



Strasbourg, 25 avril 2005

T- FLOR (2005) 5

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

*Conseil de l'Europe, Paris
22 avril 2005*

**2^{ème} RÉUNION DU GROUPE DE TRAVAIL RESTREINT SUR
LES ASPECTS JURDIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA
CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE**

RAPPORT

Document du Secrétariat Général de la Division de l'Aménagement du territoire et du paysage

*This document will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.
Ce document ne sera plus distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.*

1. Ouverture de la réunion

1. M. Enrico BUERGI, Président de la première réunion du Groupe de travail restreint sur les aspects juridique de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, tenue le 14 janvier 2005 à Paris le 14 janvier 2005 (Rapport de la réunion, document T- FLOR (2005) 1), ouvre la réunion et souhaite la bienvenue aux participants dont la liste figure à l'annexe 1 du présent rapport.

Il demande à M. Jean-François SEGUIN de bien vouloir présider la 2^e réunion du Groupe de travail restreint sur les aspects juridiques de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage. Les participants marquent leur accord.

2. Mme Maguelonne DEJEANT-PONS, Chef de la Division de l'aménagement du territoire et du paysage remercie vivement les participants pour leur venue.

Elle explique que la réunion a pour objet d'avancer la mise en œuvre du programme de travail avant même la constitution du Comité pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage. Elle rappelle les origines du projet : il s'agit de répondre à la demande exprimée par des représentants de certains pays de recevoir des textes juridiques susceptibles de les aider à élaborer ou à réviser leur législation en matière de paysage afin de mieux mettre en œuvre la Convention. Une fois finalisé, le texte en cours de préparation sera présenté pour commentaires et adoption éventuelle à l'ensemble des Etats contractants et signataires de la Convention européenne du paysage.

2. Présentation des documents de travail

3. Les participants prennent connaissance :

– des commentaires effectués (repris en annexe 2 au présent rapport) sur le document présenté lors de la précédente réunion, intitulé « Projet de modèle de loi nationale sur le paysage (2^{ème} version provisoire) » et figurant en annexe 2 du document T- FLOR (2005) 1;

– du projet de « Modèle de loi-cadre relative au paysage et son document d'accompagnement (3^{ème} version provisoire) », tel qu'élaboré par M. Michel PRIEUR, expert du Conseil de l'Europe et figurant en annexe 3 au présent rapport.

3. Discussion

4. Les participants examinent les commentaires proposés et le texte du nouveau projet. Ils apportent plusieurs propositions de modification et considèrent qu'il conviendra de réviser le document sur la base de ce qui suit.

Le texte à élaborer devrait s'intituler « Orientations pour la mise en œuvre juridique de la Convention européenne du paysage » et être constitué :

– d'observations préliminaires ;

– d'une première partie, intitulée « Principes généraux » ;

– d'une deuxième partie, intitulée « Mesures principales », qui sera constitué à son tour de deux sections :

- l'une « non-juridique », expliquant les fondements des mesures à prendre sur un plan technique et opérationnel, ayant deux segments : la gestion du territoire selon les principes de l'aménagement du territoire et l'intégration du paysage dans chacune des politiques sectorielles ayant des répercussions sur le paysage ;

- l'autre juridique, permettant de traduire ces mesures dans les législations nationales.

5. Les participants considèrent utile d'associer Mme Lionella SCAZZOSI et M. Yves LUGINBÜHL à la préparation du texte de cette version révisée, en qualité d'experts.

4. Conclusions

6. Les participants :

– expriment le souhait que le projet de texte soit remanié conformément aux observations présentées et qu'il fasse l'objet de commentaires écrits de la part des membres du Groupe de travail restreint avant la tenue de la prochaine réunion ;

– décident de se réunir le 19 septembre 2005 à Paris afin de réexaminer les textes qui seront préparés.

ANNEXE I

LISTE DES PARTICIPANTS

BELGIUM / BELGIQUE

Mme Mireille DECONINCK, Attachée, Dr Sc. Géographiques, Direction de l'Aménagement Régional, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Ministère de la Région Wallonne, rue des Brigades d'Irlande 1, B-5100 NAMUR (JAMBES)
Tel. +32 81 33 25 22 Fax: 32 81 33 25 67 E-mail: m.deconinck@mrw.wallonie.be

FRANCE

M. Jean-François SEGUIN, Chef du Bureau des paysages, Direction de la nature et des paysages, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, 20 avenue de Ségur, F-75302 PARIS 07 SP
Tel. +33 (0) 1 42 19 20 32 Fax: +33 (0)1 42 19 20 35
E-mail: jean-francois.seguin@environnement.gouv.fr

ITALY / ITALIE

Mme Lionella SCAZZOSI, Expert, Politecnico di Milano, Corso Lodi 78, I – 20139 MILANO
Tel. + 39 02 569 26 37 E-mail : lionella.scazzosi@tiscali.it

SWITZERLAND / SUISSE

M. Enrico BUERGI, *Président de la Conférence organisée à l'occasion de l'entrée en vigueur de la Convention européenne du paysage*, Chef de la division Paysage, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, CH-3003 BERNE
Tel. +41 31 322 80 84 Fax: +41 31 324 75 79 E-mail: enrico.buergi@buwal.admin.ch

* * *

**INTERNATIONAL CENTER OF COMPARATIVE ENVIRONMENTAL LAW (CIDCE) /
CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT (CIDCE)**

M. Jérôme FROMAGEAU, Vice-Doyen, Université de Paris Sud, Faculté Jean Monnet, 54 Bd Desgranges, F-92331 SCEAUX Cedex
Tel. +33 (0)1 40 91 17 25/18 01 Fax : +33 (0)1 40 91 18 03
E-mail : jerome.fromageau@jm.u-psud.fr

Mme Laura ASSUNTA SCIALLA, Via J.F. Kennedy n° 6, I – 81052 PIGNATARO MAGGIORE (CE)
Tel. + 39 0823 872840 E-mail : lausia@libero.it

Prof. Viacezo De FALCO, Vico Sodano 17, I – 80038 POMIGLIANO D'ARCO (NAPOLI)
Tel. + 39 081 80 35 778 E-mail : avv.defalco@libero.it

* * *

EXPERTS OF THE COUNCIL OF EUROPE / EXPERTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

M. Régis AMBROISE, Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de la Ruralité, MAAPR/DGFAR, 78, rue de Varenne, F-75007 PARIS
Tel./Fax : +33 (1) 49 55 50 58 E-mail : regis.ambroise@agriculture.gouv.fr

M. Yves LUGINBÜHL, Directeur de recherches au CNRS, Université de Paris I, LADYSS, 191 rue Saint Jacques, F-75005 PARIS
Tel. +33 (0) 2 98 06 79 21/(0) 6 80 43 92 42 Fax: +33 (0) 1 43 25 45 35
E-mail: luginbuh@univ-paris1.fr ; yo.luginbuhl@club-internet.fr

M. Michel PRIEUR, Directeur du CRIDEAU, Université de Limoges, 32 rue Turgot, F-87100 LIMOGES
Tel. +33 (0) 5 55 34 97 24/75 11 81/79 44 93
Fax: +33 (0) 5 55 34 97 23
E-mail: prieur@unilim.fr

Mr Florencio ZOIDO NARANJO, Universidad de Sevilla, Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Geografía Física y Analisis Geografico Regional, C/. Maria de Padilla, E - 41004 SEVILLA
Tel. +34 954 55 13 69 Fax: +34 954 55 69 88 E-mail: fzoido@us.es F

* * *

CONSEIL DE L'EUROPE

Spatial Planning and Landscape Division / Division de l'Aménagement du territoire et du paysage

Mme Maguelonne DEJEANT-PONS, Chef de la Division de l'aménagement du territoire et du paysage, Conseil de l'Europe, F-67075 STRASBOURG CEDEX
Tel. +33 (0) 3 88 41 23 98 Fax +33 (0) 3 88 41 37 51

E-mail: maguelonne.dejeant-pons@coe.int

ANNEXE 2

COMMENTAIRES SUR LE DOCUMENT INTITULÉ : « MODÈLE DE LOI NATIONALE RELATIVE AU PAYSAGE » (2^e VERSION PROVISOIRE, DÉC. 2004), À L'ISSUE DE LA RÉUNION DU 14 JANVIER 2005

1. Italie

Mme Anna Di Bene, Ministero per i Beni e le Attività culturali (Italie)
Mme Lionella Scazzosi, Politecnico di Milano (Italie)

(Commentaires reçus le 11 février 2005)

Observations préliminaires

Le concept de paysage traverse une période de transformation rapide et profonde, cependant dépourvue de véritables points d'ancrage définitifs.

La Convention européenne a été le promoteur des récentes modifications qui sont intervenues dans beaucoup de Pays européens, non seulement dans la législation nationale et régionale mais également aux différents niveaux de l'ordre administratif, voire même dans les documents méthodologiques et les expérimentations pour une politique active et participative de la gestion des transformations.

Nous retiendrons en particulier certains éléments de nouveauté très importants, à savoir:

- Le passage d'une politique fondée sur la seule défense des éléments et des parties du territoire dont la valeur est reconnue (une politique qui, jusqu'à aujourd'hui, a caractérisé un grand nombre d'expériences) à une politique attentive à la qualité de tous les lieux de vie, y compris les lieux dégradés et du quotidien (comme c'est le cas, entre autres, de la politique de conservation de la nature)
- Le passage graduel d'une politique fondée sur des règles, plans, etc. à une politique de gestion, dans le temps, des transformations qui adviennent forcément dans le territoire
- Ces changements sont intimement liés aux récentes transformations que les normes administratives connaissent et qui passent par la définition et l'expérimentation de nouvelles formes de collaboration entre les différents organismes et les différents niveaux de l'administration.
- Ces changements, en outre, comportent la modification des méthodes de lecture et d'interprétation du paysage qui doivent désormais :
 - lire le territoire dans son ensemble (et non plus se limiter à identifier les lieux à défendre ou « classés »)
 - intégrer les approches (point de vue écologique et environnemental, point de vue historique-culturel, point de vue perceptif et visuel, etc.)
 - intégrer les aspects sociaux (participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques pour la qualité des lieux) et économiques

Le schéma de loi, qui n'est pas une loi-modèle mais plutôt un inventaire d'indications et de suggestions, peut être minimal et laisser aux Pays la possibilité d'être plus exigeants et plus rigoureux. Cependant, il faut absolument éviter que le texte ne soit plus restrictif que la Convention ou ne donne des interprétations trop univoques du texte de la Convention, ou même qu'il ne propose des solutions qui auraient déjà été pratiquées mais auraient soulevé certains problèmes.

L'un des mérites du texte de la Convention est de se prêter à différentes interprétations et de laisser la porte ouverte à de nouvelles expérimentations ou élaborations créatives. En effet, certains Pays, comme l'Italie, sont engagés dans un processus de transformation profonde de leur politique du paysage et il est nécessaire que ce schéma de loi n'entrave pas la possibilité de mener à bien de nouvelles expérimentations ; une entreprise toujours difficile et qui s'accompagne de grandes batailles politiques et culturelles.

Ceci étant dit, nous jugeons nécessaire que certains des aspects inhérents au schéma de loi soient renforcés :

1. Les contenus du Plan Paysager ;
2. Reconnaissance du territoire dans sa globalité, soit à travers l'analyse des caractéristiques historiques, naturelles, esthétiques et de leurs interrelations, soit par leurs dynamiques de transformation, ou encore par la comparaison avec d'autres actions de programmation, d'aménagement et de protection du sol.
3. L'obligation de la concertation et du partage des instruments de gestion paysagère entre toutes les administrations de l'Etat et des autorités locales qui gèrent les transformations du territoire. C'est le seul moyen grâce auquel on peut dépasser les vues particularistes et discontinues inhérentes à la tutelle liée seulement aux espaces protégés.
4. Appliquer les principes directeurs de l'Evaluation Stratégique du Milieu (Valutazione Strategica Ambientale) afin d'estimer et vérifier les Plans et Programmes de transformation du territoire, parce que cette évaluation implique une considération objective, intégrale et globale de tout le paysage et surtout de la tolérabilité des transformations envisagées.

En référence aux chapitres 1. et 2. on peut mettre l'accent sur :

- a) Le Plan. En tenant compte des diverses caractéristiques naturelles, historiques et culturelles, le Plan divise le territoire en entité définies, depuis les milieux paysagers de bonne qualité jusqu'aux ceux dégradés ou détériorés. Cette opération suppose une évaluation puis une vérification du « Risque du Paysage » qui se divise en Evaluation du risque naturel (sismique, hydrogéologique, etc.), Evaluation du risque de pression anthropique (risque de l'anthropisation, de l'industrialisation, etc.).
 - b) Le Plan attribue à chaque entité des « objectifs de qualité paysagère » correspondants ; ils prévoient :
 - le maintien des caractéristiques, des éléments constitutifs et des morphologies, compte tenu aussi des typologies architecturales ainsi que des techniques et des éléments de construction ;
 - la prévision d'axes de développement compatibles avec les différents caractères paysagers reconnus, tels qu'ils ne modifient pas la qualité du paysage ;
 - la récupération et le reclassement des immeubles et des zones de prestige, compromises ou dégradées afin de rétablir leurs qualités ou en créer de nouvelles ; Une attention particulière devra être portée en outre à la sauvegarde des sites mentionnés dans la liste du patrimoine de l'Unesco et des zones agricoles.
 - c) Définition des prescriptions générales et opérationnelles pour la gestion du territoire, en portant une attention tout particulière aux mesures nécessaires pour la conservation des caractères de qualité des lieux et aux critères de gestion, de mise en valeur paysagère.
 - d) Identification des mesures nécessaires à une insertion correcte des interventions de transformation du territoire dans le contexte paysager (« Relation Paysagère »).
- 5) En outre, les instruments d'aménagement du territoire devront être conformes au Plan Paysager.

