



Strasbourg, 18 février 2015

CEP-CDCPP (2015) 26F

CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

CEP-CDCPP

8^e CONFERENCE DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR

LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

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

PROJET DE TEXTE SUR LA COOPERATION AVEC DES ETATS NON EUROPEENS

Conseil de l'Europe
Palais de l'Europe, Strasbourg
18-20 mars 2015

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

Résumé

Considérant la possibilité de permettre à des Etats non Européens non membres du Conseil de l'Europe d'adhérer à la Convention européenne du paysage (STE n°176) ainsi que l'intérêt exprimé auprès du Secrétariat par les représentants de certains Etats (méditerranéens notamment, ayant d'ores et déjà participé à des travaux de la Convention européenne du paysage), le Bureau du Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) a, lors de sa réunion des 16-17 octobre 2013, demandé au Secrétariat de préparer un protocole d'amendement sur l'adhésion d'Etats non européens à la Convention, afin de le présenter au CDCPP pour examen et possible soumission au Comité des Ministres [Rapport de sa réunion tenue à Strasbourg les 16-17 octobre 2013, CDCPP-Bu(2013) 17].

A sa 3^e Session plénière (Strasbourg, 19-21 mars 2014) le CDCPP a discuté de l'opportunité d'élaborer un protocole d'amendement de la Convention européenne du paysage afin de permettre l'adhésion d'Etats non européens et après avoir voté (6 voix pour, 5 contre, 28 absentions), a décidé de réexaminer ce point à sa prochaine réunion plénière en se fondant sur des informations complémentaires à fournir par le Secrétariat [Rapport de la Réunion CDCPP(2014)20, par. 6.5].

La Conférence est invitée à considérer les informations complémentaires qui suivent et à formuler une proposition au CDCPP, lequel pourrait être invité :

- à considérer l'opportunité d'élaborer un protocole portant amendement à la Convention européenne du paysage afin de permettre l'adhésion d'Etats non Européens et, si le Comité se prononce en ce sens,
- à demander au Comité des Ministres de lui confier la tâche de préparer un tel protocole pour considération lors de sa prochaine réunion.

1. Note explicative

a. La Convention européenne du paysage

La Convention européenne du paysage a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à Strasbourg le 19 juillet 2000 et a été ouverte à la signature des Etats membres de l'Organisation à Florence le 20 octobre 2000. Elle a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages et de favoriser la coopération entre ses Parties.

La Convention est le premier et seul traité international exclusivement consacré à l'ensemble des dimensions du paysage. Elle s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle concerne donc de la même façon les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés.

La Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage indique que le concept de paysage traverse une période de transformation rapide et profonde, avec des avancées significatives et que la Convention constitue, avec les documents pour sa mise en œuvre, « une réelle innovation ».

La Convention apporte ainsi une importante contribution à la mise en œuvre des objectifs du Conseil de l'Europe, qui sont de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme, la prééminence du droit, ainsi que de rechercher des solutions communes aux grands problèmes de société. En développant une nouvelle culture du territoire, le Conseil de l'Europe cherche à promouvoir la qualité du cadre de vie des populations.

En ce qui concerne la promotion de la démocratie, 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 » et que « Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public ».

En ce qui concerne les paysages transfrontaliers, la Convention prévoit que « Les Parties s'engagent à encourager la coopération transfrontalière au niveau local et régional et, au besoin, à élaborer et mettre en œuvre des programmes communs de mise en valeur du paysage ».

A ce jour, 38 Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention et deux Etats l'ont également signée.

b. L'adhésion d'Etats non Européens

L'article 14 de la Convention stipule qu'après son entrée en vigueur, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter « tout Etat eupéen non membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la Convention, par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, et à l'unanimité des Etats Parties ayant le droit de siéger au Comité des Ministres ».

Dès lors, des Etats non européens ne peuvent pas adhérer à la Convention.

Cependant, à de nombreuses occasions, y compris dans le cadre du CDCPP et de son Bureau, le souhait que la Convention soit ouverte à des Etats non européens a été exprimé.

