



Strasbourg, 13 février 2007

T-FLOR (2007) 2

CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE
– Convention de Florence –

Conseil de l'Europe
Paris, 9 février 2007

RÉUNION DE TRAVAIL RESTREINTE CONCERNANT LA
CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

RAPPORT

Document du Secrétariat Général de la Division de l'Aménagement du territoire et du Paysage
Direction de la Culture et du patrimoine naturel et culturel

1. Ouverture de la réunion

1. M. Jean-François SEGUIN, Président du Groupe de travail restreint sur la Convention européenne du paysage, ouvre la réunion, souhaite la bienvenue aux participants dont la liste figure à l'annexe 1 au rapport.

2. Les participants expriment leur satisfaction du fait qu'ils ont reçu l'invitation à participer à la Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage qui se tiendra à Strasbourg les 22 et 23 mars 2007.

3. Le Secrétariat rappelle que la réunion a pour objet de finaliser le document « Projet d'Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage » (T-FLOR (2005) 6 - document provisoire du 13 septembre 2005), repris en annexe 2 au présent rapport, qui n'avait pas pu être examiné lors de sa précédente réunion tenue le 11 janvier 2007 à Strasbourg (T-FLOR (2007) 1). Il est à cet égard également possible de se référer au document (T-FLOR (2006) 4 (version provisoire du 22 décembre 2006), repris en annexe 3 au présent rapport.

La réunion a aussi pour objet d'examiner le Projet de Règlement du « Prix du paysage de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe » (document T-FLOR (2006) 1 rev. du 7 juillet 2006).

Ces deux documents sont destinés à être présentés à la Conférence des 22 et 23 mars 2007.

2. Examen du Projet d'Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage

(T-FLOR (2005) 6 - document provisoire du 13 septembre 2005)

4. Les participants examinent le Projet d'Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage (T-FLOR (2005) 6 - document provisoire du 13 septembre 2005), tel qu'il figure en annexe 2 au présent rapport et décident qu'à l'exception de la Partie III intitulée « Modèle de loi-cadre relative au paysage », le document devra être révisé afin d'intégrer les commentaires formulés en séance. Ils expriment notamment le souhait que le document se réfère aux articles de la Convention et en reprennent sa terminologie.

5. Les participants décident de reprendre la partie 1 du document T-FLOR (2006) 4 (version provisoire du 22 décembre 2006), intitulée « Proposition de texte cadre relative à la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage » telle qu'elle figure en annexe 3, en supprimant « au niveau national » dans le titre et en remplaçant « Etats » par « autorités publiques » dans le sous-titre. Ils conviennent donc de présenter la version qui figure en annexe 4 au présent rapport, à la Conférence des 22-23 mars 2007. Celle-ci sera placée en annexe 2 du document sur les Orientations, tel qu'il sera finalisé.

6. Les participants décident que le document est destiné à être présenté à la Conférence des 22-23 mars 2007, puis transmis au Comité des Ministres pour adoption.

3. Examen du Projet de Règlement du « Prix du paysage de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe »

(document T-FLOR (2006) 1 rev. du 7 juillet 2006).

7. Les participants examinent le document T-FLOR (2006) 1 rev. du 7 juillet 2006 tel qu'il figure en annexe 5 au rapport. Ils procèdent à divers amendements, introduits dans la version qui figure à l'annexe 6 au présent rapport.

8. Les participants décident que le document est destiné à être présenté à la Conférence des 22-23 mars 2007, puis transmis au Comité des Ministres pour adoption.

4. Clôture de la réunion

9. M. Jean-François SEGUIN remercie les participants pour le travail réalisé et clôt la réunion.

ANNEXE 1

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

Mme Gislaine DEVILLERS, 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)
Apologised for absence/Excusée

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@ecologie.gouv.fr

ITALY / ITALIE

Mme Anna DI BENE, Director, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Direzione generale per i beni architettonici e il paesaggio, Landscape Service, Service IV- Landscape, Via di S. Michele 22, I - 00153 ROMA
Tel. + 39 06 58445 54 E-mail: a.dibene@bap.beniculturali.it