L'on excusera le style télégraphique des observations suivantes relatives au texte présenté (2^{ème} version provisoire)

PARTIE I : MESURES GENERALES

- 1) Séparer les principes généraux des indications et suggestions pour la création de nouvelles lois et règlements, des indications techniques, et autres (lesquelles pourraient éventuellement figurer dans les Annexes) comme convenu lors de la réunion de Paris (14 janvier 2005)
- 2) Afin de garantir une liberté et surtout une responsabilité créative à chaque Pays quant à l'utilisation du schéma de loi, il semble nécessaire de modifier le registre linguistique dans tout le texte, en préférant le langage des « indications » (par exemple : *on peut...*), à celui des « impositions » (à éviter: *il faut, il devra, il fera, il sera, etc.*). Le schéma de loi a un rôle didactique.
- 3) Art.2 et 3. Définitions : utiliser les définitions de la Convention Européenne du Paysage, sans précisions ni ajouts.
- 4) Introduire le principe selon lequel « Chaque intervention/transformation doit être finalisée à une amélioration de la qualité paysagère des lieux ou, du moins, ne doit pas entraîner une diminution de la qualité. Chaque intervention doit être approprié – et pas seulement compatible - aux lieux, d'un point de vue paysager. »
- 5) Introduire le principe de la mitigation et de la compensation des effets négatifs sur les lieux, du point de vue du paysage et de l'environnement. Cela signifie qu'il est nécessaire de vérifier l'impact que les projets de transformation, quelle que soit leur dimension, peuvent avoir sur les lieux.
- 6) Introduire le principe selon lequel « La qualité paysagère des lieux est fondée sur le respect des lieux dont nous avons hérité. Aucune politique pour la qualité paysagère des lieux ne peut avoir lieu s'il n'y a à la base une réelle connaissance des caractéristiques des lieux. »
- 7) Suggérer un processus de planification (et autres instruments pour la gestion du paysage) qui soit fondé à la fois sur des principes généraux et sur des principes unitaires au niveau national.
- 8) Art 5.1. Paysage et environnement : le texte ne peut affirmer que l'un est une partie de l'autre (ou le contraire). Sur cette question, le débat théorique et méthodologique est encore très ouvert. En réalité, paysage et environnement sont des « points de vue » avec lesquels on peut lire et projeter tous les lieux : ce ne sont pas des objets différents.
- 9) Art.5.2. Les autorités publiques peuvent consacrer à la politique du paysage des moyens humains et financiers qui peuvent être issus de ressources soit spécifiques soit d'autres secteurs (environnement, tourisme, travaux publics, culture, etc.) : introduire des aspects paysagers dans ces politiques sectorielles.
- 10) Art.5.4. Ajouter que la prise en compte du paysage doit se faire à travers des processus de concertation préliminaire entre les différents niveaux de l'administration du territoire et entre les différents organismes et secteurs de l'administration du territoire (concertation horizontale et verticale)
- 11) Art.5.6. Supprimer : « selon les modalités prévues à l'art.42 de la présente loi ». Seul le principe doit être exprimé.

PARTIE II : MESURES PARTICULIERES

A- INSTRUMENT DE MISE EN OEUVRE

- 12) En général, afin de garantir à chaque Pays sa responsabilité créative et, simultanément, lui donner la possibilité de tenir compte des caractères spécifiques des lieux et des problèmes liés à l'organisation administrative, à la disponibilité de professionnalités scientifiques et techniques, etc., il convient de :
- a) ne donner aucune indication qui soit trop spécifique sur les étapes, les méthodes et les acteurs du processus cognitif
 - b) ne donner aucune indication temporelle précise (années, périodes,) mais plutôt suggérer la nécessité de mener périodiquement certaines actions, ou de définir des temps de réalisation, (en particulier, art 6, 7, etc.)
- 13) Art 6, 7, 8, 9 (Identification des paysages, qualification, objectifs). Bien loin d'avoir épuisé ce thème, nous avons encore beaucoup à écrire et comprendre sur ces questions, tant du point de vue théorique que méthodologique, et beaucoup à expérimenter dans la pratique. Et sans doute les solutions et les procédures seront-elles différentes d'un Pays à l'autre d'ici quelques années. C'est pourquoi il convient d'utiliser le texte de la Convention en y apportant le moins d'ajouts possibles. Et quoi qu'il en soit, le texte doit être ouvert, éviter de donner des interprétations trop univoques du texte de la Convention et, enfin, favoriser la créativité de la recherche et de l'expérimentation qui sont en cours dans différents Pays et qui sont le résultat d'une collaboration entre plusieurs Pays. En particulier :
- a) Eviter le terme « indicateurs »
 - b) utiliser « inventaire et connaissance » au lieu du seul terme « inventaire »
 - c) le processus d'inventaire et de connaissance doit avoir une mise à jour périodique, et d'autant plus fréquente que les tendances de transformation sont rapides, et suivre des critères « minimums » généraux concordés sur le territoire national.
- 14) Art.9: Objectifs de qualité paysagère :
- Eliminer : « Après avoir été identifiés et qualifiés,... » jusqu'à : « art. 42 de la présente loi ».
- Remplacer la partie suivante par : « Les objectifs de qualité paysagère devront exposer les caractéristiques et les qualités particulières des lieux concernés, les criticités/problématicités et les potentialités/opportunités et indiquer, de façon générale, les mesures à prendre en vue de protéger, de gérer et d'aménager les lieux en question d'un point de vue paysager. Les objectifs sont définis par les instruments de la politique du paysage aux différents niveaux (national, régional, départemental, local, etc.) et il sont insérés dans le document d'aménagement du territoire et d'urbanisme ».
- 15) Articles 7,9, etc. Utiliser toujours « entité » paysagères et non pas « zone » : les lieux connus du point de vue paysager ne sont pas simplement une puzzle de zones mais ils sont composés d'un ou plusieurs systèmes de relations (physiques, fonctionnelles, symboliques, culturelles et historiques, formelles, etc.) qui peuvent s'imbriquer et se superposer dans une même partie de territoire.
- 16) Art.10 Plans de paysage
1. suggérer un processus de planification paysagère aux différents niveaux, pas seulement locaux, diffus sur tout le territoire et pas seulement « dans certaines zones considérées comme nécessitant une attention particulière » : les plans s'occupent du territoire urbain et extra-urbain.
 2. ces plans peuvent être plus ou moins liés, du point de vue opératif, aux instruments de la planification ordinaire du territoire, mais toujours caractérisés par une spécificité d'études pour la connaissance des lieux du point de vue paysager
 - 3.suggérer un processus de planification paysagère qui prévoie l'obligation d'une concertation préliminaire entre les différents niveaux de l'administration du territoire et entre les différents organismes et secteurs de l'administration du territoire (concertation horizontale et verticale)
 4. on peut résumer ici (art. 10) les principales catégories d'instruments pour les politiques du paysage :

- a. définition des règles normatives de planification du territoire (plan spécifiques pour le paysage, dimension paysagère dans la planification ordinaire aux différentes échelles, comme l'aménagement du territoire, l'urbanisme, etc.
- b. projets spéciaux (éoliennes, infrastructures, projets qui n'ont pas la VIA)
- c. contrat/chartes/autres documents paysagers
- d. indications normatives pour les lieux « classés »: il est nécessaire que les décisions sur les transformations des lieux classés ne soient pas soumises au seul arbitre des spécialistes et professionnels (classement «habillé»)
- e. permis paysager (le « volet paysager » français, la « Relazione paesaggistica » italienne)

L'art. 10 pourrait s'intituler plutôt comme suit : « Instruments pour les politiques du paysage »

- 17) Insérer à l'Art.9 bis ou Art.10 : Il faut souligner l'importance d'une lecture des lieux du point de vue du paysage, comme un phase préliminaire indispensable pour la connaissance des lieux du point de vue paysager et finalisée à la formation des instruments pour le paysage (voir liste plus haut). Cette connaissance ne consiste pas uniquement en un inventaire des paysages (inventaire=identification des différentes parties du territoire, comme un grand puzzle de paysages) mais elle comprend une étape de caractérisation et de qualification. L'un des produits de ces instruments est la définition des objectifs de qualité paysagère.
- 18) Souligner davantage et articuler l'importance d'une politique de gestion, dans le temps, des transformations à toutes les échelles de la planification : définition des dispositions opérationnelles pour la gestion permanente dans tous les plans qui tiennent compte du paysage (plan de gestion) et pas seulement dans les plans locaux de paysage.
- 19) Art.10. Consultation des populations : les moyens pour la participation des populations doivent être choisis par chaque Pays ou Plan, selon les cas. Nous proposons des « enquêtes publiques et tout autre moyen de consultation et de participation des populations ».
- 20) Art.11 Mise en demeure. Cet article n'a pas sa place ici, il faut le replacer ailleurs.
- 21) Art 12. Paysages protégés
Observations générales : Il est important d'encourager une politique qui poursuive la qualité de l'ensemble du territoire, plutôt que l'identification et la défense de lieux « classés » (cette dernière, qui a longtemps été expérimentée dans de nombreux Pays, y compris pour les monuments, montre depuis quelques temps déjà des signes de crise surtout lorsqu'elle prévaut sur d'autres politiques). Le texte accorde une trop grande place à la défense des lieux à « protéger » (les art.12, 13, 18, peuvent être synthétisés) et trop peu à la définition de politiques pour la connaissance, planification, aménagement, etc. des paysages ordinaires ou dégradés (art 10 doit être plus articulé sur ces aspects).
Nous proposons « Protection » au lieu de « Paysages protégés ».
- 22) Art. 12. Pour la définition, nous proposons : « Peuvent être soumis à une protection spéciale les lieux qui ont été identifiés comme présentant un intérêt paysager exceptionnel en tant qu'espaces représentatifs du patrimoine naturel et culturel ou pour tout autre raison définie par les différents Pays ». Il faut supprimer les mots : « caractère pittoresque, remarquables », qui sont des motivations un peu vieillies et qui correspondent mal à l'esprit de la Convention de Florence.
- 23) Art. 12. Pour ces lieux, chaque Pays définit : a) Les mesures et les instruments de protection généraux et spécifiques : classement ou uniquement inventaire ; utilisation d'instruments juridiques déjà existants, comme les parcs culturels, les parcs régionaux, les réserves, etc. ; autres mesures, etc. b) La nécessité d'avoir un plan local de paysage ou d'autres instruments (par ex. des règlements, comme le « classement habillé » en Italie, en fonction de l'extension, des caractères, etc. des lieux). On peut insérer une note en citant des exemples de classement

et de protection de lieux exceptionnels dans différents Pays. c) Le problème des panneaux publicitaires n'a pas sa place ici car il est trop spécifique.

24) Art.13. Chaque Pays décide de ses propres mesures provisoires de protection.

25) Art.15. Etude paysagère.

Sur la base de l'expérience du « permis ou volet paysager » en France et de celle de la « Relazione Paesaggistica » en Italie, voici les indications que l'on pourrait ajouter:

- a) introduire différents types de contextes : le contexte «proche » des lieux qui font l'objet de l'intervention (les abords), et le contexte « lointain », qui comporte des problèmes de visibilité et d'intervisibilité des lieux dans les territoires plus vastes
- b) souligner l'autonomie des études et du rapport-documentation technique pour la demande du permis paysager
- c) affirmer qu'il faut montrer l'état des lieux et des contextes avant de réaliser les travaux ; démontrer la correspondance entre le caractère du projet et les contextes; simuler l'état des lieux après l'intervention
- d) évaluer l'impact sur les lieux du point de vue du paysage et de l'environnement et introduire des mesures de mitigation et de compensation, pour garantir le maintien d'une bonne qualité paysagère des lieux.

B. DOMAINES ET ESPACES PARTICULIERS D'INTERVENTION

26) Art.20 et Art.21 se réfèrent trop à l'organisation française.

27) Art. 21. Urbanisme. Les documents de planification urbaine ne doivent pas seulement identifier ou localiser les éléments à préserver et définir les mesures, mais aussi s'occuper de la qualité ordinaire des paysages et des problèmes de requalification. Les documents de planification urbaine doivent tenir compte des plans/études du paysage (art.10). Les autres parties sont un peu trop spécifiques.

