édition du parc naturel régional des Ballons des Vosges, « Réussir un plan paysage », 1998.

³⁹ Circulaire du Ministre de l'environnement n° 92-24 du 21 mars 1995, B.O. Ministère de l'équipement, du transports et du tourisme n° 11, 30 avril 1995.

Dans les pays où la notion de public concerné n'est pas ouverte aux particuliers, la Grèce par exemple, il n'y a pas de procédures qui garantissent une influence que le public puisse exercer, puisque le public est principalement représenté par les autorités locales et le conseil régional. Le public peut exercer une influence indirectement à travers la participation aux conseils locaux ou aux associations locales ou nationales qui sont la plupart du temps invitées aux audiences parlementaires ou à des consultations sur les projets législatifs.

H. L'effet des procédures de participation au niveau de l'intégration des préoccupations paysagères dans la mise en œuvre des politiques publiques

Les réponses données à la question V-3 permettent d'avancer que de façon générale, il est admis que les procédures de participation permettent de renforcer l'intégration des préoccupations paysagères dans la mise en œuvre des politiques publiques car les programmes et plans relatifs au paysage qui ont fait intervenir le public pour leur élaboration doivent être pris en compte au moment de la préparation et de la prise des décisions, des autres plans et des procédures administratives, et les zones protégées doivent être respectées.

Néanmoins, les réclamations du public de même que les plans et programmes relatifs au paysage élaborés avec eux doivent seulement être pris en considération. Les enjeux socio-économiques (le développement du commerce, de l'industrie, des communications...) sont souvent en conflits avec les intérêts paysagers et peuvent l'emporter.

De plus, il n'existe pas de dispositif d'évaluation proprement dit.

IV. Propositions en vue d'améliorer la participation du public en matière de protection, de gestion et d'aménagement du paysage

Compte tenu de l'entrée en vigueur de la Convention de Florence en 2004, les Etats parties ne peuvent retarder davantage l'édiction de dispositions nécessaires à la mise en œuvre de cette Convention. En particulier, s'agissant de la participation du public conforme aux exigences des articles 5c et 6d de la Convention, plusieurs propositions peuvent être retenues. Bien que présentées successivement, il conviendra de les appliquer de façon concomitante.

A. La sensibilisation et l'éducation au paysage

En tenant compte des réponses au questionnaire, il est proposé de consacrer un principe général de connaissance et d'information en matière de paysage.

Cette connaissance et cette information doivent être stimulées par les autorités publiques à travers la constitution d'un inventaire des paysages, qu'ils soient remarquables ou ordinaires, d'intérêt national, régional ou local.

Cet inventaire doit aboutir à une classification des paysages. A cet effet, les ministres responsables de l'aménagement du territoire ont proposé des mesures d'aménagement qui visent notamment « l'étude et l'évaluation générale des paysages, l'analyse de leurs propriétés, des écosystèmes paysagers, des influences auxquelles ils sont soumis et des modifications qui en résultent, la définition et l'application d'objectifs de qualité paysagère »⁴⁰.

⁴⁰ Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), Principes directeurs pour le développement territorial durable du Continent européen, Recommandation aux Etats membres Rec (2002) 1 adoptée le 30 janvier 2002. Sur la question de la sensibilisation et de la formation du public voir également, Michel PRIEUR, « Participation du public et rôle des organisations non gouvernementales dans le domaine du développement territorial durable », in actes du séminaire international organisé à Budapest les 26-27 mars 2003, Editions du Conseil de l'Europe, *Série Aménagement du territoire européen*, 2003, n° 69.

Dans un but comparatif, et pour faciliter la cohérence des actions transfrontalières, les inventaires devraient être réalisés par chaque Etat partie à partir d'indicateurs communs et selon une présentation uniforme.

L'inventaire détaillé doit alors constituer une base d'information détaillée pour le public et un instrument de référence pour les différents acteurs. En particulier, il sera possible de promouvoir des actions telles que :

- la conservation du paysage en l'état ;
- la restauration et la remise en état des paysages dégradés ;
- la sanction de dégradations intentionnelles ou accidentelles.

Pour prendre en compte ces différentes actions, un suivi et une actualisation régulière de l'inventaire devront être réalisés.

L'information et la connaissance doivent être stimulées également par une société civile sensibilisée à la question paysagère.