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

ESPAGNE / SPAIN

M. Florencio ZOIDO NARANJO, Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Geografía física y análisis geográfico regional, C/. Maria de Padilla, ES - 41004 SEVILLA
Tel.: +34 (954) 55 13 69 Fax: +34 (954) 55 69 88 E-mail: fzoido@us.es

Mr Joan GANYET I SOLÉ, Director, Direcció General d'Arquitectura i Paisatge, Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Av. de Joseph Tarradellas, 2-6, ES - 08209 BARCELONA, ESPAGNE
Tel. +34 (93) 5 67 56 77 Fax: +34 (93) 567 48 12 E-mail: joan.ganyet@gencat.net
Apologised for absence/Excusé

Mrs Margarita ORTEGA DELGADO, Chef de Division de l'Unité de Développement Territorial, Ministère de l'Environnement, Plaza San Juan de la Cruz s/n, Es - 28071 Madrid
Tel.: +34 (91) 597 68 67 Fax: +34 (91) 59768 60 E-mail: MOrtega@mma.es
Apologised for absence/Excusé

NETHERLANDS / PAYS-BAS

Mr Giuseppe B. RAAPHORST, Director of Nature, Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, P.O. Box 20401
2500 EK Den Haag
Tel.: +31 70 -378 5000 E-mail: g.b.raaphorst@minlnv.nl
Apologised for absence/Excusé

Mr Niek HAZENDONK, Senior policy advisor Directorate Knowledge, Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, PB 20401, 2500 EK Den Haag
E-mail: n.f.c.hazendonk@minlnv.nl
Apologised for absence/Excusé

PORTUGAL

Mme Maria José FESTAS, Ministry of Environment, Spatial Planning and Regional Development, Directorate General for Spatial Planning and Urban development, Campo Grande 50, P - 1749 014 LISBOA
Tel.: +351 (21) 782.50.11 Fax : +351 (21) 782 50 03 E-mail: gabdg@dgotdu.pt

ROMANIA / ROUMANIE

Mrs Cristina HERTIA, Inspector, Ministry for transports, Constructions and Tourism, General Division for Regional and Urban Planning, Dinicu Golescu Av., nr 38, Sector 1, RO - 010873 BUCHAREST
Tel.: +40 (21) 312 16 59 Fax: +40 (21) 312 16 59 E-mail: habitat2@mt.ro

SWITZERLAND / SUISSE

M. Enrico BUERGI, Président des Conférences de la Convention européenne du paysage, Casa al ronco, CH - 6654 CAVIGLIANO
Tel.: +41 78 792 04 12 E-mail: enrico.buergi@gmx.ch
Apologised for absence/Excusé

M. Andreas STALDER, Chef de la section Utilisation du paysage, Office Fédéral de l'Environnement, des Forêts et du Paysage, CH - 3003 BERNE
Tel.: +41 31 322 93 75 Fax: +41 31 324 75 79 E-mail: andreas.stalder@bafu.admin.ch
Apologised for absence/Excusé

UNITED KINGDOM / ROYAUME UNI

Mr Graham FAIRCLOUGH, Head of Historic Environment and Landscape Characterisation English Heritage, 23 Savile Row, GB - LONDON W1S 2ET
Tel.: +44 (020) 7973 3017 E-mail: Graham.Fairclough@english-heritage.org.uk

* * *

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

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

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
Excusé pour absence E-mail: prieur@unilim.fr
Apologised for absence/Excusé

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

* * *

**SECRETARIAT GENERAL DU CONSEIL DE L'EUROPE/
GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF EUROPE**

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

Strasbourg, 13 septembre 2005

T- FLOR (2005) 6 [Document PROVISOIRE]

ORIENTATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

*Élaboré par Lionella Scazzosi, Michel Prieur et Yves Luginbühl,
Experts du Conseil de l'Europe*

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

Sommaire :

Préambule

PARTIE I : PRINCIPES GÉNÉRAUX

- 1.1. Observations préliminaires
- 1.2. Principes généraux
- 1.3. Interventions paysagères