28) Art. 22. Patrimoine culturel et historique. L'article peut être modifié comme suit : « La protection et l'entretien des éléments ponctuels, linéaires, aériens qui constituent un patrimoine culturel et historique (par ex. centres historiques, villas, archéologies industrielles, jardins historiques, etc.) doivent tenir compte de l'insertion de ce patrimoine dans le paysage. Les abords des monuments historiques peuvent faire l'objet de plans particuliers visant à conserver les relations historiques, symboliques, visuelles, compositives, avec les contextes proches et lointains et à les mettre en valeur ».

29) Articles 24 à 33 : Il faut consacrer une section spécifique qui soit uniquement illustrative, laissant à chaque Pays la liberté d'enlever et d'ajouter des éléments et des problèmes selon les spécificités paysagères de son territoire. Chaque Pays décide de ses propres mesures de protection. On peut d'ores et déjà ajouter d'autres éléments paysagers : terrasses, réseaux de canaux historiques. Outre les entrées des villes, les abords (rapport ville-campagne) et les conurbations linéaires doivent faire l'objet d'études paysagères particulières. En particulier, il faut éviter, de manière générale, la formation de liaisons linéaires entre des centres historiquement différents, avec de nouveaux bâtiments, qu'ils soient commerciaux, tertiaires, industriels, etc.

PARTIE III : MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

30) Art. 35. Site internet : trop spécifique.

31) Art. 36. Modifier comme suit : « L'établissement d'un enseignement spécialisé dans la protection, la gestion et l'aménagement des paysages sera favorisé par les ministères chargés

du paysage et de l'université, pour former, sur une base pluridisciplinaire, des spécialistes de la connaissances, de la qualification et de l'intervention en matière de paysage. »

- 32) Art. 37. Pour le Prix du paysage, il conviendrait plutôt de dire « périodiquement, préférablement chaque année ». Le Prix récompensera non seulement les actions exemplaires de restauration ou de sauvegarde des paysages menacés ou dégradés, qui sont des actions exceptionnelles, mais aussi les actions de bonne gestion quotidienne et ordinaire, la mise en œuvre des plans, les bonnes expériences de participation des populations, les politiques de formation et d'éducation continue, les expériences de concertation horizontale et verticale dans la planification et la gestion des paysages, les expériences transfrontalières, etc. Chaque Pays pourra mieux articuler ces catégories.
- 33) Art. 38. Accès du public aux paysages. Il est trop détaillé. Il faut uniquement poser le problème et non pas donner des solutions trop articulées. De plus il ne faut pas se limiter aux paysages protégés.
- 34) Art. 39 On peut ajouter d'autres types d'incitations, comme le support technique aux particuliers pour l'élaboration de plans, de projets, etc. (incitations indirectes).
- 35) Art. 42. Participation du public. La première partie de l'art. 42 (dans les 7 premières lignes de l'article) concerne une question générale et doit figurer dans la II Partie du document « II-Mesures particulières ».
- Quant aux trois phases, on propose de porter en première position la deuxième phase en la modifiant comme suit : « phase d'inventaire/caractérisation et de qualification ».
- La partie de l'article qui suit, qui comporte trois points (1,2,3) expliquant les trois Phases, est trop détaillée et nous suggérons de l'inclure dans une note en guise d'exemple.

PARTIE IV : ADMINISTRATION DU PAYSAGE

- 36) Art 43, Art 46 . Il n'est pas concevable de donner une solution univoque pour la définition des organismes institutionnels chargés de la politique du paysage (ministères et autres niveaux administratifs) et des tâches qui leur incombent, ni pour les Pays qui n'ont pas de tradition dans le secteur du paysage, ni pour ceux qui ont déjà une expérience consolidée, car celle-ci pourrait se voir déstabilisée par des indications en contradiction avec la situation existante. Et de surcroît, les solutions sont susceptibles de changer dans le temps. Chaque Pays doit pouvoir décider de son organisation institutionnelle. On peut éventuellement, dans une note, indiquer les différentes solutions déjà pratiquées dans un certain nombre de Pays.
- 37) Articles 44, 45, 47. Certaines indications sont utiles : il faut les garder en leur conférant un caractère plus général.

2. Séminaire de recherche en droit de l'urbanisme et de l'environnement (SERES), Faculté de droit (SERES), Université catholique de Louvain

M. Etienne Orban de Xivry et Mme Isabelle Jeurissen

(Commentaires reçues le 28 janvier 2005)

Par la présente, il est fait état des remarques du Séminaire de recherche en droit de l'urbanisme et de l'environnement, SERES, sur le modèle de loi nationale relative au paysage.

Elaboré par le Doyen Michel Prieur, ce dernier document a fait objet d'une journée d'étude réunissant des membres du Conseil de l'Europe et du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, CIDCE, à Paris le 14 janvier 2005.

Un rapport en a été transmis par courrier électronique du 21 janvier 2005. Les remarques se font en référence à ce dernier document et plus particulièrement à son annexe 2 contenant le projet de modèle de loi nationale sur le paysage (2^{ème} version provisoire).

L'on excusera le style télégraphique des observations suivantes :

1. Cet intitulé pose problème notamment conformément à la résolution des participants (p.1) et en raison du jeu de répartition de compétences dans certains Etats, comme c'est d'ailleurs relevé dans les observations préliminaires (point 3).

Afin d'entériner la décision de créer deux textes distincts, le point B de la partie II (articles 20 à 34) doit être dissocié du reste du document.

2. Observations préliminaires, point 3, dernière phrase à compléter par les termes suivants en gras :

« Le principe de subsidiarité devrait en la matière conduire à ce que **l'élaboration et** l'application des mesures relatives aux paysages relèvent de l'échelon institutionnel compétent le plus proche des citoyens (...). »

3. Article 1^{er} :

- 2^{ème} ligne : regrouper la qualification des composantes du paysage : remplacer « visuelles, acoustiques et odoriférantes » par « sensorielles » ;
- 2^{ème} §, dernière phrase : remplacer « en priorité » par « notamment » ;
- 3^{ème} § : faire référence expressément au problème des risques ;
- dernier § : compléter l'énumération des conventions internationales ou y faire référence de façon générique.

4. Article 3. Définitions :

Substituer aux définitions de cet article celles de l'article 1^{er} de la Convention, ni plus, ni moins.

Sinon, à tout le moins, sous f), supprimer les adjectifs « exceptionnels ou remarquables existant » qui rendent la définition plus restrictive que celle de la Convention.

5. Article 4. Statut juridique :

Supprimer, étant donné l'existence de l'article 5.1 et la controverse non résolue sur cette question.

6. Article 5.1. Reconnaissance juridique :

Substituer à ces termes ceux de l'article 5.a. de la Convention (« composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel et fondement de leur identité »).

7. Article 5.2. Politique nationale du paysage :

- Dans l'intitulé, suppression du terme « nationale » ;

- 5^{ème} ligne : suppression des termes « dans les différentes régions du pays » qui portent à confusion dans la mesure où il peut s'agir d'entités soit écologiques, soit politico-administratives ;
- dernière ligne : il s'agit d'une référence à l'article 42 et non 41.

8. Article 5.3. Protection, gestion et aménagement des paysages :

2^{ème} § : Ne doit-on pas aller au-delà d'une compatibilité « avec le souci de protection de l'environnement » puisque les paysages font partie de l'environnement ?

9. Article 5.4. Intégration :

Suppression du second §, superfétatoire et sur un autre plan que le 1^{er} §.

10. Partie II :

Reprenre l'agencement protection/gestion/aménagement des paysages.

11. Article 6 :

- expressions « professionnels du paysage » et « indicateurs du paysage » à expliciter ;
- nécessaire travail sur l'articulation entre suivi (article 7) et mise à jour (discuter le terme de dix ans).

12. Article 7 :

Qu'est-ce qu'une « zone de paysage » ? Quel rapport avec les entités paysagères de l'article 3 ?

13. Article 8 :

- substituer « valeurs particulières » à « valeur » ;
- supprimer « à l'échelle locale » qui restreint la portée de la disposition.

14. Article 9 :

- clarifier la valeur juridique des documents qui est douteuse en l'état car, après avoir affirmé qu'une liste des paysages est opposable aux seules administrations, il est prévu que les listes d'objectifs de qualité paysage, elles, soient insérées dans les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui, eux, sont opposables à tous ;
- préciser l'articulation entre les objectifs de qualité paysagère et les plans locaux de paysage.

15. Article 10 :

- ne pas imposer la réalisation d'un nouveau document, le plan local de paysage, pour privilégier le renforcement du volet paysager de documents existant notamment à l'échelle communale ;
- supprimer la phrase « Ils ont vocation à s'imposer aux documents d'urbanisme » car ce dispositif bouleverserait sans raison suffisante la hiérarchie des plans existante.

16. Article 11 :

Identification de l'autorité paysagère.

17. Article 12 :

- à reconsidérer eu égard à la 1^{ère} remarque.

- en toute hypothèse :

- 1^{er} alinéa inutile ;
- 2^{ème} alinéa, dernière phrase : ajouter « ou l'intérêt paysager exceptionnel » pour respecter le début du dispositif ;
- 3^{ème} alinéa :
 - substituer une faculté à une obligation de réaliser un plan local de paysage ;
 - discuter le terme de huit ans ;
- clarifier l'usage occasionnel d'espaces en lieu et place de paysages

18. Article 15 :

Imposer une étude paysagère ajouterait beaucoup de lourdeur à un mécanisme qui se veut plus souple que celui de l'autorisation administrative. Cette étude ne devrait donc pas être généralisée mais réservée à des périmètres circonscrits.

Sans préjudice de la première observation,

19. Article 21 :

1^{er} § : confusion entre considérant et disposition.

20. Article 23 :

Il ne doit pas s'agir d'une obligation mais d'une faculté, à peine d'aller plus loin que le prescrit Natura 2000.

21. Article 28 :

Ajouter à la dernière phrase (en gras) : (...) « en préservant **les éléments du patrimoine construit** lié à l'eau, tels les ponts, canaux et fontaines, **dans le respect des impératifs de gestion hydraulique** ».

22. Article 34, *in fine* :

Ne pas imposer une étude paysagère.

23. Article 36 :

Supprimer le 1^{er} §

24. Article 38 :

Supprimer

25. Article 42 :

Inverser l'ordre des deux premières phases.
Trop détaillé et calqué sur la procédure française.

26. Article 43 :

Prévoir tout au plus des modes de concertation entre ministères compétents en la matière, sans attribuer à l'un la responsabilité de l'élaboration et du suivi de la politique du paysage.

27. Article 45 :

- retirer de la composition du conseil du paysage les représentants des ministères concernés pour ne pas les rendre juges et parties ;
- permettre que ce rôle soit assumé par un organisme existant.

28. Article 50 :

Ne pas préciser que la sanction pénale est une amende.

En espérant que ces observations pourront contribuer positivement à la réalisation des projets de textes juridiques sur le paysage, nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, en l'expression de nos sentiments les plus chaleureux.

3. M. Régis AMBROISE, Expert du Conseil de l'Europe

(Commentaires reçus le 8 avril 2005)

Voici quelques remarques concernant le projet de loi sur le paysage. En gros, il me semble qu'on aurait intérêt à être beaucoup plus synthétique, s'inspirer au plus près de la convention et insister sur le fait que la question du paysage doit être intégrée dans l'ensemble des politiques sectorielles qui existent dans un pays et dans les politiques mises en oeuvre par les différents échelons territoriaux dans les différents types de territoire. Chacune de ces politiques doit s'appuyer sur les principes essentiels qui seront inscrits dans la loi et qui reprennent ceux de la convention européenne à savoir définir des objectifs de qualité paysagère et mettre en place des actions de protection, gestion, aménagement des paysages, mettre en place des actions de sensibilisation connaissance etc. et mettre en place des procédures de consultation démocratique. La loi nationale doit définir les responsabilités de chaque niveau. Pour le reste, les articles deviennent plutôt des exemples de ce qui se fait ailleurs ou de ce qu'on peut proposer, mais ce n'est pas à inscrire dans le projet de loi paysage, cela peut inspirer des législations particulières adaptées à tel ou tel code ou inspirer des décrets d'application. En tout cas on ne peut pas être trop précis alors qu'on demande à chaque pays d'adapter les questions de paysage à sa propre culture. Le principe de subsidiarité devrait être essentiel dans la question du paysage. Une loi paysage devrait avoir pour ambition de mobiliser tous les niveaux concernés.

--

Régis AMBROISE

chargé de mission paysage

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Direction générale de la forêt et des affaires rurales Sous-direction du soutien aux territoires et aux acteurs ruraux Bureau de l'environnement et de la gestion des espaces ruraux 78, rue de Varenne 75349 Paris 07 SP

Tél: 01 49 55 50 58

Projet de loi paysage

Article 1

La présente loi a pour objectifs de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages.

Les objectifs de la présente loi sont en outre de préciser les droits et obligations de chacun vis-à-vis des paysages et de faciliter le maintien de la qualité et de la diversité des paysages, la restauration et la création de nouveaux paysages.