Plusieurs pistes peuvent être signalées pour encourager et approfondir cette sensibilisation :

- introduire la notion de paysage dans les concepts utilisés pour identifier des zones protégées. A titre d'exemple en Suède, une zone de conservation de la nature peut être classée comme telle pour son intérêt paysager. Dans un but d'information et de sensibilisation ne faut-il pas parler de « zone de conservation de la nature et du paysage ».
- introduire la notion de paysage à tous les niveaux d'éducation.

La satisfaction de cet objectif peut prendre plusieurs formes.

Il peut s'agir de favoriser des sorties avec les enfants pour, tout simplement, leur montrer le paysage. Ces sorties devraient intervenir dans le cadre scolaire, mais également dans le cadre familial grâce à la mise en œuvre d'itinéraires commentés, d'un partenariat avec des agriculteurs, des gardes, des associations...

Il peut s'agir également, dans le cadre de certains enseignements (histoire, géographie, sciences naturelles...), de mettre en exergue les rapports entre l'histoire, l'aménagement du territoire...et le paysage⁴¹.

A titre d'exemple, à Bleijendijk (Domaine à proximité de Vught, Pays-Bas), de nombreuses écoles emmènent leurs élèves pour leur donner l'expérience des saisons dans le paysage, un jour par saison.

La Société royale belge de géographie a créé plus de trente itinéraires d'un jour « Hommes et paysages », décrits dans des brochures d'une quarantaine de pages consacrées à un thème précis (les eaux et forêts de l'Ardenne, les mutations de l'espace rural, l'habitat traditionnel en Famenne...). Accessibles au grand public, ils font comprendre le paysage d'une manière intelligente, sans rapport avec l'exploitation touristique habituelle :

- Organiser un relais des informations disponibles en sollicitant les médias. Un site Web facilement identifiable dans chaque Etat partie devrait recenser les textes officiels, les initiatives originales, les groupes ou individus actifs au sujet du paysage. Ce site devrait introduire de nombreuses

⁴¹ Pour d'autres exemples, Conseil de l'Europe, Centre européen de la Jeunesse, « Clés pour la participation Guide à l'usage des praticiens », Editions du Conseil de l'Europe, 116 p., en particulier, pp. 41 à 48, deux exemples de conseils municipaux d'enfants et de jeunes, appliqués à l'environnement en France.

images et être diffusé dans des langues différentes. Parallèlement, le site du Conseil de l'Europe devrait renvoyer à ces différents sites. Imposer un relais dans la presse des rapports officiels sur l'état de l'environnement et du paysage en particulier. Etablir un manuel illustré, voire un calendrier du paysage, largement diffusé, à l'initiative du Conseil de l'Europe. Il pourrait être opportun de prévoir dans un même livre, voire un même calendrier, des illustrations des bonnes pratiques et des mauvaises pratiques, en matière paysagère.

– Dynamiser les initiatives individuelles ou collectives du secteur privé et encourager la coopération des secteurs public et privé. Il s'agit de réfléchir à des mesures fiscales afin de favoriser le développement du mécénat et des associations à but non lucratif œuvrant dans le domaine du paysage. Il s'agit également de privilégier l'administration consultative, tel que les comités consultatifs afin d'encourager des échanges plus fréquents... L'aide aux projets et aux initiatives des jeunes pourrait être privilégiée en particulier, afin d'aider les jeunes à développer leur sens des responsabilités et leur autonomie, et à devenir aussi des acteurs sociaux. Les collectivités locales devraient donc permettre leur accompagnement par des professionnels et faciliter l'accès à des aides financières, matérielles et techniques⁴².

A titre d'exemple, en Hongrie, le studio Pagony à Budapest créé au début des années 1990 est un studio d'architecture du paysage et des jardins qui invente des moyens de fusionner la phénoménologie et l'écologie du paysage avec la structure sociale effective du lieu. Ainsi, la création d'un forum de cinq villages dans le bassin du Dörög permet de réunir agriculteurs, autorités locales, environnementalistes, hydrologistes, écologistes, historiens, etc., et de leur faire partager délibérément leurs préférences, leurs objectifs et leurs points de vue.

– Créer un prix du paysage afin de récompenser les bonnes pratiques, d'identifier et de condamner les mauvaises, de responsabiliser les différents acteurs. Un équivalent au Diplôme européen des espaces protégés, pourrait être institué dans chaque Etat partie.

En Arménie, une circulaire a organisé un concours sur le paysage dans toutes les écoles du pays (primaires et secondaires), dans un but de sensibilisation. Chaque élève devait dessiner un paysage. Un jury a désigné le meilleur dessin par catégorie. Une exposition des meilleurs dessins d'enfants sur le paysage a été présentée à Yérévan le 23 octobre 2003 puis à Strasbourg au Conseil de l'Europe le 27 novembre 2003.