PARTIE II : MESURES PRINCIPALES

A. INSTITUTIONS ET PAYSAGE

B. CRITÈRES ET ACTIVITÉS POUR LES POLITIQUES DU PAYSAGE

- 1) Le processus qui conduit à l'action paysagère
 - a. la connaissance paysagère des lieux
 - b. définition d'objectifs de qualité paysagère
- 2) Politique de gestion
- 3) Participation, sensibilisation, formation

C. INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE

PARTIE III : ANNEXES

INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE

- 1) Planification paysagère. Plans et études de paysage
- 2) Intégration du paysage dans les politiques et instruments sectoriels
- 3) Chartes, contrats, plans stratégiques partagés...
- 4) Étude d'impact et paysage (EES, EIE)
- 5) Permis paysager
- 6) Lieux et paysages protégés
- 7) Rapport entre paysage et normes pour le Patrimoine culturel et historique
- 8) Ressources et financement
- 9) Prix du paysage
- 10) Observatoire du paysage
- 11) Rapport sur l'état du paysage et des politiques paysagères
- 12) Paysages transfrontaliers.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES ET SITES WEB

Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage

PREAMBULE

Ce document constitue un ensemble d'orientations théoriques, méthodologiques et pratiques pour la mise en œuvre juridique de la Convention européenne du paysage; il est destiné aux États Parties qui se fixeraient pour objectif de mettre en œuvre une politique du paysage en s'inspirant de cette convention.

Il apporte des réflexions et des indications pour mieux appliquer la Convention européenne du paysage en présentant des idées et instruments utilisables pour une application efficace et tenant compte des avancées de la notion de paysage en Europe et des différentes expériences déjà en cours.

PARTIE I : PRINCIPES GÉNÉRAUX.

1.1. Observations préliminaires

Le concept de paysage traverse une période de transformation rapide et profonde, avec des avancées significatives. La Convention européenne du paysage constitue, avec les documents pour sa mise en œuvre, une réelle innovation par rapport aux autres documents internationaux concernant le patrimoine culturel et naturel¹. Elle a été le moteur d'évolutions intervenues dans de nombreux États européens, indépendamment de leur adhésion officielle, non seulement dans leur législation nationale et régionale mais également aux différents niveaux administratifs, voire dans les documents méthodologiques et les expérimentations de politiques du paysage actives et participatives.

La Convention européenne du paysage a été utilisée comme référence par différents États, avant sa ratification, pour l'engagement de processus de transformation profonde de leur politique du paysage et a constitué et constitue pour d'autres, qui sont encore peu armés, l'occasion de la définir.

Les orientations et suggestions qui suivent sont proposées dans le respect de la liberté et surtout de la créativité des autorités de chaque pays pour la création de loi(s) relative(s) au paysage, d'instruments opérationnels, administratifs, normatifs, techniques... Ce texte évite de donner des interprétations trop univoques ou restrictives du texte de la convention, ou même de proposer des orientations qui auraient déjà été pratiquées mais qui auraient soulevé des problèmes. Les solutions que chaque Pays trouvera pour l'application de la Convention constituent un patrimoine commun utile pour tous les autres Pays.

Le texte qui suit sépare les principes généraux des mesures principales.

Les principes généraux ont pour but de donner des indications sur certains des articles fondamentaux de la Convention européenne du paysage.

Les mesures principales ont pour but d'expliquer les fondements des mesures à prendre sur un plan technique et opérationnel par rapport à deux questions :

- la gestion du territoire selon les objectifs de qualité paysagère (problèmes d'organisation institutionnelle, administrative...)
- l'intégration du paysage dans chacune des politiques sectorielles ayant des répercussions sur le paysage (critères et instruments pour la réalisation de politiques du paysage)

¹ En particulier: Convention du Patrimoine Mondial Unesco 1972 ; SDEC Union européenne ; Déclaration de Lubjana sur la dimension territoriale du développement durable, 13^e CEMAT, 2003 ; etc

Les Ateliers organisés par le Conseil d'Europe ont déjà approfondi et approfondiront encore des thèmes utiles comme références pour la mise en oeuvre de la Convention.

Le texte qui suit est organisé en une partie « non juridique » et une autre « juridique », pour faciliter la traduction de ces principes et mesures dans les législations nationales, régionales...