La présente loi détermine également les conditions juridiques de protection, de gestion et d'aménagement des paysages compte tenu des dispositions de la Convention européenne du paysage, de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel et de 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.

...

Art. 3 Définitions

...

On entend par :

- a) ...
- b) « politique du paysage », la formulation par l'Etat et/ou les collectivités compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, de la gestion et de l'aménagement des paysages (ces trois

types d'action pouvant se superposer sur un même territoire), et s'appliquant aux différentes actions des autorités publiques, des propriétaires fonciers et autres intervenants.

...

Art. 4 Statut juridique et répartition des compétences

Le paysage est un bien d'usage collectif représentant un patrimoine commun, constitué d'un ensemble de biens matériels et immatériels et affectant les propriétés tant publiques que privées. Le paysage est soumis à l'ensemble des mesures juridiques prévues par la présente loi.

La politique du paysage est mise en œuvre par les différents échelons de responsabilités territoriales en fonction des attributions qui sont les leurs et qui sont ici être précisées.

- Le ministère de XXX a en charge l'animation globale de la politique du paysage de l'Etat. A cette fin il met en place un comité national du paysage regroupant des représentants de l'ensemble des ministères, des collectivités territoriales, des associations, des structures d'enseignement et de recherche concernées. Ce comité a pour rôle de définir les grands enjeux sur lesquels mobiliser tous les acteurs, de veiller à une cohérence entre les différentes actions paysagères menées par ces organismes, d'assurer un bilan des politiques paysagères et d'être force de propositions. Un document rendu public, formule les principes directeurs de la politique du paysage en précisant les orientations et les objectifs poursuivis ainsi que les stratégies proposées en vue de protéger, gérer et aménager les paysages dans les différentes régions du pays, compte tenu de leurs diverses caractéristiques. Ce ministère représente l'Etat dans les grandes organisations internationales qui concernent le paysage et notamment auprès de la convention européenne des paysages, il organise le prix du paysage.

- Les ministères suivants (ex : agriculture, forêt, urbanisme, aménagement du territoire, environnement, culture, enseignement, budget...) dont les activités influent sur la qualité des paysages ou qui sont concernés par l'avenir de zones territoriales particulières (littoral, montagne, sites et paysages remarquables...) doivent se doter de services chargés de la mise en œuvre d'une politique paysagère correspondant à leurs responsabilités et qui soit conforme aux principes déclinés à l'article 5.

- Chaque collectivité territoriale doit se doter de services chargés de la mise en œuvre d'une politique paysagère concernant les domaines dont elle a la responsabilité et qui ont un impact sur la qualité des paysages. *Ces responsabilités sont précisées par chaque état.*

Art. 5 Principes généraux :

Les principes généraux s'appliquent à l'ensemble des politiques paysagères qui doivent être mis en œuvre par les différents niveaux de responsabilité présentés à l'article 4'.

1. Reconnaissance juridique et institutionnelle du paysage

Le paysage, constitue un élément de l'environnement, une composante essentielle du cadre de vie des populations et le fondement de leur identité en tant qu'expression tant de la mémoire collective que du projet social global. Le paysage doit donc être reconnu et trouver sa place dans les différentes législations sectorielles mises en œuvre et sa place précisée dans les attributions institutionnelles des différentes collectivités territoriales.

2. Actions de protection, de gestion et d'aménagement des paysages

Chaque niveau de responsabilité précisé à l'article 4' doit définir une politiques de paysage comprenant des actions de protection, de gestion et d'aménagement des paysages dont il a la responsabilité, en fonction d'objectifs de qualité paysagère qui devront être précisés. Cette politique comportera également des actions particulières de sensibilisation, de formation et d'éducation, d'identification et de qualification.

Mises en place de procédures de participation

3. Participation du public

Selon les modalités prévues à l'art. 42 de la présente loi, toutes les actions entreprises au niveau de la réalisation et du suivi des politiques du paysage, doivent être précédées de procédures de participation du public et des acteurs concernés pour que ceux-ci puissent jouer un rôle actif dans l'élaboration des objectifs de qualité paysagère, et dans la mise en œuvre et le suivi des actions de conservation, de bonne gestion et de transformation des paysages concernés.

ANNEXES : Selon chaque pays les actions proposées à titre d'exemples pourront être mises en œuvre dans le cadre de telle ou telle politique sectorielle ou dans le cadre de politiques menées par les échelons territoriaux les mieux adaptés. Elles pourront s'inspirer du recueil d'exemples regroupées ci-dessous dans lesquelles seront précisées chaque fois l'échelle d'intervention et l'autorité responsable de l'action :

A. I Exemples d'outils pouvant être utilisés dans le cadre de politiques paysagères

Art. 6 Identification des paysages et indicateurs de paysages : *les méthodes d'identification sont à adapter à chaque niveau de responsabilité. On ne fait pas la même chose à l'échelle d'une grande région ou à celle d'une commune. On peut dans cette partie montrer plutôt des exemples ayant conduit à identifier des paysages ou des indicateurs à différents niveaux d'intervention.*

...

Art. 8 Qualification des paysages : *déjà inscrit dans la loi, si on détaille c'est du niveau d'un décret*

Une fois identifiés, les paysages seront qualifiés en vue de mesurer la valeur que le public et les acteurs concernés leur attribuent. Cette qualification devra servir à orienter les choix des politiques paysagères à l'échelle locale et permettra d'apprécier dans quelle mesure et avec quelle urgence il convient de protéger, de gérer ou d'aménager le paysage considéré.

Art. 9 Objectifs de qualité paysagère : *idem, déjà écrit article 5.2*

...

Art. 10 Plans locaux de paysage : *à chaque pays de préciser, si c'est nécessaire, quelles sont les autorités compétentes pour réaliser ces plans*

...

Art. 12 Paysages protégés : *préciser dans la loi quel est l'échelon ou les échelons hiérarchiques qui ont en charge la gestion des sites et paysages remarquables. N'est-ce pas plutôt à mettre dans la partie B comme un type d'espace méritant une politique spécifique, comme la montagne ou le littoral ?*

...

Art. 13 Mesures provisoires de protection : *suite de l'article 12*

...

B. Domaines et espaces particuliers d'intervention *Pour chacun de ces domaines, on pourrait plutôt les introduire en décrivant rapidement leurs spécificités en termes de paysage justifiant qu'ils puissent être concernés par une politique paysagère particulière mais relevant des principes cités dans la loi et présenter une liste ou une synthèse des actions menées dans différents pays ayant travaillé sur cette question en présentant également la diversité des autorités qui ont la compétence de ces politiques.*

...

Art. 25 Activités agricoles

Les activités agricoles doivent s'exercer en appliquant des techniques de gestion qui conviennent le mieux à la protection, à la gestion et l'aménagement des paysages ruraux. Elles doivent intégrer cette

préoccupation dans les actions concernant la protection du foncier agricole, les procédures d'aménagement foncier, les choix de systèmes de production, les constructions agricoles.

...

PARTIE III : Exemples de MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Ces mesures sont transverses aux différents niveaux de responsabilités : l'équipement doit mettre en œuvre une politique de sensibilisation, d'enseignement dans ses écoles d'ingénieurs, de recherche dans ses programmes concernant l'urbanisme ou les routes, des actions d'émulation par des prix ou concours, de même pour l'agriculture avec ses lycées agricoles, ses manifestations, ses comices, de même pour la politique des grands sites qui fait à la fois de la sensibilisation, de l'éducation etc... en même temps qu'ils ont tous à mettre en œuvre des politiques très concrètes de protection, gestion et création des sites dont ils ont la responsabilité après en avoir décrit de façon démocratiques des objectifs de qualité paysagère. Ces aspects sont déjà inscrits dans la loi à l'article 5.2

...

Art. 38 Accès du public aux paysages : *il s'agit là peut-être d'un principe qu'il faudrait remonter dans la loi dans la définition des objectifs de qualité paysagère qui devraient intégrer la notion de paysage accessible au public ou de multiusage de l'espace*

...

Art. 39 Incitations financières et fiscales : *n'est-ce pas plutôt dans la partie outils*

...

Art. 40 Chartes et contrats paysagers : *idem*

...

Art. 42 Participation du public : *transverse aux différents niveaux de responsabilité et d'action sur le paysage. On a déjà inscrit cela dans le 5. 3 On est là encore plus dans des exemples de ce qu'il pourrait y avoir dans des décrets ou circulaires d'application*

...

PARTIE IV : ADMINISTRATION DU PAYSAGE : *Cette partie est réellement du niveau de la loi et doit être définie par chaque état. C'est la partie que j'ai inscrite dans l'article 4 de façon plus réduite.*

...

PARTIE V : Exemples de CONTROLES ET SANCTIONS : *Il suffit de préciser que chaque niveau qui a à mettre en place une politique de paysage doit préciser les éventuels éléments de contrôles et de sanction et donner ces exemples...*

ANNEXE 3

**PROJET DE MODELE DE LOI-CADRE RELATIVE AU PAYSAGE ET DOCUMENT
D'ACCOMPAGNEMENT¹**

(3^{ÈME} VERSION PROVISOIRE)

Observations préliminaires

A la suite de la signature de la Convention européenne du paysage à Florence le 20 octobre 2000 et de son entrée en vigueur le 1^{er} mars 2004, il est apparu nécessaire de guider certains Etats désireux de ratifier la Convention afin de faciliter sa mise en œuvre et son intégration dans le droit national.

Dans la mesure où la Convention de Florence apparaît comme une convention au contenu très général, déterminant une conception moderne du paysage sur la base d'orientations et de principes, les Etats qui ne disposent pas déjà d'un corpus juridique adéquat sont confrontés à la difficulté de traduire juridiquement dans leur droit national des concepts qui peuvent paraître assez imprécis.

Or la Convention, dans son chapitre III « coopération européenne », prévoit une assistance technique et des échanges d'expériences. Il est donc du devoir du Secrétariat de la Convention de proposer aux Etats des instruments pertinents permettant de mieux mettre en œuvre la Convention. Bien entendu, il ne s'agit aucunement de se substituer aux Etats, mais simplement de leur offrir des pistes de réflexions pouvant contribuer à les aider dans leur démarche volontaire de mise en œuvre nationale de la Convention.

Cet appui technique et scientifique peut toucher tous les éléments contenus dans la Convention, sous leurs divers aspects (scientifique, économique, sociologique, juridique). Le présent rapport se limite au seul aspect juridique considéré comme le cadre indispensable, mais préalable, à l'application de la Convention. A la différence des autres aspects qui peuvent être énoncés dans un langage commun et selon des méthodologies connues ou faciles à partager, l'aspect juridique est, sans conteste, le plus difficile à faire partager. En effet, les droits applicables dans chaque Etat sont le fruit d'une longue histoire et reposent sur des présupposés conceptuels et institutionnels propres à chaque pays. C'est pourquoi il est impossible de proposer une loi comme un modèle unique qui ne s'appliquerait que dans un Etat imaginaire. Le Conseil de l'Europe a néanmoins déjà tenté dans le passé d'offrir à la réflexion des Etats des modèles de lois conçus comme devant simplement inspirer les Etats ou servir de guides d'actions pour le législateur national².

Certes le législateur national désireux de légiférer sur le paysage pourrait s'inspirer directement des expériences de droit comparé. On doit constater qu'elles sont peu nombreuses et qu'elles souffrent pour la plupart de la spécificité du droit positif en matière de paysage, à savoir celle d'être éclatées et dispersées dans plusieurs législations sans refléter complètement la conception du paysage telle que la Convention de Florence la propose. On sait de plus la grande difficulté d'accès, matériel et linguistique, à certains textes juridiques nationaux et les problèmes d'interprétation qu'ils peuvent poser faute d'être réinsérés dans leur contexte national historique, culturel et institutionnel. L'étude de droit comparé menée lors de l'élaboration de la Convention a montré les grandes tendances des droits nationaux³. Cette étude, outre son ancienneté (1996- 1997), ne répond plus précisément aux exigences nouvelles de la Convention puisqu'elle lui est antérieure. Les informations, utiles mais partielles, transmises au Conseil de l'Europe en 2002 en vue de la réunion des ateliers pour la mise en œuvre de

¹ Elaboré par le professeur M. Prieur pour le Conseil de l'Europe (version provisoire, septembre 2004 ; 2^o version, décembre 2004 ; 3^o version, avril 2005).

² Par exemple : loi modèle sur la protection de l'environnement (1994) ; modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières (1999).

³ M. Prieur, le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international, Annexe III du rapport de M. Pierre Hitier, sur l'avant - projet de convention européenne du paysage, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 5 mai 1997 (CG 54° 6 Partie II), p. 33 à 85.

la Convention européenne du paysage, sont trop générales pour pouvoir guider utilement les Etats⁴. Cette lacune dans les données juridiques existantes en matière de paysage confirme la nécessité de renforcer le réseau des juristes européens mis en place de façon informelle par le Centre international de droit comparé de l'environnement sur le droit du paysage.