En France, le Ministère de la Culture a lancé une campagne de sensibilisation du public en faveur de la qualité de l'architecture, d'octobre 2002 à juin 2003. Elle comprend :

- l'attribution d'un prix spécial du public (au niveau régional) à partir d'une sélection d'édifices proposée par le biais des médias régionaux ;
- un concours jeunesse avec la participation des architectes des Conseils en architecture, urbanisme et environnement (CAUE) ou des écoles d'architecture. Les professionnels encadrent des groupes de jeunes dans l'élaboration d'un projet architectural ;
- la mise en place de parcours découvertes sous forme d'expositions et de débats publics ;
- l'édition de guides régionaux ;
- la réalisation d'un site Internet www.aimerlarchi.fr.

Enfin, initiative originale, une association nationale de protection de l'environnement (France nature environnement) a organisé un « prix chardon » destiné à récompenser le plus mauvais protecteur de l'environnement. Ce prix peut concerner un paysage dégradé et a également un but de sensibilisation.

⁴² Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, « Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale », 21 mai 2003.

B. La formation et la recherche en matière de paysage

Un recensement et une diffusion des procédures de formation en matière paysagère apparaissent nécessaire dans tous les Etats. Ils contribueront à la sensibilisation du jeune public, en l'alertant sur ces filières au moment du choix de son orientation.

L'Union européenne a lancé depuis trois ans un réseau thématique sur l'architecture paysagère visant à encourager la coopération entre les universités et les institutions intéressées à l'enseignement et la recherche en matière de planification et de gestion du paysage, dans le but d'améliorer la qualité de l'enseignement et de la recherche en la matière⁴³.

Un moyen de l'alerter est également d'inclure une approche du paysage dans certains programmes d'enseignement unidisciplinaire.

Surtout, le questionnaire a révélé le faible niveau d'identification des professionnels (paysagistes, urbanistes) au titre de « public concerné ». Il conviendrait donc de renforcer ces formations.

En parallèle, des formations à l'environnement et plus spécifiques au paysage, devraient être proposées aux acteurs et professionnels du tourisme, de l'agriculture, de l'équipement...

Elles pourraient utiliser comme support des instruments de sensibilisation spécialement ciblés sur ces professions.

A titre d'exemple, en France, dans le Finistère (Bretagne), un observatoire photographique sur une exploitation agricole a été mis en place depuis 1996 dans le cadre de l'expérimentation des plans de développement durable. Dans cette exploitation le projet prévoit d'améliorer l'autonomie par rapport aux intrants en diminuant la part du maïs dans la rotation, en utilisant mieux et plus longtemps l'herbe grâce à l'entretien des prairies humides et à la replantation de haies pour abriter les animaux. Le bâtiment doit également être amélioré. Treize points de vue photographiés régulièrement depuis 1996 permettent de confronter les évolutions réellement enregistrées par rapport aux prévisions. Les photos permettent également d'analyser l'impact des productions et des pratiques agricoles sur le paysage.

En matière de recherche, il convient d'encourager les recherches interdisciplinaires faisant apparaître les aspects historiques, environnementaux, économiques... du paysage; de favoriser la diffusion de ces recherches lors de colloques ouverts à un large public.

C. Les modalités de la participation en matière paysagère

Un premier préalable est la réalisation effective, dans chaque Etat, d'une politique *ad hoc* consacrée au paysage qui insiste sur le triptyque protection, gestion, aménagement. Une fois cette volonté affichée, il convient de renforcer les instruments de participation du public destinés à accompagner la conception et la réalisation de la politique du paysage.

Les procédures de participation doivent donc permettre de respecter ces deux étapes. En effet, « c'est au moment de la réalisation concrète des projets sur le territoire que sont prises les décisions de construction ou de réalisation d'ouvrages dont le caractère souvent irréversible va affecter l'environnement, que ce soit le paysage, le sol ou la diversité biologique. Or, de façon générale, le public est plus sensible à des opérations visibles qu'à des projets. Il en résulte que les conditions de la participation et ses effets dans le processus de décision publique nécessitent une adaptation des procédures selon que l'on se trouve dans l'une ou l'autre des situations. Bien souvent les droits

⁴³ Ingrid SARLOV-HERLIN, « Nouveaux défis dans le domaine de l'aménagement du territoire : les paysages », *in contributions* sur le thème 1 : « Intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers », Conseil de l'Europe, Strasbourg, novembre 2003, T-FLOR 3 (2003) 12.

nationaux ont d'ailleurs plus développé les procédures de participation concernant des autorisations individuelles ponctuelles que celles concernant les plans généraux et abstraits »⁴⁴. Il faut donc corriger ce déséquilibre.