Les sections suivantes de ce document ont pour objet d'illustrer la situation concernant les politiques d'« ouverture » des conventions du Conseil de l'Europe à des Etats non européens, les modalités de parvenir à cet objectif et les conséquences qui en résultent.

c. L'adhésion à des conventions du Conseil de l'Europe par des Etats non européens

Parmi les 216 conventions du Conseil de l'Europe actuellement ouvertes à la signature, 157 sont ouvertes à des Etats non européens non membres du Conseil de l'Europe¹. Les conventions suivantes relevant de la responsabilité du CDCPP, peuvent en particulier être mentionnées :

- Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (STE n° 66) ;
- Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE n°104) ;
- Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (STE n° 121) ;
- Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) (STE n° 143) ;
- la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (STE n°199).

L'ouverture de conventions du Conseil de l'Europe à des Etats non européens ne relève pas d'une politique systématique de l'Organisation mais dépend au cas par cas des considérations énoncées dans les conventions concernées. Cependant, dans un passé récent, cette option a été examinée dans le cadre de la « Politique de voisinage du Conseil de l'Europe ». Considérant que « les événements qui se produisent hors d'Europe, notamment dans [le] voisinage immédiat [des Etats membres du Conseil de

¹ La liste complète des conventions est disponible sur le site du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe : <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=FRE>

La liste des conventions ouvertes à des Etats non européens non membres du Conseil de l'Europe est disponible sur : <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=12&CL=FRE>

l'Europe], dans la région méditerranéenne, au Moyen Orient et en Asie centrale, influent sur nombre des principales questions relevant du mandat du Conseil de l'Europe », le Secrétaire Général a envisagé l' « adhésion à des conventions du Conseil de l'Europe relatives à la bonne gouvernance et à l'état de droit » (SG/Inf(2011)7 rév 2).

Lors de sa 121^e session, le 11 mai 2011 à Istanbul, le Comité des Ministres a pris note des propositions du Secrétaire général concernant la politique du Conseil de l'Europe à l'égard de ses voisins immédiats.

Des outils de coopération avec des Etats non-européens voisins comprennent des conseils, la participation au pertinents du Conseil de l'Europe structures, activités et adhésion aux conventions du Conseil de l'Europe applicables dans le domaine de la bonne gouvernance et la primauté du droit. (DGProg / INF (2012) 3 rev, 23 Mars 2012).

d. Opportunité d'ouvrir la Convention du paysage à des Etats non européens

En vertu de son mandat adopté par le Comité des Ministres le 20 novembre 2013, le CDCPP est chargé de « d'évaluer la nécessité ou l'opportunité d'élaborer des amendements, des protocoles additionnels ou des conventions complémentaires aux conventions placées sous leur responsabilité » et « à en faire rapport au Comité des Ministres ».

La Convention européenne du paysage figure parmi les conventions relevant de la responsabilité du CDCPP.

Il appartient dès lors au CDCPP d'examiner s'il est opportun d'élaborer un protocole à la Convention dans le but de compléter ses dispositions ou afin de permettre à des Etats non européens d'y adhérer.

Afin de décider si un tel développement est souhaitable, le CDCPP pourrait prêter attention à des questions telles que :

- l'intérêt exprimé par les Etats non européens pour la Convention ;
- l'utilité d'avoir des principes de la Convention mis en œuvre en dehors de l'Europe, en particulier dans les Etats voisins d'Etats membres du Conseil de l'Europe ;
- la possibilité de renforcer un dialogue renforcé et la coopération entre ces Etats dans le domaine de la protection, gestion et aménagement du paysage ;
- la diffusion des valeurs du Conseil de l'Europe au-delà des limites de ses Etats membres.

Conformément à une décision prise récemment par le Comité des Ministres sur le « Passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe », la participation des Etats non membres serait régie par les dispositions suivantes, qui prévoient ² :

« – d'appliquer la procédure habituelle de consultation informelle des Etats membres sur les demandes des Etats non membres d'être invités à adhérer à une convention et, si à l'issue de cette consultation cela s'avère nécessaire, de saisir pour avis les comités compétents, en particulier s'agissant de la capacité de l'Etat demandeur à respecter les obligations prévues par la convention en question ;

– de limiter la validité d'une invitation du Comité des Ministres à adhérer à une convention à une durée de cinq années ;

– de prévoir, en l'absence d'organe conventionnel réunissant toutes les Parties, la participation avec droit de vote des Etats non membres aux réunions des comités directeurs ou ad hoc consacrées à des conventions auxquelles ces Etats sont Parties ».