Le projet de modèle de loi-cadre ci-après ne peut donc être considéré que comme un exercice théorique visant à mettre en avant les apports les plus caractéristiques de la Convention européenne du paysage. Il ne doit en aucun cas être pris au pied de la lettre et ne peut véritablement servir de modèle, au sens propre du terme. Il s'agit tout au plus d'un « inventaire » visant à recenser tous les principes qu'une loi générale sur le paysage devrait prendre en compte pour satisfaire aux obligations de la Convention en s'inspirant de plusieurs législations nationales existantes. Ce premier document est complété par un document d'accompagnement et d'orientation qui comporte, à titre d'exemple, une formulation de la mise en œuvre des divers aspects juridiques de la Convention européenne du paysage. A la différence du modèle de loi-cadre, ce document d'orientation n'est pas rédigé en articles.

Pour écarter tous malentendus, il convient d'énoncer quelques réserves méthodologiques :

1. Une loi-cadre spécifique mais non imposée par la Convention

Si l'exercice vise à présenter une loi spécifique consacrée au paysage, cela ne signifie aucunement que la mise en œuvre de la Convention exige, juridiquement, l'adoption d'une loi spéciale sur le paysage. Aucune disposition de la Convention n'impose une loi spéciale sur le paysage. On sait qu'il n'existe qu'un très petit nombre d'Etats disposant d'une loi spéciale sur le paysage ; cela n'empêche aucunement ces Etats de disposer, par ailleurs, de plusieurs dispositions législatives ou autres qui se réfèrent à certains aspects juridiques relatifs aux paysages (France, Italie). Plusieurs Etats ont un arsenal juridique important en matière de droit du paysage sans disposer d'une loi générale en la matière (Royaume –Uni, Suède, Norvège, Danemark, Pologne, Portugal). D'autres, enfin, s'ils disposent d'une loi sur « la nature et les paysages », ont également plusieurs dispositions spéciales éparées dans divers textes (Allemagne, Grèce, Hongrie, Suisse, République tchèque, Slovaquie, Saint-Marin). Ce qui compte n'est pas la répartition ou le nombre de textes sur le paysage, mais leur contenu. Certes la Convention européenne du paysage, en énonçant des principes généraux sur le paysage, incite les Etats à harmoniser ou à regrouper des législations jusqu'alors éparées, ce qui conduirait logiquement à un texte unique. Il semble toutefois illusoire de préconiser un texte unique, compte tenu du fait que la nouvelle politique paysagère étant transversale et ayant vocation à s'appliquer dans tous les secteurs déjà réglementés, devra nécessairement être intégrée dans diverses législations préexistantes. Aussi, la place du droit du paysage au sein des systèmes juridiques nationaux dépend de l'architecture générale du droit existant en matière d'environnement et de nature, d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de sites et monuments etc... L'existence ou non d'un code de l'environnement peut aussi conditionner la place à donner au droit du paysage en relation avec d'autres codes existants.

2. Une loi-cadre qui ne préjuge pas du niveau juridique de reconnaissance du paysage

Le présent projet de législation n'abordera pas la question de savoir si le paysage doit être ou non reconnu dans la Constitution. Là encore la Convention n'impose rien aux Etats. Selon la tradition constitutionnelle de chacun, le paysage sera ou non intégré au niveau constitutionnel, ce qui, en tout état de cause, ne concerne que la forme de la reconnaissance juridique du paysage telle qu'elle est prévue à l'art. 5-a de la Convention. Le dit article n'imposant que la reconnaissance juridique du paysage, celle-ci peut prendre, en droit national, n'importe quelle forme juridique : de la constitution au décret en passant par la loi. On supposera ici que la forme la plus fréquemment utilisée de reconnaissance juridique est la loi, ce qui correspond à la majorité des Etats. Mais cette reconnaissance

⁴ Informations reçues concernant la fiche synthétique de présentation des politiques de paysage menées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, 15 mai 2002, T- FLOR 2 (2002) 11.

législative ne préjuge aucunement d'un autre choix fait par les Etats. On constate, notamment, que la tendance à faire entrer l'environnement dans la Constitution, s'accompagne, expressément (Italie, Allemagne, Suisse, Portugal, Malte, Slovaquie) ou implicitement (Croatie, Grèce, Hongrie, Espagne, Turquie, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Belgique, France), d'une entrée du paysage dans la Constitution, ce qui exprime l'importance donnée au paysage comme élément nouveau des politiques publiques.

3. *Une loi-cadre à vocation nationale qui ne préjuge pas des pouvoirs réservés aux autorités régionales et locales*

Le modèle de loi ci-après ne tiendra compte ni de l'organisation institutionnelle nationale, ni de la répartition des compétences entre l'Etat et les entités régionales et locales. Bien entendu, cette question est fondamentale. Toute législation nationale sur le paysage devra clairement déterminer si le paysage relève de la compétence nationale ou non, et comment s'articulent les politiques publiques en la matière. Il n'était pas possible, dans un modèle de loi, d'aborder cette question, sauf à proposer plusieurs rédactions selon qu'on a affaire à un Etat centralisé, décentralisé, fédéral ou autre. L'impossibilité juridique de rédiger un modèle commun qui puisse s'appliquer à tous ces types d'organisation territoriale aurait dû conduire à renoncer à rédiger un modèle de loi. On proposera néanmoins un modèle commun à valeur de guide indicatif en s'appuyant sur la Convention elle-même. En effet, cette dernière évoque cette question essentielle à l'art. 4 « répartition des compétences » en renvoyant aux principes constitutionnels et administratifs nationaux ainsi qu'au respect du principe de subsidiarité et de la Charte européenne de l'autonomie locale. Pour plusieurs Etats, en effet, le paysage relève, en tout ou partie, de la compétence d'une autorité régionale (Belgique, Espagne, Allemagne, Italie, Autriche, Royaume-Uni, Suisse). Il ne sera pas possible de prendre en compte cet état du droit. Le modèle de loi-cadre s'efforcera d'énoncer des éléments d'un texte très général qui devrait pouvoir être pris en considération en l'adaptant aux situations locales particulières. On doit admettre qu'il y a là une limite regrettable au présent exercice. Le principe de subsidiarité devrait en la matière conduire à ce que l'application des mesures relatives aux paysages relève de l'échelon institutionnel compétent le plus proche des citoyens en favorisant la coordination et la coopération entre les institutions et les collectivités territoriales directement concernées afin de promouvoir une solidarité dans la responsabilité de protection, de gestion et d'aménagement des paysages.

4. *Une loi-cadre sur le fond, indépendamment des appellations juridiques formelles*

Le modèle de loi-cadre ne doit pas être considéré comme un texte qui obligerait à reprendre certains des vocables juridiques utilisés. Les juristes savent que le droit est prisonnier d'un vocabulaire technique particulier qui varie d'un Etat à l'autre. Les catégories d'espaces juridiquement protégés (par exemple, site protégé ou réserve) peuvent avoir la même appellation sans que cela recouvre juridiquement les mêmes obligations d'un Etat à l'autre ou bien avoir une appellation différente pour une même protection. C'est pourquoi le vocabulaire juridique utilisé ne devra pas être pris au pied de la lettre mais devra être compris en fonction de l'explication donnée ou du contexte et faire l'objet d'une réécriture nationale pour que cela corresponde à un concept ou à une catégorie juridique ayant un sens précis dans le droit national concerné.

5. *Une loi-cadre intégrant fortement la participation du public*

La participation du public qui est au cœur de la Convention européenne du paysage est prévue dans le modèle de loi-cadre en s'inspirant à la fois 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, ratifiée par des Etats signataires de la Convention de Florence, et de l'étude de droit comparé réalisée en 2003 sur la participation du public en matière de paysage dans le contexte de la Convention européenne du paysage⁵. Bien entendu, s'agissant précisément d'éléments relevant des

⁵ Etude 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, Conseil de l'Europe, 10 janvier 2004, T-FLOR 3 (2004) 6.

procédures administratives, le modèle de loi ne pourra que fournir des pistes sans pouvoir détailler les dites procédures, variables selon les droits nationaux relatifs aux procédures administratives non contentieuses.

6. *Un document d'accompagnement et d'orientation complétant la loi-cadre*

Pour compléter la loi-cadre qui se contente de reprendre et de mettre en lumière les grands principes issus de la Convention, un document annexe, non rédigé en articles, présente les mesures qui permettent de mettre en œuvre les principes en détaillant des mesures particulières qui peuvent être considérées comme des mesures d'accompagnement.

Le caractère plus ou moins indicatif ou juridiquement contraignant des formules utilisées ne doit pas faire illusion. Là encore, les traditions et le vocabulaire juridique national doivent dominer sur l'apparence donnée par le document. La question du paysage étant très largement subjective, il est clair que les pouvoirs des autorités compétentes en la matière seront le plus souvent discrétionnaires, en tenant compte de la particularité des situations locales. Le document d'accompagnement n'est qu'un instrument indicatif qui traduit les exigences de la Convention et va même parfois au-delà. Les Etats sont, bien entendu, libres d'être plus précis ou plus ou moins exigeants dans leur loi nationale ou leur texte réglementaire d'application.

7. *La possibilité de règles nationales plus exigeantes que la Convention européenne du paysage*

Il est important de mettre l'accent sur un article de la Convention qui permet aux Etats de prendre ou de conserver des mesures juridiques plus exigeantes que celles de la Convention.. L'article 12 sur les relations avec les autres instruments, ne concerne pas seulement un problème de droit international relatif aux relations avec les autres conventions internationales⁶. Il vise également les relations juridiques avec le droit national. En effet, il est prévu que la Convention n'interdit pas aux Etats de disposer de lois sur le paysage ayant un contenu plus exigeant ou plus rigoureux que les règles contenues dans la Convention. Cette réserve qui vise à donner la prééminence aux règles les plus protectrices du paysage, concerne aussi bien le droit national existant avant la Convention, que le droit national futur. L'application de la Convention et les lois nationales et textes divers de mise en œuvre, peuvent donc être plus exigeantes que ce qu'impose la Convention, considérée de ce fait comme une réglementation minimale, sans préjudice de l'adoption d'une réglementation plus sévère. L'art. 12 de la Convention permet donc à un Etat Partie de faire prévaloir sur la Convention son droit national plus favorable, qu'il soit antérieur ou postérieur à la Convention. Mais si une disposition nationale déjà existante apparaît moins favorable au paysage que la Convention, cette dernière l'emporte sur le droit national préexistant. Le modèle de loi-cadre ne cherchera pas à proposer des dispositions plus exigeantes que la Convention. Mais s'agissant d'une convention – cadre, la marge d'interprétation laissée aux Etats conduit à permettre des formulations qui pourraient être considérées comme allant au delà du minimum commun énoncé par le texte de Florence.

⁶ Voir le rapport de M. Prieur, L'intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers, 2^{ème} réunion des ateliers de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 5 octobre 2003, T-FLOR 3 (2003) 10.

PROJET DE LOI-CADRE RELATIVE AU PAYSAGE

Art. 1 Objectifs

La présente loi-cadre a pour objectif de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages dans la perspective d'un développement durable et en vue d'assurer le bien être individuel et social. Elle vise, notamment, à préserver les paysages ordinaires des dégradations profondes qu'ils subissent et à encadrer leurs transformations.

Ses objectifs sont en outre de préciser les droits et obligations vis-à-vis des paysages , de garantir le maintien de leur qualité et de leur diversité , de faciliter la restauration et la création de nouveaux paysages .

Elle détermine les conditions juridiques de protection, de gestion et d'aménagement des paysages compte tenu des dispositions de la Convention européenne du paysage.

Art. 2 Champ d'application

La présente loi-cadre s'applique à tout le territoire national et porte de ce fait sur l'ensemble des espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle concerne tant les espaces terrestres, que la mer territoriale et les zones côtières, ainsi que les eaux intérieures, les zones humides, les fleuves, rivières, lacs et étangs.

La présente loi-cadre s'applique à tous les types de paysages. Elle vise non seulement les paysages remarquables ou exceptionnels, mais également les paysages du quotidien, ainsi que les paysages dégradés ou détériorés.

Art. 3 Définitions

On entend par :

- a) « paysage », une partie du territoire national telle que vue par les habitants populations dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et / ou humains et de leurs interrelations.
- b) « politique du paysage », la formulation par l'Etat et les collectivités compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, de la gestion et de l'aménagement des paysages
- c) « objectif de qualité paysagère », la formulation par les autorités publiques compétentes pour un paysage donnée, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie
- d) « protection des paysages » les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et /ou de l'intervention humaine.
- e) « gestion des paysages », les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions économiques, sociales et environnementales
- f) « aménagement des paysages », les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages.

Art. 4 Partage des responsabilités

La politique du paysage est une responsabilité partagée entre l'Etat et les diverses autorités régionales et locales dans le respect du principe de subsidiarité.

Le Ministère de a en charge l'animation globale de la politique du paysage et la coordination interministérielle en la matière.

Il élabore et révisé tous les cinq ans, en concertation avec les autres ministères et avec la participation du public, une stratégie nationale paysagère qui formule les principes directeurs de la politique du paysage en précisant les orientations et les objectifs poursuivis en vue de protéger, gérer et aménager les paysages. Cette stratégie paysagère est rendue publique.