1.2. Principes généraux

Définition de la Convention européenne du paysage :

«Paysage» désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations (art.1)

Le concept de paysage proposé (art 1 et 2) est différent de celui de certains documents qui voient dans le paysage un « bien » (conception patrimoniale du paysage) et le qualifient (paysage « culturel », « naturel »...) en le considérant comme une partie de l'espace physique. Ce nouveau concept exprime au contraire la volonté d'affronter de façon globale et frontale le thème de la qualité des lieux où vivent les populations, reconnue comme condition essentielle pour le bien-être (compris aux sens physique, physiologique, psychologique et intellectuel) individuel et social, pour un développement durable et comme ressource favorisant les activités économiques.

L'attention est portée en effet, sur le territoire tout entier, sans distinction entre les parties urbaines, périurbaines, rurales et naturelles ; ni entre les parties qui peuvent être considérées comme exceptionnelles, du quotidien ou détériorées ; il n'est pas limité à des éléments (culturels, artificiels, naturels) : le paysage forme un tout dans lequel les éléments constitutifs sont considérés simultanément dans leurs interrelations.

Le thème du développement durable, déjà présent depuis longtemps dans les documents internationaux, s'enrichit donc de la dimension culturelle de façon complète et globale, c'est-à-dire rapportée au territoire tout entier : s'y ajoute la perception que les populations ont de leurs lieux de vie et la reconnaissance de leurs diversités et spécificités historiques et culturelles, importantes pour le respect et la sauvegarde de l'identité des populations mêmes, et l'enrichissement individuel ou social.

Le rapport entre paysage et environnement exerce souvent une influence sur les choix aussi bien institutionnels, administratifs, qu'opérationnels. Certaines positions culturelles affirment que l'un est une partie de l'autre (ou le contraire). Sur cette question, le débat théorique et méthodologique est encore ouvert : toutefois, même après la conception de paysage proposée par la Convention européenne, la conscience que paysage et environnement sont des « points de vue » étroitement imbriqués avec lesquels on peut analyser et projeter tous les lieux est en train de s'affirmer.

Le rappel initial (art.1) aux « perceptions » des populations, implique la reconnaissance de leur droit et un devoir à jouer un rôle actif, fondamental pour la connaissance, les décisions et la gestion de la qualité des lieux de vie. L'implication des populations dans les décisions d'intervention et dans leur mise en oeuvre et leur gestion dans le temps est considérée, non pas comme un acte formel, mais comme partie intégrante des procédures de gestion, protection et aménagement.

Origine des principes généraux

1. Implication du territoire tout entier : les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés (art. 2)
2. Rôle fondateur de la connaissance : l'identification et la qualification des paysages constituent la phase préliminaire de toute politique du paysage. Elle nécessite l'analyse des caractéristiques morphologiques, historiques, culturelles, naturelles et de leurs interrelations, ainsi que celle des dynamiques des transformations. Elle comprend également la connaissance

des perceptions du paysage par les populations, autant dans son évolution historique que dans ses significations récentes.

3. Sensibilisation : L'implication active des populations suppose que la connaissance soit accessible à tous, c'est-à-dire qu'elle soit mise à disposition de façon aisée et qu'elle soit structurée et présentée de façon compréhensible même aux non spécialistes.
4. Intégration du paysage dans les processus d'élaboration de toutes les politiques de gestion du territoire, aussi bien généraux que sectoriels, afin que le paysage conduise à des propositions de choix de transformation.
5. Stratégies pour le paysage: chaque niveau administratif (national, intermédiaire et local) est amené à formuler des stratégies pour le paysage, spécifiques et/ou sectorielles, dans le cadre de ses compétences. Les différentes stratégies devraient être liées entre elles par les objectifs de qualité paysagère.
6. Intégration des politiques. La prise en compte du paysage devrait être réalisée par des procédures appropriées permettant d'intégrer systématiquement la dimension paysagère dans toutes les politiques qui influencent la qualité des lieux. L'intégration concerne aussi bien les différents organismes et les secteurs administratifs de même niveau (intégration horizontale), que les différents organismes administratifs appartenant à des niveaux différents (intégration verticale).
7. Participation du public: toutes les actions entreprises pour la définition, la réalisation et le suivi des politiques du paysage devraient être précédées et accompagnées de procédures de participation du public et des acteurs concernés, afin que ceux-ci jouent un rôle actif dans l'élaboration des objectifs de qualité paysagère, dans leur mise en œuvre et dans leur suivi.
8. Conformité des interventions : chaque intervention ou projet d'aménagement doit être compatible avec les objectifs de qualité paysagère. En conséquence, il est nécessaire d'évaluer les effets des projets, quelle que soit leur échelle, sur les paysages et de définir des règles et instruments pour répondre à ces effets.
9. Assistance mutuelle et échange d'informations : L'échange d'informations, la circulation des idées théoriques, méthodologiques et d'expériences, des spécialistes du paysage, des étudiants, la collecte des enseignements de ces expériences est fondamentale pour favoriser l'ancrage social et territorial et le développement des objectifs de la Convention européenne du paysage.