Au niveau de la conception des politiques du paysage, plusieurs propositions peuvent être formulées :

- ouvrir l'initiative de sélection d'une zone d'intérêt paysager aux institutions locales, aux populations locales etc. ;
- généraliser les procédures d'évaluation préalables à tout projet pouvant avoir un impact sur le paysage. Rendre l'étude d'impact publique ;
- en fonction de l'importance nationale, régionale ou locale, créer une commission représentative des différents intérêts en présence ou désigner une personne indépendante et compétente, destinée à servir d'interlocuteur tout au long de la procédure décisionnelle ;
- permettre au public de formuler des observations sur les projets dans le cadre de procédures offrant des garanties de transparence et de représentativité ;
- retenir le projet final en tenant compte des observations émises par le public. Expliquer au public, lors d'une réunion publique obligatoire, les motifs du choix final ;
- diffuser le projet final retenu et les mesures nécessaires à sa réalisation.

Au niveau des mesures nécessaires à la réalisation, plusieurs pistes peuvent être explorées :

- privilégier les mesures de protection, de gestion ou de mise en valeur faisant intervenir la population locale ;
- prévoir une périodicité pour un retour d'information sur la mise en œuvre du projet ;
- prévoir une périodicité plus longue pour une révision du projet. Les procédures de participation initiales seront alors reprises ;
- identifier au niveau national et régional, un service référence pour accompagner, si besoin, les institutions locales et les initiatives populaires dans la mise en œuvre de leurs actions en faveur du paysage ;
- organiser une procédure ou une institution pour les situations de conflits, les négociations, les arbitrages, etc. ;
- encourager les professionnels à améliorer les techniques de consultations populaires ;
- favoriser l'échange d'expériences sur les initiatives réussies ou ratées basées sur la participation et engagées en matière paysagère.

Des mesures peuvent concerner plus spécifiquement certains acteurs. S'agissant des propriétaires ou des agriculteurs, un dispositif d'aides (conseil, subventions, réduction d'impôts ou de taxes...) peut être développé pour les aider à entretenir, voire à améliorer le paysage.

De même, l'abandon du droit de propriété ou la pénétration sur un terrain privatif pourrait être facilité par des dispositions légales, lorsque la protection, la gestion et la mise en valeur du paysage sont en jeu.

A titre d'exemple, en France, l'association agriculture et paysage créée en 1996 autour de Saint-Amarin (Alsace) regroupe plusieurs conseillers municipaux et 30 agriculteurs et s'occupent de 1600 hectares de terrains communaux. Deux cadres et trois agents spécialistes de la gestion du paysage, salariés de l'association, aident les agriculteurs. Une grande partie des mesures prises (rétablissement de prairies, organisation de marchés de producteurs agricoles, exécution des plans paysagers de la circonscription dans le cadre du parc naturel régional des Ballons des Vosges...) font intervenir les agriculteurs et la population locale. Les agriculteurs sont indemnisés pour leur action de gestion du paysage en partie par

⁴⁴ Michel PRIEUR, « Participation du public et rôle des organisations non gouvernementales dans le domaine du développement territorial durable », in Développement territorial durable : renforcement des relations intersectorielles, Actes du Séminaire international CEMAT organisé à Budapest les 26-27 mars 2003, Editions du Conseil de l'Europe, *Série Aménagement du territoire européen*, 2003, n° 69.

les autorités locales, régionales et nationales et par l'UE et en partie par des réglementations agro-environnementales.

Au niveau du public concerné, il conviendra de garantir une interprétation de la notion de public au sens large en incluant les particuliers quel que soit leur lieu de résidence.

Précisément, préalablement à chaque projet, il convient d'identifier le public concerné c'est-à-dire les propriétaires, les habitants, les associations présentes, les collectivités représentées, les entités situées à l'extérieur de ces zones mais également concernées par ces limites. Dans chaque cas, il faudra analyser l'origine de ces différentes personnes et leurs besoins.

S'agissant des zones frontalières, il convient d'ouvrir la participation aux résidents ou non résidents et de prévoir des adaptations des procédures de participation, notamment du point de vue linguistique dans les zones frontalières⁴⁵.