Les ministères dont les activités influent sur les paysages (tels que ceux chargés de l'agriculture, des forêts, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, de la culture et des monuments, de l'environnement, des finances) doivent se doter de services chargés de la mise en œuvre de la politique paysagère dans le cadre de l'exercice de leurs compétences et conformément aux principes énoncés à l'article 5 et rendre compte régulièrement de leur politique paysagère.

Les diverses autorités régionales et locales doivent se doter de services compétents en matière de paysage afin de mettre en œuvre la politique paysagère dans les domaines relevant de leurs compétences, lesquelles doivent prendre en compte le paysage à leur niveau territorial respectif.

Art. 5 Principes généraux

Les principes généraux s'imposent à l'ensemble des politiques paysagères qui doivent être mises en œuvre par l'Etat et les diverses autorités régionales et locales.

1. Reconnaissance juridique du paysage

Le paysage constitue une composante essentielle du cadre de vie des populations tout en étant l'expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel et le fondement de leur identité. Les différentes autorités publiques tant nationales que régionales et locales et les personnes privées doivent prendre en compte le paysage dans leurs diverses actions.

2. Intégration

La prise en compte du paysage doit être réalisée par des procédures et mécanismes appropriés permettant d'intégrer systématiquement la protection, la gestion et l'aménagement du paysage dans les autres politiques. Cette intégration doit se faire, en particulier, dans les lois sectorielles relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, aux risques naturels, à la culture, à l'environnement, à l'agriculture et au tourisme et dans les politiques ayant une incidence territoriale.

3. Actions de protection, de gestion et d'aménagement des paysages

La politique du paysage repose sur des principes d'action envisagés de manière dynamique et devant se traduire, sur la base d'une exigence qualitative, selon les cas, par des actions de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages. Ces trois principes d'action se concrétisent à la fois par des mesures et des processus. Ils peuvent être utilisés séparément ou simultanément et doivent s'accompagner d'actions de sensibilisation, de formation et d'éducation.

Chaque niveau de responsabilité visé à l'art. 4 doit définir une politique de paysage comprenant ces actions de protection, de gestion et d'aménagement pour les paysages relevant de leur compétence. Cette politique doit être accompagnée de mesures d'identification et de qualification visant à apprécier la place particulière que le public et les acteurs concernés attribuent au paysage à partir d'une connaissance avérée des caractéristiques des lieux.

Les diverses autorités compétentes, à leur niveau respectif, formulent des objectifs de qualité paysagère exposant les caractéristiques et les qualités particulières des paysages concernés et indiquent les mesures à prendre en vue de protéger, gérer et aménager le paysage en question. Ces objectifs sont insérés dans les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Les mesures matérielles et juridiques prises au titre de la protection, de la gestion ou de l'aménagement des paysages doivent être compatibles avec le souci de la protection de l'environnement et doivent contribuer au développement durable. Elles doivent rechercher la compatibilité entre la maîtrise de l'évolution du paysage et les changements environnementaux, économiques, culturels et sociaux transformant le paysage en évitant la diminution de la qualité des paysages.

4. Mise en place de procédures de participation

Toutes les actions entreprises au niveau de la réalisation et du suivi des politiques du paysage, doivent être précédées de procédures de participation du public et des acteurs concernés pour que ceux-ci puissent jouer un rôle actif dans l'élaboration des objectifs de qualité paysagère et dans la mise en œuvre et le suivi des actions de conservation, de bonne gestion et de transformation des paysages concernés.

ANNEXE

PROJET DE DOCUMENT D'ACCOMPAGNEMENT

Les mesures ci-après figurant dans le document d'accompagnement sont données à titre d'exemple et pourront, selon les pays, être mis en œuvre dans le cadre de telle politique sectorielle ou dans le cadre des actions menées par les divers échelons territoriaux compétents. Il convient de s'efforcer de bien envisager, selon le droit national de chacun, la meilleur niveau territorial d'intervention et l'autorité responsable pour chaque action.

I. Exemples d'outils pouvant être utilisés dans le cadre des politiques paysagères

1. Identification des paysages

En vue d'une meilleure connaissance des paysages et en mobilisant les acteurs concernés selon les mécanismes prévus ci-après, des spécialistes du paysage (chercheurs universitaires ou bureaux d'études avec des paysagistes ou des architectes paysagistes) pourraient procéder dans des délais raisonnables (environ dans 2 ou 3 ans) à l'identification des paysages sur l'ensemble du territoire après avoir recensé et valorisé les savoirs communs des populations concernées. L'identification se fera sous la responsabilité des autorités compétentes au niveau territorial approprié. Ce processus d'inventaire et de connaissance, mis à jour régulièrement (par exemple tous les dix ans), devrait permettre, avec l'assistance de professionnels du paysage, d'analyser les caractéristiques des paysages, englobant tous les aspects naturels et culturels, ainsi que les dynamiques et les pressions qu'ils subissent.

Les méthodes d'identification seront adaptées au niveau territorial concerné selon qu'il s'agit d'une grande région ou d'une commune.

2. Suivi des paysages

Chaque partie de paysage identifiée devra faire l'objet d'un suivi permanent permettant de mieux apprécier l'évolution et la transformation des paysages. Ce suivi sera réalisé, notamment en recourant à des systèmes d'information géographique, à des photographies successives du même paysage à des enregistrements de données visuelles et autres données pertinentes. Un rapport devrait faire le point sur l'évolution des paysages au niveau de chaque autorité régionale et locale et à l'échelle nationale, à intervalles réguliers (par exemple tous les dix ans), ou avant, si des circonstances exceptionnelles le justifient.

3. Plans locaux de paysage

Dans le cadre institutionnel existant, les autorités compétentes de chaque pays peuvent décider l'élaboration facultative ou obligatoire des plans locaux de paysage dans certains espaces considérés comme nécessitant une attention particulière, soit en raison de leurs caractéristiques paysagères, soit en raison de leur évolution mettant en danger l'avenir des paysages, ou encore dans des sites aux paysages dégradés. Ces plans présentent l'avantage de permettre de mieux anticiper l'évolution paysagère d'un territoire afin de la maîtriser par une étude approfondie, tout en préservant son identité et en valorisant ses atouts. S'ils sont élaborés, il conviendra de préciser leur valeur juridique et leur éventuelle opposabilité aux décisions d'occupation des sols.

Ces plans comportent une partie graphique permettant une lecture des données sur l'évolution du paysage, grâce à des cartes, des dessins, des photographies. Ils comportent également une partie diagnostic expliquant la situation existante, notamment par rapport aux paysages ordinaires ou dégradés et les choix d'évolution. Ils prennent en compte les objectifs de qualité paysagère et précisent les règles juridiques applicables y compris, si besoin est, les acquisitions foncières. Ils comportent aussi des dispositions opérationnelles sur l'aménagement paysager, la requalification, la gestion

permanente du paysage. Ils peuvent comporter enfin des dispositions pédagogiques relatives à l'information et à la sensibilisation de la population et des acteurs économiques.

Pour respecter le principe de participation, il convient que les plans locaux de paysages soient élaborés en concertation étroite avec les autorités locales concernées et entre les différents niveaux d'administration et après consultation des populations au moyen d'une enquête publique ou de tout autre moyen de consultation et de participation du public.

4. Chartes et contrats paysagers

Afin de mieux assurer la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, les autorités publiques pourront signer des chartes ou contrats paysagers avec les collectivités publiques locales, les agriculteurs, les propriétaires ou des organisations non gouvernementales. Ces accords détermineront les engagements réciproques afin de mieux mettre en œuvre les plans de paysage et la politique paysagère nationale grâce à un programme d'actions concrètes et durables. Ces contrats seront négociés et suivis par des professionnels paysagistes formés et expérimentés. La mise en œuvre et le suivi de ces contrats seront confiés à un comité de pilotage et à un chef de projet.

5. Etude d'impact

Tous travaux et ouvrages, tous plans et programmes soumis par ailleurs à étude d'impact sur l'environnement devraient comporter l'étude des impacts paysagers du projet quels que soient les caractères du lieu considéré. L'étude d'impact doit en particulier étudier les effets directs et indirects du projet sur le paysage tant dans sa composante naturelle que culturelle et comporter une description des mesures envisagées pour éviter ou réduire ces effets. L'étude doit être accompagnée de documents graphiques et montages photographiques ainsi que de simulations visuelles permettant d'apprécier l'insertion du projet dans le paysage.

6. Etude paysagère

Tous travaux et constructions soumis par ailleurs à permis de construire ou à autorisation administrative, et non soumis à étude d'impact sur l'environnement, devraient comporter, dans le dossier joint à la demande de permis de construire ou d'autorisation administrative, une étude paysagère qui servira d'aide à la décision d'octroi du permis de construire ou de l'autorisation administrative. Celle-ci pourrait être obligatoire dans l'ensemble du territoire ou seulement dans certaines zones à déterminer. Cette étude paysagère, accompagnée de documents graphiques et de photographies, doit permettre d'apprécier par simulation l'impact visuel du projet et son insertion dans le paysage proche et lointain, ainsi que le traitement des accès et des abords. Les points et les angles des prises de vue seront reportés sur les plans. Sont pris en compte non seulement l'ouvrage lui-même mais également ses accès et ses abords. Cette étude paysagère devrait être mise à disposition du public avant l'octroi de l'autorisation ou du permis pour qu'il puisse adresser ses observations dans un délai de quinze jours à compter de la mise à disposition du public. Le permis ou l'autorisation ne devraient intervenir qu'après l'expiration de ce délai et prévoir des mesures de compensation ou de limitation des effets néfastes sur le paysage en vue de maintenir une bonne qualité paysagère des lieux.

7. Bilan environnemental des entreprises

Dans le rapport annuel présentant le bilan environnemental des entreprises, pourraient figurer les modalités selon lesquelles l'entreprise prend en compte l'impact de son activité sur le paysage et contribue à la gestion et à l'aménagement des paysages.

8. Gestion environnementale et audit

Au cas de participation au système de management environnemental et d'audit en application du Règlement communautaire (CE) n° 761/ 2001 du 19 mars 2001, la déclaration environnementale devrait obligatoirement détailler la prise en compte du paysage dans les diverses activités de l'entreprise en mesurant l'impact visuel du site et de ses abords et en énonçant les mesures prises pour améliorer la situation.

9. Interventions foncières

En cas de besoin et pour sauvegarder un paysage exceptionnel menacé ou bien lorsque les pressions qui s'exercent sur les paysages sont telles qu'elles compromettent le maintien de leur qualité ou qu'elles entraînent une appropriation contraire à un accès équitable, les pouvoirs publics pourraient procéder à l'acquisition d'un bien, soit par la voie amiable soit par la voie de l'expropriation sur la base d'une juste indemnisation préalable. L'acquisition de tels sites devrait être également possible au profit d'organismes spécialisés non gouvernementaux. Les autorités locales et régionales devraient pouvoir également se porter acquéreurs de ces sites. La personne publique devenue propriétaire d'un site paysager devrait s'engager à agir de sorte à protéger, gérer et aménager les paysages acquis de manière durable.

10. Mise en demeure et mesures d'urgence

1) Le propriétaire d'un bien situé dans une zone dont le paysage a été identifié et qualifié pourrait faire l'objet d'une mise en demeure de l'autorité compétente en matière de paysage de prendre, dans un certain délai, les mesures de protection, de gestion ou d'aménagement du paysage dont il est le gestionnaire, pour se conformer aux objectifs de qualité paysagère arrêtés ou insérés dans un plan local de paysage.

2) En cas de travaux ou d'activités, même s'ils sont autorisés, susceptibles de porter gravement atteinte ou d'altérer un paysage, protégé ou non, l'autorité publique compétente en matière de paysage, de sa propre initiative ou à la demande d'une collectivité locale ou d'une association compétente en matière de paysage, pourrait prendre une mesure d'urgence consistant à ordonner la suspension immédiate des travaux ou activités. Cette mesure d'urgence ne pourrait être contestée devant les tribunaux compétents qu'après avoir fait l'objet d'un recours administratif hiérarchique auprès du ministre chargé des paysages.

II. Domaines, activités et espaces particuliers d'intervention

L'obligation d'intégrer le paysage dans les diverses politiques sectorielles s'accompagne d'une prise en compte du paysage plus particulièrement dans certains espaces fragiles ou menacés. Chacun de ces secteurs présente des spécificités particulières en matière de paysage mais relève toujours des principes posés par la loi-cadre résultant de la Convention européenne du paysage. Selon les pays, ce sont souvent des autorités publiques différentes qui exercent la compétence afférente à ces divers paysages.

1. Aménagement du territoire

L'ensemble des programmes, plans et instruments d'aménagement du territoire devraient prendre en compte le paysage qu'il soit naturel ou urbain et préserver sa qualité et sa diversité. L'exigence de qualité du paysage devrait être au cœur de tous projets d'aménagement à l'aide d'un cahier des charges paysager.