² SG/Inf(2012)12, SG/Inf(2012)12 add, CM/Del/Dec(2012)1146/1.5, GR-J(2013)CB3, GR-J(2013)5 rev3, 1168e réunion – 10 avril 2013, Point 10.2.

Des Etats non membres du Conseil de l'Europe non européens pourraient ainsi participer aux réunions de la Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage et du CDCPP. Cette situation s'applique déjà à divers comités du Conseil de l'Europe et notamment au Comité permanent de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. Le Kazakhstan participe aussi aux réunions du CDCPP en tant que Partie à la Convention culturelle européenne.

Deux amendements de la Résolution sur le règlement relatif au Prix du paysage du Conseil de l'Europe pourraient par ailleurs être faits, afin de permettre à des Etats non européens d'y prendre part (voir point 3 ci-dessous).

e. Modalités permettant l'adhésion d'Etats non Européens

La Convention européenne du paysage prévoit seulement l'adhésion d'Etats européens non membres du Conseil de l'Europe. Afin que des Etats non européens (par définition non membres) puissent également y adhérer, il serait nécessaire d'élaborer un protocole portant amendement à la Convention.

Un projet de texte permettant d'illustrer le contenu d'un tel protocole est donné pour information au point 2 ci-dessous. Au cas où le Comité des Ministres prendrait une décision allant en ce sens et menant à l'élaboration d'un tel protocole, cette annexe pourrait être utilisée comme projet de document pour les négociations.

Il appartient au Comité des Ministres de décider s'il convient d'élaborer un tel protocole, sur la base d'une demande formulée par le CDCPP. Le Comité des Ministres pourra confier la tâche d'élaborer un tel texte au CDCPP.

Après l'entrée en vigueur d'un tel Protocole, l'adhésion des Etats non européens ne serait pas automatique mais devrait suivre la procédure établie par ce Protocole : le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aurait à inviter l'Etat non européen qui le souhaiterait à adhérer à la Convention « par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, et à l'unanimité des Etats Parties ayant le droit de siéger au Comité des Ministres ».

2. Proposition de projet de Protocole portant amendement à la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe

Les Etats membres du Conseil de l'Europe signataires du présent Protocole à la Convention européenne du paysage (Série des traités européens - STE n°176) (ci-après dénommée « la Convention »),

Souhaitant promouvoir la coopération européenne avec des Etats non-Européens qui souhaiteraient mettre en œuvre les dispositions de la Convention,

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1. Amendements à la Convention

1. Au préambule, un nouveau paragraphe est ajouté à la suite du paragraphe 5 : « **Conscients, de manière générale, de l'importance du paysage à l'échelle mondiale en tant que composante essentielle du cadre de vie des êtres humains ;** »

[Conscients que le paysage concourt à l'élaboration des cultures locales et qu'il représente une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de l'Europe, contribuant à l'épanouissement des êtres humains et à la consolidation de l'identité européenne ;

Conscients, de manière générale, de l'importance du paysage à l'échelle mondiale en tant que composante essentielle du cadre de vie des êtres humains ;]

2. Au préambule, un nouveau paragraphe est ajouté à la suite des paragraphes 11 et 12 : « **Souhaitant que les valeurs et principes énoncés par la Convention puissent également s'appliquer à des Etats non européens qui le souhaiteraient** »

[Reconnaissant que la qualité et la diversité des paysages européens constituent une ressource commune pour la protection, la gestion et l'aménagement de laquelle il convient de coopérer ;

Souhaitant instituer un instrument nouveau consacré exclusivement à la protection, à la gestion et à l'aménagement de tous les paysages européens ;

Souhaitant que les valeurs et principes énoncés par la Convention puissent également s'appliquer à des Etats non européens qui le souhaiteraient ;]

3. A l'article 3, l'expression « coopération européenne » est remplacée par **« coopération entre les Parties »** :

*[La présente Convention a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, et d'organiser la coopération ~~européenne~~ **entre les Parties** ;]*

4. A l'article 6, paragraphe C.2, le mot « européenne » est remplacé par **« internationale »**

*[2 Les travaux d'identification et de qualification seront guidés par des échanges d'expériences et de méthodologies, organisés entre les Parties à l'échelle ~~européenne~~ **internationale** en application de l'article 8.]*