A titre d'exemple, la vallée de Champlain-Richelieu (Québec, Canada; Vermont et New-York) a été façonnée durant deux siècles par l'agriculture, l'activité forestière et le transport par voies d'eau. Les paysages et les sites historiques de cette région frontalière témoignent d'une part importante de l'histoire des Etats-Unis et du Canada, et des liens anciens avec les explorateurs et les colons français et anglais, et constituent un paysage naturel. La vallée est considérée aux Etats-Unis comme au Canada, comme une zone de patrimoine national. Du côté américain, des réunions professionnelles et des réunions publiques sont organisées dans les différentes régions pour obtenir l'assentiment et les commentaires du public. Il en est de même du côté canadien.

Il existe un obstacle politique et linguistique à la mise en place des projets de développement. Mais la pratique dans les différentes régions de la Vallée révèle que la participation du public peut aider à la construction et à la mise en valeur de liens locaux entre les différentes communautés au-delà des barrières politiques. Les communautés et les habitants sont prêts à engager une démarche volontaire pour protéger les ressources naturelles et culturelles, incluant des acteurs privés (agriculteurs) et un partenariat public-privé⁴⁶.

D. L'intégration de la protection des paysages dans diverses politiques sectorielles

L'intégration des politiques paysagères doit concerner l'ensemble des politiques publiques dans un but de coordination entre les différents acteurs et de cohérence des actions engagées.

En particulier, cette intégration doit être visible au niveau des politiques relatives à l'aménagement du territoire⁴⁷, à l'économie, à l'agriculture, à la forêt, à la pêche, à l'urbanisme et aux infrastructures, à la culture, à l'environnement, au développement social...

Ce souci d'intégration impose également de percevoir la mise en œuvre de la Convention du paysage au regard des autres conventions internationales soucieuses de la protection de l'environnement. Il conviendra notamment de prendre en compte les résultats dans la mise en œuvre de ces différentes

⁴⁵ Sur ce point voir également Conseil de l'Europe, « Le rôle des autorités locales et régionales dans la coopération transnationale en matière de développement régional et d'aménagement du territoire », Actes du Séminaire international CEMAT organisé à Dresde (Allemagne) les 15-16 mai 2002, Editions du Conseil de l'Europe, *Série Aménagement du territoire européen*, 2003, n° 67.

⁴⁶ *The World Conservation Union (IUCN), "Management guidelines for IUCN category V protected areas – protected landscapes/seascapes"*, September 2002.

⁴⁷ Conseil de l'Europe, « Patrimoine paysager, aménagement du territoire et développement durable », Actes du Séminaire international CEMAT organisé à Lisbonne (Portugal) les 26-27 novembre 2001, Editions du Conseil de l'Europe, *Série Aménagement du territoire européen*, 2003, n° 66.

conventions, les réseaux existants (« Natura 2000 » constitué en application des directives « Habitats » et « Oiseaux », « Emeraude » édifié dans le cadre de la Convention de Berne...).

S'agissant de la politique agricole, pour laquelle le lien avec le paysage est particulièrement évident, plusieurs propositions peuvent être formulées en vue d'une intégration du paysage et d'une plus grande implication de l'agriculteur.

Il s'agit d'identifier et d'encourager les bonnes pratiques agricoles, d'abord en recueillant les connaissances des agriculteurs, ensuite en les diffusant par le biais de formation et de conseil, enfin en accompagnant les reconversions par des mesures incitatives si besoin.

Au titre de la conditionnalité environnementale nécessaire à l'octroi de certaines subventions, identifier la préservation et la mise en valeur du paysage comme un objectif à part entière et privilégier les mesures agro-environnementales favorables à la beauté du paysage (préservation des forêts, plantation de haies, extension des productions végétales, diversification des productions...).

Un partenariat entre l'agriculteur et les autres acteurs doit être encouragé afin de faire prendre conscience du rôle social de l'agriculteur. Il peut s'agir d'encourager le tourisme à la ferme ou plus largement le tourisme vert, les visites de groupes scolaires...

A titre d'exemple en Grande-Bretagne, Le conseil de l'agriculture et de la faune sauvage (*Farming and wildlife advisory group*, FWAG) est une fondation britannique dont les objectifs sont de fournir un conseil aux agriculteurs, propriétaires et autres acteurs afin de promouvoir une compatibilité entre les pratiques agricoles et la préservation ou la création d'habitats pour la faune sauvage sur leur surfaces agricoles.