Les travaux d'infrastructure routiers et de transports, qu'ils soient importants ou mineurs, ainsi que les travaux d'entretien, devraient prendre en compte les effets sur le paysage et contribuer à sa restauration en vue de l'embellissement de ces ouvrages.

Les grands travaux, ouvrages et équipements publics devraient consacrer un pourcentage minimum de leur budget à la prise en compte du paysage.

2. Urbanisme

Les documents de planification urbaine devraient intégrer le paysage dans leurs prévisions et leurs réglementations. Ils devraient intégrer les paysages dans leur programme de développement et identifier et localiser les éléments de paysage qu'il convient de préserver en définissant les prescriptions de nature à assurer leur protection, sans négliger la qualité des paysages ordinaires. Les documents d'urbanisme devraient faire en sorte que soient limitées les implantations anarchiques de constructions ou d'équipements qui dégradent progressivement mais irrémédiablement l'équilibre des paysages en préservant, notamment, les sites et milieux naturels sensibles tels que les crêtes, les points de vue, les sites historiques, les rives des lacs et des cours d'eau, le littoral.

Parmi les mesures à imposer on peut suggérer les dispositions suivantes :

- Tous travaux ayant pour effet de détruire un élément de paysage identifié, localisé et qualifié dans un document d'urbanisme devraient faire l'objet d'une autorisation préalable dans les conditions prévues par un arrêté.
- La division de propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments ne devrait conduire à une autorisation de lotir qu'après approbation d'un schéma d'insertion prenant en compte l'environnement et les paysages.
- Toute autorisation de démolition d'un bâtiment devrait être accompagnée d'une évaluation de la démolition sur le paysage.
- L'autorisation d'installation du mobilier urbain sur le domaine public devrait faire l'objet d'une analyse paysagère préalable.

3. Patrimoine culturel et historique

La protection et l'entretien des éléments ponctuels, linéaires et aériens qui constituent un patrimoine culturel et historique (par exemple centres historiques, archéologie industrielle, jardins historiques) devrait tenir compte de l'insertion de ce patrimoine dans le paysage. Les abords des monuments historiques pourraient faire l'objet de plans particuliers visant à conserver les relations historiques, symboliques et visuelles avec l'espace proche et lointain et à les mettre en valeur.

4. Protection de la nature

La protection de la nature et de la diversité biologique ainsi que les zones humides sont indissociables de la protection des paysages. Les mesures concernant les espèces et les habitats devraient intégrer la gestion d'éléments du paysage qui ont une importance majeure pour la faune et la flore sauvages. Doivent ainsi être particulièrement préservés les éléments du paysage qui par leur structure linéaire et continue ou leur rôle de relais, sont essentiels à la migration, à la distribution géographique et aux échanges génétiques d'espèces sauvages. Seront maintenus, protégés et développés les sentiers et chemins ruraux qui parcourent le paysage et qui peuvent être valorisés comme chemins de randonnée pédestre.

5. Activités agricoles

Les activités agricoles devraient s'exercer en appliquant des techniques de gestion qui conviennent le mieux à la protection, à la gestion et à l'aménagement des paysages ruraux. Elles devraient intégrer

cette préoccupation dans les actions concernant la protection du foncier agricole, les procédures d'aménagement foncier, les choix de systèmes de production et dans les constructions agricoles.

6. Gestion forestière

Le paysage fait partie intrinsèque des fonctions écologiques et sociales de la forêt. La stratégie et la gestion forestière devraient prendre en compte le rôle des paysages forestiers et leur préservation, tant au niveau des plans forestiers généraux qu'au niveau des documents de gestion de chaque forêt. La gestion durable des forêts devrait inclure la prise en compte des paysages. Une attention particulière sera donnée : aux mélanges d'essence afin de favoriser l'amélioration de la qualité des biotopes et de constituer d'harmonieux contrastes de formes et de couleurs ; aux dimensions et à la forme des massifs ; à l'aménagement des lisières en les diversifiant ; au maintien ouvert des espaces clés tels que les cols, les fonds de vallée, les couloirs visuels et fonctionnels.

Tous travaux d'entretien, toutes coupes et tous défrichements, toutes créations de voies de débardage devraient être précédés d'une étude paysagère mise à la disposition du public

7. Haies et autres alignements

La gestion et l'entretien de l'espace rural devraient prendre en considération le rôle écologique et paysager des haies, boisements linéaires, murets de pierres sèches ou de terre., terrasses. Leur destruction ne devrait résulter que d'une autorisation spéciale précédée d'une étude d'impact sur l'environnement et d'une enquête publique.

Les haies, réseaux de haies, plantations d'alignement ou arbres isolés et murets de pierres sèches ou de terre devraient pouvoir être protégés au titre des paysages protégés .

8. Paysages protégés

Les instruments juridiques de protection de la nature déjà existants (tels que les parcs et réserves) ont également vocation à protéger les paysages.

Peuvent être classés en paysages protégés, qu'ils soient propriété privée ou publique, ceux qui ont été identifiés comme présentant des qualités particulières ou un intérêt paysager exceptionnel en tant qu'espaces représentatifs du patrimoine naturel et culturel ou pour toute autre raison d'intérêt général. Le classement a lieu, soit à l'initiative de l'Etat, soit à l'initiative des autorités régionales et locales, en fonction de leurs compétences respectives. Ce classement doit être fait après avis du propriétaire et des collectivités territoriales concernées et après enquête publique. Le déclassement doit suivre la même procédure. A l'exception des travaux minimes d'entretien courant, toute destruction d'un élément de paysage ou toute modification de l'état ou de l'aspect des paysages protégés devrait faire l'objet d'une autorisation spéciale délivrée par l'administration compétente en matière de paysage. Ne peuvent être autorisées que les modifications qui n'affectent pas le caractère pittoresque ou remarquable de l'espace considéré ou l'intérêt paysager exceptionnel.

Les paysages protégés devraient faire l'objet d'un plan local de paysage renouvelé tous les huit ans, précisant la nature des mesures de protection à prendre et les modalités de l'entretien et de la gestion du paysage concerné. Les mesures de protection peuvent consister à interdire ou soumettre à un régime particulier toute activité susceptible de porter atteinte au paysage protégé. La procédure de mise en demeure (supra I. 9.) serait applicable aux paysages protégés. Les paysages protégés devraient être pris en compte dans les documents d'urbanisme.

Les lignes électriques et réseaux téléphoniques nouveaux devraient être enterrés sauf dérogations expresses de l'autorité compétente en cas de nécessités techniques impératives et après enquête publique.

A partir du jour où l'administration compétente en matière de paysage notifie au propriétaire d'un espace paysager son intention de le classer en paysage protégé, et pendant une durée d'un an, aucune modification ou transformation du site affectant la qualité paysagère ne devrait avoir lieu sans une autorisation spéciale de l'administration compétente en matière de paysage.

9. Littoral et montagne

Le littoral et la montagne, en tant que zones fragiles, devraient faire l'objet d'un inventaire paysager particulier et systématique à l'occasion des opérations d'identification prévues à l'art. 5-3 de la loi-cadre ci-dessus. Les documents et décisions relatifs à l'utilisation des sols devraient préserver les paysages caractéristiques du patrimoine naturel et culturel côtier et montagnard.

10. Cours d'eau

Les aménagements des cours d'eau, lacs et barrages devraient prendre en compte leurs effets sur les paysages tant au niveau des instruments de planification qu'au niveau des opérations et activités sur le terrain.

Seront favorisées les structures paysagères qui contribuent à l'auto-épuration des eaux telles que la restauration des végétations riveraines, le développement des bandes boisées ou enherbées, les haies, les roseaux et plus particulièrement la technique de la rhizosphère.

La présence visuelle de l'eau dans le paysage sera privilégiée en limitant le recours aux buses ou la couverture des cours d'eau et des fossés, en évitant la minéralisation des berges, en préservant les éléments du patrimoine construit lié à l'eau tel que les ponts, canaux et fontaines, réseaux de canaux historiques, dans le respect des impératifs de gestion hydraulique.

11. Mines et carrières

L'impact sur le paysage des travaux d'exploitation des mines et carrières devront être pris en compte. En fin d'exploitation, l'autorité administrative devrait imposer des mesures de remise en état prévoyant l'aménagement des paysages grâce à des boisements et à la plantation de garnitures végétales dans les excavations et sur les déblais ou remblais ou à la création de plans d'eau.. Les plantations devraient être exécutées au fur et à mesure de l'achèvement partiel des travaux.

12. Affichage et publicité

Afin de résorber les pollutions visuelles qui dégradent la qualité du paysage, tout affichage à finalité publicitaire ou politique devrait être interdit dans les espaces protégés et interdits ou strictement réglementés dans les espaces naturels. Il devrait être réglementé ou interdit dans les espaces urbains et péri-urbains en prenant en compte les exigences d'une qualité paysagère urbaine.

La publicité sur les véhicules terrestres, sur l'eau et dans les airs pourrait être subordonnée à autorisation ou interdite.

13. Entrées de villes

L'aménagement des entrées de villes devrait faire l'objet d'études paysagères particulières. La publicité devrait y être strictement réglementée pour des motifs de sécurité publique et de qualité paysagère. Les documents d'urbanisme devraient traiter spécialement ces espaces tant dans leurs documents graphiques que dans leur réglementation. Des interdictions de construire tout bâtiment privé, commercial ou industriel de part et d'autre de la voirie, pourraient être imposées pour sauvegarder la qualité et la spécificité du paysage local et lutter contre la banalisation du paysage des entrées de villes.

14. Installations de loisirs

Les autorisations de campings, caravanes, résidences mobiles de loisirs et autres installations légères de loisirs pourraient être interdites dans certaines zones pour des raisons liées à la protection des paysages. Lorsque de telles autorisations sont délivrées, elles ne devraient l'être que sur la base d'une étude paysagère de même nature que celle qui est exigée au titre du permis de construire (I-5 ci-dessus).

15. Equipements de fourniture d'énergie

L'implantation des réseaux de lignes électriques et la mise en place d'éoliennes devraient être précédés d'une étude d'impact sur l'environnement et d'une enquête publique. Ces ouvrages devraient être interdits dans les espaces naturels protégés et dans les zones classées paysage protégé .

16. Paysages transfrontaliers

Les collectivités locales et régionales devraient être autorisées à coopérer avec les collectivités locales et régionales des Etats voisins en vue, notamment, de mettre en commun des programmes de mise en valeur du paysage. Cette coopération transfrontalière peut résulter de la mise en œuvre de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales ou autorités territoriales signée à Madrid le 21 mai 1980 et de ses protocoles additionnels. Des accords bilatéraux devraient être passés avec les Etats voisins pour coordonner les politiques et les procédures applicables en matière de paysage et plus généralement d'environnement.

Des plans paysagers transfrontaliers communs devraient être élaborés lorsqu'il résulte des opération d'identification et de qualification que le paysage commun est d'une qualité telle qu'il mérite des actions spéciales de protection, de gestion et d'aménagement.

Pour faciliter la cohérence des actions transfrontalières, les études d'identification et de qualification des paysages devraient être réalisées par chaque Etat sur la base d'indicateurs communs et selon une présentation uniforme.

A l'occasion d'ouvrages et de travaux ou de plans et programmes soumis à étude d'impact, l'impact paysager transfrontalier devrait être spécialement étudié et faire l'objet de consultations et d'échanges entre les Etats et leurs autorités locales, ainsi que de participation du public selon les principes résultant des conventions d'Espoo et du protocole de Kiev sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier de 1991 et 2003. Les droits du public en matière de participation aux politiques du paysage sont également applicables sans discrimination au public des Etats voisins. Un résumé de l'étude d'impact devrait être traduit dans la langue de l'Etat voisin pour pouvoir être accessible au public de cet Etat.

En l'absence d'étude d'impact, tous travaux et ouvrages soumis à autorisation et susceptibles d'affecter directement ou indirectement le paysage national et le paysage de l'Etat voisin, devraient faire l'objet d'une étude paysagère. L'étude paysagère devrait faire l'objet d'un résumé traduit dans la langue de l'Etat voisin pour pouvoir être accessible au public de cet Etat.

III. EXEMPLES DE MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Ces Mesures d'accompagnement trouvent leur application aux divers niveaux de responsabilité et d'exercice des compétences.

1. Sensibilisation

Les différentes autorités compétentes en matière de paysage devraient entreprendre régulièrement des campagnes d'information afin de sensibiliser le public, y compris les jeunes, et les diverses professions concernées, à l'importance du paysage dans la vie quotidienne et au devoir de chacun de veiller à la qualité des paysages et de participer aux politiques publiques en la matière. Ces campagnes pourront revêtir la forme de documents écrits, visuels, télévisuels ou bien de manifestations telles que des expositions itinérantes, salons, congrès, conférences. Des actions spécifiques d'informations seront organisées à destination des élus et des associations. Un site internet pourrait utilement recenser les textes juridiques et programmes d'actions relatifs aux paysages et rendre compte des réalisations de terrain.

Des campagnes d'information relatives au déroulement et aux modalités du processus de participation du public, des autorités locales et des autres acteurs concernés par la conception et la mise en œuvre des politiques du paysage, seront régulièrement organisées avec l'aide de spécialistes du paysage.