5. Au titre du chapitre III, le mot « européenne » est remplacé par les mots **« entre les Parties »** :

[CHAPITRE III – COOPÉRATION ~~EUROPEENNE~~ **ENTRE LES PARTIES]**

6. A l'article 11, paragraphe 1, le mot « européennes » est remplacé par les mots **« des Parties »** :

*[1 Peuvent se voir attribuer le Prix du paysage du Conseil de l'Europe les collectivités locales et régionales et leurs groupements qui, dans le cadre de la politique de paysage d'une Partie à la présente Convention, ont mis en œuvre une politique ou des mesures visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement durable de leurs paysages, faisant la preuve d'une efficacité durable et pouvant ainsi servir d'exemple aux autres collectivités territoriales ~~européennes~~ **des Parties**. La distinction pourra également être attribuée aux organisations non gouvernementales qui ont fait preuve d'une contribution particulièrement remarquable à la protection, à la gestion ou à l'aménagement du paysage.]*

7. A l'article 14, paragraphe 1, les mots « la Communauté » est remplacé par « l'Union » et le mot « européen » (de « Etat européen ») est supprimé :

[1 *Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter ~~la Communauté~~ l'Union européenne et tout Etat ~~européen~~ non membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la Convention, par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, et à l'unanimité des Etats Parties ayant le droit de siéger au Comité des Ministres..]*

Article 2. Signature, ratification, entrée en vigueur

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Parties à la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par :

- a. signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ; ou
- b. signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

2. Les instruments de ratification, d'acceptation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

3. Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Parties à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole, conformément aux dispositions du présent article.

4. Néanmoins, le présent Protocole entrera en vigueur à l'expiration d'une période de deux ans à compter de la date à laquelle il aura été ouvert à la signature, sauf si une Partie à la Convention a notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une objection à son entrée en vigueur. Le droit de faire une objection est réservé aux Etats ou à l'Union européenne qui sont Parties à la Convention au moment de l'ouverture à la signature du présent Protocole.

5. Lorsqu'une telle objection a été notifiée, le Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle la Partie à la Convention qui a notifié l'objection aura déposé son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 3. Notification

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe, à tout Etat ou à l'Union européenne ayant adhéré à la Convention :

- a. toute signature ;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;
- c. la date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à l'article 3 ;
- d. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à ..., le ..., en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de

l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat ou l'Union européenne ayant adhéré à la Convention.

3. Résolution CM/Res(2008)3 sur le règlement relatif au Prix du paysage du Conseil de l'Europe

Dans la mesure où le CDCPP et le Comité des Ministres se montreraient favorables à l'adoption d'un protocole d'amendement à la Convention européenne du paysage, il y aurait lieu de préparer un projet de résolution révisée sur le règlement relatif au Prix du paysage du Conseil de l'Europe contenant les deux amendements suivants à la Résolution CM/Res(2008)3 sur le règlement relatif au Prix du paysage du Conseil de l'Europe :

1. A l'article 1.c, les mots « de l'identité européenne » sont remplacés par les mots : « des valeurs promues par le Conseil de l'Europe » :

[c. Le prix contribue également à sensibiliser les populations à l'importance des paysages pour l'épanouissement des êtres humains, la consolidation ~~de l'identité européenne~~ des valeurs promues par le Conseil de l'Europe, ainsi que celle d'autres continents et le bien-être individuel et de la société dans son ensemble. Il favorise la participation du public au processus décisionnel des politiques du paysage.]

2. A l'article 2, le mot « européennes » est remplacé par « des Parties ».

[Conformément à l'article 11, paragraphe 1, de la Convention, peuvent être candidats au prix les collectivités locales et régionales et leurs groupements qui, dans le cadre de la politique relative au paysage d'une Partie à la présente Convention, ont mis en œuvre une politique ou des mesures visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement de leurs paysages, faisant la preuve d'une efficacité durable et pouvant ainsi servir d'exemple aux autres collectivités territoriales ~~européennes~~ des Parties. Les organisations non gouvernementales qui ont fait preuve d'une contribution particulièrement remarquable à la protection, à la gestion ou à l'aménagement du paysage peuvent également être candidates.]

Une Résolution révisée sur le règlement relatif au Prix du paysage du Conseil de l'Europe entrerait en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du Protocole d'amendement à la Convention européenne du paysage.

* * *