Cette fondation a été créée en 1969 à l'initiative directe d'un groupe d'agriculteurs et de partisans de la défense de l'environnement. Depuis, elle tente de fournir les meilleurs conseils techniques et les meilleurs principes sur la mise en valeur des paysages, du patrimoine et de la faune, sur la gestion des ressources, l'accueil à travers une agriculture durable. Elle opère grâce à un réseau de conseillers professionnels, chacun issu de 65 groupes locaux dirigés par un comité de volontaires.

La fondation opte pour une visite de l'ensemble de la ferme, avec un conseil basé sur une analyse détaillée de la faune et de l'habitat sur la ferme et son environnement, une information sur les conséquences de l'activité sur le plan chimique, des déchets et de la pollution. La visite est généralement gratuite, le niveau des taxes dépend du travail/conseil demandé. L'agriculteur peut espérer un rapport détaillé avec des recommandations de gestion sur le court et le long terme.

La fondation a développé un site internet (www.fwag.org.uk) pour promouvoir les idées et les meilleures pratiques. Des échanges internationaux sont possibles en utilisant des images pour effacer la barrière du langage⁴⁸.

⁴⁸The World Conservation Union (IUCN), "Management guidelines for IUCN category V protected areas – protected landscapes/seascapes", September 2002.

ANNEXE 1

Convention européenne du paysage ouverte à la signature à Florence le 20 octobre 2000 (disponible sur le site <http://www.coe.int/Conventioneuropennedupaysage>)

Questionnaire relatif à la mise en œuvre des articles 5c et 6d de la Convention

*réalisé par Sylvie DUROUSSEAU
chargée de recherche CRIDEAU, CNRS-INRA*

Article 5c : 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 mentionnées à l'alinéa b ci-dessus.

Article 6d : Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5c.

I. Définition du public visé aux articles 5 c et 6 d de la Convention du paysage.

I.1. De manière générale, quel est le public concerné par la conception et/ou la réalisation des politiques du paysage (article 5 c) ?

- au titre des autorités locales et régionales ?
- au titre du public (ONG, représentants des intérêts économiques et sociaux...) ?
- au titre des autres acteurs (des professionnels, tels paysagiste, urbaniste, agriculteur...)?

I.2. La formulation des objectifs de qualité paysagère (article 6 d) fait-elle intervenir le même public ?

I.3. Existe-t-il des exemples, dans le cadre de pratiques formelles ou informelles, pour lesquels la participation a été élargie à un autre public ?

II. Champ d'application des procédures de participation du public en matière paysagère

II.1. Y-a-t-il un droit, un principe général de participation ? Citez le texte.

II.2. Quelles sont les procédures de participation spécifiques à la conception des politiques du paysage ? Précisez les textes et les exemples.

II.3. Quelles sont les procédures de participation spécifiques à la réalisation des politiques du paysage ?

II.4. Quelles sont les procédures de participation spécifiques à la formulation des objectifs de qualité paysagère ?

II.5. Les exigences de l'article 5c et de l'article 6c sont-elles perçues comme des exigences autonomes ou liées ? Précisez.

II.6. Quelles sont les politiques publiques concernées par les procédures de participation en matière paysagère ?

- II.7. Quelles politiques publiques potentiellement concernées ne sont pas visées par ces procédures ? Des évolutions sont-elles prévues ?
- II.8. La participation du public est-elle prévue pour la mise en œuvre d'instrument de droit souple (label, prix...) ?
- II.9. Existe-t-il des procédures de participation spécifiques au paysage urbain ? au paysage rural ? au paysage remarquable ? au paysage banal ? au paysage dégradé ?
- II.10. Existe-il des pratiques formelles et/ou informelles particulières à certaines politiques publiques ? à certains territoires (montagne, littoral, spécificités locales...) ? à certains paysages (remarquable, dégradé...) ?
- II.11. Les procédures de participation existantes sont-elles adaptées à la situation des paysages transfrontaliers ? Donnez un exemple.