2. Formation et éducation

Un établissement d'enseignement spécialisé dans la protection, la gestion et l'aménagement des paysages pourrait être créé par les ministères de l'environnement, de l'agriculture, de la culture et des universités. Il formera, sur une base pluridisciplinaire, des spécialistes de la connaissance, de l'évaluation, de la qualification et de l'intervention sur les paysages.

Des programmes spécifiques de formation continue seront organisés, avec l'aide de professionnels du paysage et de chercheurs, à l'intention des élus, des ingénieurs, architectes, urbanistes et des personnels techniques des ministères et des autorités locales intervenant en matière de paysage.

Les programmes scolaires et universitaires intégreront l'enseignement du paysage aux divers niveaux de formation, en mettant en avant les valeurs attachées au paysage et la diversité des disciplines scientifiques qui sont nécessaires pour une approche complète des paysages.

Des programmes de recherche théorique et appliquée devraient être développés en matière de paysage, sur une base pluridisciplinaire.

3. Attribution d'un prix du paysage

Un prix du paysage pourrait être décerné périodiquement. Il récompensera les actions exemplaires de restauration ou de sauvegarde des paysages menacés ou dégradés ainsi que des actions de bonne gestion quotidienne et ordinaire, la mise en œuvre de plans de paysage, de bonnes expériences de participation du public, des expériences de concertation horizontale et verticale entre divers autorités, des expériences transfrontalières etc... Il pourra être attribué à des collectivités locales, à des organisations professionnelles ou associatives ou à des particuliers, qui par leur réalisation ont fait preuve d'une efficacité durable dans la protection, la gestion et l'aménagement d'un paysage. Selon les bénéficiaires, ce prix pourra servir de pré-sélection pour le concours ouvert au titre du prix du paysage du Conseil de l'Europe.

5. Accès du public aux paysages

Bien que non prévu par la Convention européenne du paysage, l'accès du public aux paysages devrait être facilité et aménagé pour concrétiser le droit au paysage. Il pourrait être reconnu par la loi- cadre comme un droit pour tous.

Sous réserve des contraintes de la topographie et de l'écologie locale et de l'exercice des activités agricoles et forestières, les paysages identifiés et qualifiés présentant un intérêt paysager certain, et les paysages protégés, qu'ils soient publics ou privés, devraient pouvoir être accessibles au public, soit par

accord volontaire passé entre l'autorité publique et les propriétaires, soit à la suite de l'établissement d'une servitude de passage dont le régime juridique serait précisé dans un règlement. Il s'agit en particulier des forêts, des pâturages, des rivages de la mer, des lacs et des cours d'eau. La vue et les points de vue sur les dits paysages devraient également être garantis, l'autorité publique compétente pouvant imposer l'élagage ou la destruction de murs ou clôtures empêchant la vue à partir des voies publiques ou aménageant des accès publics aux paysages ou des sentiers de découverte.

L'accès aux paysages dans les propriétés publiques et privées, ne devrait être assuré que pour les piétons, et selon les lieux, pour les cyclistes, sur les voies et chemins affectés à cet effet et seulement du lever au coucher du soleil. Un réseau de sentiers et chemins écologiquement acceptable devrait être mis en place en concertation entre l'administration, les propriétaires et les associations de randonnées. Les chiens seront tenus en laisse. Le bivouac et les feux seront strictement interdits. L'accès devrait être interdit à moins de 250 mètres des habitations. Jeter ou déposer des déchets dans les lieux accessibles au public devrait être strictement interdit.

L'accès se fait aux risques et périls du public sans pouvoir engager la responsabilité des propriétaires. Les visiteurs ou les associations de randonnées devraient contracter une assurance couvrant à la fois les dommages causés aux tiers et au propriétaire et les dommages subis.

6. Incitations financières et fiscales

Afin d'inciter à la prise en compte des paysages dans toutes les décisions publiques et privées, des mesures spéciales consistant en déductions fiscales et en subventions, pourront être décidées au profit de ceux qui prennent l'initiative de protéger, gérer et aménager les paysages. Ces mesures devront s'adapter aux différents types de paysage et aux besoins des collectivités locales concernées. Elles pourront donner lieu à la passation d'un contrat. Les incitations pourraient aussi revêtir la forme d'une aide technique ou financière à la réalisation de plans ou de projets.

7. Labels paysagers

Afin de valoriser des produits agricoles liés étroitement à la qualité d'un certain type de paysage, un label paysager pourra être attribué à certains produits par un comité spécial et sur décision du ministre chargé des paysages. Ces labels pourront également être attribués aux maîtres d'ouvrages publics et privés pour des réalisations opérationnelles valorisant spécialement le paysage. Les critères sur la base desquels la qualité d'un paysage sera susceptible d'ouvrir droit à un label seront définis par un règlement particulier pris par le ministre compétent et le ministre chargé des paysages. L'octroi du label pourra être accompagné d'un soutien financier pour sa valorisation.

III. MODALITES DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Figurant en tant que principe à l'art. 5-4 de la loi-cadre, la participation nécessite des mesures spécifiques de mise en œuvre pour ne pas rester un vœu pieux. Ces mesures s'inspirent largement de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice. Elles devraient, au plan juridique, être reprises et développées dans un décret général sur la participation ou dans un décret spécifique aux modes de participation en matière de paysage.

La participation vise les autorités régionales et locales, les populations concernées, le public en général, les organisations non gouvernementales, les acteurs économiques, les professionnels du paysage.

La participation du public doit concerner :

- la phase d'élaboration et de conception des politiques paysagères ;

- la phase d’inventaire et de qualification ;
- la phase de mise en œuvre, de réalisation et de suivi.

1. *Phase d’élaboration et de conception*

Les collectivités territoriales concernées devraient être consultées sur le projet de plan ou programme et disposer d’un délai de trois mois pour donner leur avis, faute de quoi il serait réputé favorable.

Le projet de plan et programme devrait être également soumis pour avis au Conseil national du paysage s’il a été créé, lequel devrait statuer dans les trois mois.

Le projet de plan et programme devrait être, après ces consultations, soumis à enquête publique d’une durée de trois semaines. Une réunion publique d’information et d’explication devrait être organisée lors de la première semaine. Les observations, critiques et contre-propositions écrites et orales du public devraient être insérées dans un registre. Un rapport d’enquête rendra compte du déroulement de l’enquête publique. Il devrait être rédigé par un professionnel du paysage désigné par l’autorité administrative organisatrice de l’enquête publique.

2. *Phase d’inventaire , de qualification et détermination des objectifs de qualité paysagère*

Des réunions d’information et des expositions pédagogiques seront organisées pour permettre une meilleure connaissance des problèmes posés et rencontrés et un large échange de vues. Elles seront animées par des spécialistes du paysage avec l’appui des autorités publiques.

Les collectivités locales concernées devraient donner leur avis sur les qualifications proposées et sur les objectifs de qualité paysagère ;

3. *Phase de mise en œuvre et de suivi*

a) Les études d’impact seront rendues publiques et devront faire l’objet d’une enquête publique préalablement à la décision d’autoriser l’ouvrage ou d’approuver le plan. L’enquête publique se déroulera conformément aux dispositions du para.1 al. 3 ci-dessus.

b) Les études paysagères, si elles existent, feront l’objet d’une exposition explicative et seront mises à la disposition du public qui pourra faire des observations écrites. L’exposition et la mise à disposition du public dureront trois semaines et devront être ouvertes, en plus des heures habituelles, trois soirs par semaine et le week-end.

c) La décision de ne pas enterrer les lignes électriques et téléphoniques dans les paysages protégés devrait être précédée d’une enquête publique.

d) La destruction des haies et autres éléments du paysage devrait être précédée d’une étude d’impact et d’une enquête publique selon les modalités du para. 1 al. 3 ci-dessus.

e) Dans les zones transfrontalières, les études d’impact, plans de paysages et études paysagères, devraient faire l’objet d’un résumé traduit dans la langue de l’Etat voisin concerné et devraient être soumises à enquête publique ou mise à disposition du public dans les conditions ci-dessus.

f) Le public devrait être associé aux procédures d’évaluation et de suivi des politiques paysagères .

Dans tous les cas de participation du public aux procédures, la décision finale devra être publiée, prendre en compte les observations du public et rendre publiques, dans un exposé des motifs, les raisons du choix final. Si cette décision est contraire à la majorité des observations du public, l’autorité compétente devrait organiser une réunion publique d’information et d’explication.

IV. ADMINISTRATION DU PAYSAGE

Bien que la Convention européenne du paysage ne contienne aucune disposition spécifique sur l'administration du paysage, il est évidemment indispensable que les Etats prennent des mesures spéciales pour organiser, aux différents niveaux de compétences concernés, la préparation et la mise en œuvre de la politique du paysage. La loi-cadre dans son art. 4 pose déjà les grandes lignes d'une organisation institutionnelle du paysage. Ces mesures devraient être complétées par les dispositions suivantes trouvant leur place, selon les pays, soit dans la loi-cadre, soit dans des textes d'application.

1. Conférence permanente interministérielle sur le paysage

Les agents chargés, dans les divers ministères, d'être les correspondants auprès du ministère chargé du paysage, devraient se réunir régulièrement en conférence permanente interministérielle sur le paysage afin de mieux coordonner les initiatives et actions entreprises par les uns et les autres et susceptible d'avoir un effet direct ou indirect sur les paysages.

2. Conseil national du paysage

Il pourrait être créé un conseil national du paysage composé, à parts égales, de représentants des autorités locales, de représentants des milieux scientifiques et professionnels dans le domaine du paysage et de représentants des ONG compétentes en matière de paysage et d'environnement. Ce conseil serait chargé de proposer aux pouvoirs publics les principes et les orientations de la politique du paysage, de donner son avis sur les textes législatifs et réglementaires relatifs aux paysages et sur les plans de paysage. Il pourrait se saisir de toute question relative à l'intégration du paysage dans les autres politiques. Il serait chargé de présenter au public à intervalles réguliers un rapport d'évaluation des politiques paysagères mises en œuvre dans le pays. Ce conseil se réunirait au moins une fois par an. Il désignerait en son sein son président. Son secrétariat serait assuré par le ministre en charge du paysage.

Les fonctions d'un tel conseil pourraient être exercées par des organismes consultatifs déjà existants.

3. Administration régionale et locale

Chaque autorité régionale et locale devrait mettre en place un service chargé de la mise en œuvre et du suivi de la politique paysagère. Ce service participerait étroitement aux campagnes d'identification et de qualification des paysages ainsi qu'aux campagnes d'information et de sensibilisation sur les paysages. Il serait chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre des objectifs de qualité paysagère, des plans de paysage et des éventuels contrats de paysage.

4. Conseil local ou régional du paysage

Les autorités locales et régionales pourraient créer, si elles le souhaitent, un conseil local ou régional du paysage chargé de les conseiller pour toutes les actions de protection, gestion et aménagement des paysages. Ce conseil local ou régional regrouperait les représentants des autorités locales et régionales, les acteurs économiques, les professionnels et experts du paysage et les ONG locales. Son organisation et son fonctionnement seront arrêtés par les autorités locales et régionales compétentes.

V. CONTROLES ET SANCTIONS

1. Contrôles

Les mesures prises par les diverses autorités compétentes, tant nationales que locales et régionales, au titre de la protection, de la gestion et de l'aménagement des paysages, devraient faire l'objet d'un contrôle par un service spécialisé créé à cet effet et dépendant du ministère chargé des paysages. Ce

contrôle sur place devrait être accompagné d'une évaluation régulière des effets des politiques et mesures adoptées donnant lieu à un rapport national d'évaluation des politiques du paysage regroupant et synthétisant les évaluations régionales et locales faites par les autorités de contrôle. Dans le cadre institutionnel existant, les collectivités territoriales et les ONG sont associées à cette évaluation. Ce rapport national d'évaluation est rédigé tous les cinq ans et est rendu public après avoir fait l'objet d'un débat au Parlement et d'une présentation pédagogique au public grâce à des conférences débats organisées dans tout le pays.

2. Sanction administrative

Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées en cas de non-respect des prescriptions relatives à la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, l'autorité compétente devrait pouvoir mettre en demeure le propriétaire en infraction de procéder dans un certain délai à l'exécution des prescriptions imposées. Faute d'exécution de la mise en demeure, l'autorité compétente pourrait décider de procéder d'office aux travaux aux frais du propriétaire.

3. Sanction pénale

Le non-respect des prescriptions relatives à la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, devrait être passible de sanctions pénales. En cas de condamnation, le tribunal devrait pouvoir ordonner la remise en état des lieux dans un délai qu'il détermine ou l'exécution de travaux aux frais du contrevenant.

4. Accès à la justice

Les différents actes de l'autorité administrative pris en vue de la protection, gestion et aménagement des paysages, devraient pouvoir toujours faire l'objet d'un recours administratif et d'un recours contentieux ouvert aux personnes concernées ainsi qu'aux ONG compétentes en matière d'environnement et de paysage.