III. Les procédures et les modalités de la participation du public à la conception des politiques du paysage

- III.1. Les institutions (fédérales, nationales, locales) qui ont en charge la conception des politiques du paysages sont elles ouvertes aux autorités locales et régionales ? au public ? aux professionnels ?
- III.2. Par quelles procédures la participation s'exerce-t-elle en matière de conception des politiques du paysage ?
- III.3. Quelles sont les modalités de ces procédures de participation du public (écrites et/ou orales ; directes et/ou indirectes) ?
- III.4. Les institutions (fédérales, nationales, locales) qui ont en charge la formalisation des objectifs de qualité paysagère sont-elles ouvertes aux autorités locales et régionales ? au public ? aux professionnels ?
- III.5. Des structures ont-elles été créées afin de formuler les objectifs de qualité paysagère ? Ces structures sont elles ouvertes aux autorités locales et régionales ? au public ? aux professionnels ?
- III.6. Par quelles procédures la consultation s'exerce-t-elle en matière de formulation des objectifs de qualité paysagère ? Y-a-t-il une différence juridique entre consultation et participation ?
- III.7. Quelles sont les modalités de ces procédures de consultation du public (écrites et/ou orales ; directes et/ou indirectes) ?
- III.8. Existe-t-il un dispositif de formation et d'information pour favoriser l'émergence d'une culture administrative et citoyenne du paysage ?
- III.9. Comment pouvez-vous le décrire ? Quels acteurs (Etat, collectivités locales, écoles, ONG...) ? Quels moyens (formation interne, circulaire interne, réunion publique...) ?

IV. Les procédures et les modalités de la participation du public à la réalisation des politiques du paysage

- IV.1. Les institutions (fédérales, nationales, locales) qui ont en charge la réalisation des politiques du paysages sont elles ouvertes aux autorités locales et régionales ? au public ? aux professionnels ?

IV.2. Par quelles procédures la participation s'exerce-t-elle en matière de réalisation des politiques du paysage ?

IV.3. Quelles sont les modalités de ces procédures de participation du public (écrites et/ou orales ; directes et/ou indirectes) ?

V. Les effets des procédures de participation du public en matière paysagère

V.1. Les procédures de participation permettent-elles au public d'exercer une influence sur la décision finale ? Dans le cas d'une participation directe à la prise de décision, quel est le public concerné (acteurs publics et/ou privés), quel peut-être le niveau d'influence sur la décision ?

V.2. Les procédures de consultation permettent-elles au public d'exercer une influence sur le choix des objectifs de qualité paysagère ?

V.3. Les procédures de participation contribuent-elles à renforcer l'intégration des préoccupations paysagères dans la mise en œuvre des politiques publiques ?

ANNEXE 2

European Landscape Convention
signed in Florence on 20 October 2000
 (available on the site: <http://www.coe.int/Europeanlandscapeconvention>)

Questionnaire relating to the implementation of articles 5c and 6d of the European Landscape Convention

*Submitted by Sylvie DUROUSSEAU
 CRIDEAU, CNRS-INRA*

Article 5c: Each Party undertakes to establish procedures for the participation of the general public, local and regional authorities, and other parties with an interest in the definition and implementation of the landscape policies mentioned in paragraph b above.

Article 6d: Each Party undertakes to define landscape quality objectives for the landscapes identified and assessed, after public consultation in accordance with article 5c.

I. Definition of the public aimed at articles 5c and 6d of the Landscape Convention

I.1. In a general way, which is the public concerned with the definition and/or the implementation of the landscape policies (article 5c)?

- such as local and regional authorities?
- such as public (NGO, representatives of the economic and social interests...)?
- such as other actors (professionals, such as landscape designer, town planner, farmer...)?

I.2. Does the definition of the landscape quality objectives (article 6 d) utilize the same public?

I.3. Are there any examples, within the framework of formal or informal practices, for which the participation was widened in another public?

II. Field of application of the procedures of public participation in landscape matter

II.1. Is there any law, a general principle of participation? Quote the text.

II.2. Which are the procedures of participation specific to the definition of the landscape policies? Specify the texts and the examples.

II.3. Which are the procedures of participation specific to the implementation of the landscape policies?

II.4. Which are the procedures of participation specific to the definition of the landscape quality objectives?

II.5. Are the requirements of article 5c and article 6d perceived like autonomous or bound requirements? Specify.

II.6. Which are the public policies concerned with the procedures of participation in landscape matter?

II.7. Which public policies potentially concerned are not aimed by these procedures ? Are there any evolutions envisaged?

- II.8. Is the participation of the public planned for the placement of flexible instrument of right (label, price...)?
- II.9. Are there any procedures of participation specific to the urban landscape? with the rural landscape? with the remarkable landscape? with the banal landscape? with the degraded landscape?
- II.10. Are there any formal and/or informal practices particular to certain public policies? with certain territories (mountain, littoral, local specificities...)? with certain landscapes (remarkable, degraded...)?
- II.11. Are the existing procedures of participation adapted to the situation of the transborder landscapes? Give an example.

III. Procedures and methods of the participation of the public in the definition of the landscape policies

- III.1. Are the institutions (federal, national, local) which have in load the definition of the landscape policies opened with the local and regional authorities? with the public? with the professionals?
- III.2. By which procedures the participation is exerted in the definition of the landscape policies?
- III.3. Which are the methods of these procedures of public participation (written and/or oral; direct and/or indirect)?
- III.4. Are the institutions (federal, national, local) which have in load the definition of the landscape quality objectives opened with the local and regional authorities? with the public? with the professionals?
- III.5. Are there any structures created in order to formulate the landscape quality objectives? Are these structures opened with the local and regional authorities? with the public? with the professionals?
- III.6. By which procedures the consultation is exerted in the definition of the landscape quality objectives? Is there a legal difference between consultation and participation?
- III.7. Which are the methods of these procedures of public consultation (written and/or oral; direct and/or indirect)?
- III.8. Is there any device of formation and information to support the emergence of an administrative and citizen culture of the landscape?
- III.9. How can you describe it? Which actors (State, local communities, schools, NGOs...)? Which means (internal formation, internal circular, public meeting...)?

IV. Procedures and methods of public participation in the implementation of the landscape policies

- IV.1. Are the institutions (federal, national, local) which have in load the implementation of the landscape policies opened with the local and regional authorities? with the public? with the professionals?
- IV.2. By which procedures the participation is exerted in the implementation of the landscape policies?

IV.3. Which are the methods of these procedures of public participation (written and/or oral; direct and/or indirect)?

V. The procedures effects of public participation in the landscape matter

V.1. Do the procedures of participation make it possible the public to exert an influence on the final decision? In the case of a direct participation in the decision-making, which is the public concerned (actors public and/or private), which is the level of influence on the decision?

V.2. Do the consultation procedures make it possible the public to exert an influence on the choice of landscape quality objectives?

V.3. Do the procedures of participation contribute to reinforce the integration of the landscape concerns in the implementation of the public policies?

ANNEXE 3

**Article 6 de la Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003
relative à l'organisation décentralisée de la République,
Journal officiel de la République française n° 75 du 29 mars 2003, page 5568**

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 ainsi rédigé :

« Article 72-1. - La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ».

« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi ».

ANNEXE 4
Directive n° 2003/35/CE du 26 mai 2003,
prévoyant la participation du public,
JOCE, n° L 156 du 25 juin 2003, Annexe II

Participation du public au processus décisionnel

1. À un stade précoce du processus décisionnel, ou au plus tard dès que ces informations peuvent raisonnablement être fournies, les informations suivantes sont communiquées au public par des avis au public ou d'autres moyens appropriés tels que les moyens de communication électroniques lorsqu'ils sont disponibles :

a) la demande d'autorisation ou, le cas échéant, la proposition d'actualisation d'une autorisation ou des conditions dont elle est assortie conformément à l'article 15, paragraphe 1, y compris les éléments visés à l'article 6, paragraphe 1 ;

b) le cas échéant, le fait qu'une décision fait l'objet d'une évaluation nationale ou transfrontière des incidences sur l'environnement ou de consultations entre les États membres conformément à l'article 17 ;

c) les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, de celles auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents, de celles auxquelles des observations ou questions peuvent être adressées ainsi que des précisions sur les délais de transmission des observations ou des questions ;

d) la nature des décisions possibles ou, lorsqu'il existe, le projet de décision ;

e) le cas échéant, des précisions concernant une proposition d'actualisation d'une autorisation ou des conditions dont elle est assortie ;

f) l'indication de la date et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des moyens par lesquels ils le seront ;

g) les modalités précises de la participation et de la consultation du public prévues au titre du point 5.

2. Les États membres veillent à ce que soient mis à la disposition du public concerné, dans des délais appropriés :

a) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité ou aux autorités compétentes au moment où le public concerné a été informé conformément au point 1 ;

b) conformément aux dispositions de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information environnementale (*), les informations autres que celles visées au point 1 qui sont pertinentes pour la décision en vertu de l'article 8 et qui ne deviennent disponibles qu'après que le public concerné a été informé conformément au point 1.

3. Le public concerné est habilité à adresser des observations et des avis à l'autorité compétente avant qu'une décision ne soit prise.

4. Les résultats des consultations tenues en vertu de la présente annexe doivent être dûment pris en compte lors de l'adoption d'une décision.

5. Les modalités précises d'information du public (par exemple, affichage dans un certain rayon ou publication dans la presse locale) et de consultation du public concerné (par exemple, par écrit ou par enquête publique) sont déterminées par les États membres. Des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes afin que suffisamment de temps soit disponible pour informer le public et permettre au public concerné de se préparer et de participer effectivement à la prise de décision sur l'environnement en vertu des dispositions de la présente annexe.