Dans certains principes généraux par eux-mêmes innovants, la Convention permet différents approfondissements et de nouvelles expérimentations créatives.

Du point de vue opérationnel, la Convention demande :

- la définition de politiques spécifiques du paysage, et, en même temps, une intégration systématique de la dimension paysagère dans toutes les politiques sectorielles qui, directement ou indirectement, ont une influence sur les transformations du territoire. Le paysage n'est donc pas un thème sectoriel que l'on peut accoler ou ajouter aux autres, il en est consubstantiel.
- le passage d'une politique fondée sur la seule protection des éléments et des parties remarquables du territoire² à une politique attentive à la qualité de tous les lieux de vie, qu'ils soient remarquables, dégradés ou du quotidien³.
- la définition et l'expérimentation de nouvelles formes de collaboration entre les différents organismes et les différents niveaux de l'administration

² une politique qui, jusqu'à aujourd'hui, a caractérisé un grand nombre d'expériences

³ comme c'est le cas, entre autres, de la politique de conservation de la nature depuis plusieurs années

- la modification des méthodes d'observation et d'interprétation du paysage qui doivent désormais :
 - envisager le territoire dans son ensemble (et non plus se limiter à identifier les lieux à protéger ou « classés »)
 - intégrer plusieurs approches simultanées⁴
 - intégrer les aspects sociaux⁵ et économiques

1.3 Interventions paysagères

La Convention donne des définitions des interventions sur les paysages : **protection, aménagement, gestion.**

«Protection des paysages» *comprend 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 (CEP, art.1 d.)*

Le concept de protection intègre l'idée que le paysage est soumis à des évolutions qu'il est nécessaire d'accepter, dans certaines limites. Les actions de protection ne peuvent pas avoir la finalité d'arrêter le temps, ni de reconstruire des caractères naturels ou anthropiques qui ont disparus ; elles peuvent en revanche orienter l'évolution des lieux pour transmettre pour l'avenir la plupart de ses caractères spécifiques, matériels et immatériels. Les caractères d'un paysage dépendent de facteurs économiques, sociaux, écologiques..., dont l'origine est souvent extérieure aux lieux concernés : la protection du paysage doit trouver des moyens d'agir non seulement sur les caractères présents dans les sites, mais également sur les facteurs externes, à l'échelle adéquate.

«Gestion des paysages» *comprend 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 sociales, économiques et environnementales (CEP, art.1.e);*

La gestion du paysage est une action continue dans le temps pour infléchir toute action susceptible de modifier le paysage. Elle s'envisage comme une forme d'aménagement adaptatif qui lui-même évolue au fur et à mesure que les sociétés transforment leurs modes de vie, leur développement et les milieux. Elle se conçoit en même temps comme un projet de territoire qui prend en compte les aspirations sociales nouvelles, les prévisions de modification des caractères biophysiques et culturels et l'accès aux ressources naturelles.

«Aménagement des paysages» *comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages (CEP, art.1 f).*

L'aménagement des paysages est assimilable à la notion de projet de territoire et vise des formes de transformations ayant une capacité à anticiper sur les nouveaux besoins sociaux en tenant compte des évolutions en cours. Il doit être également conforme au développement durable et prévoir les processus écologiques et économiques qui peuvent être prévus à moyen et long terme. L'aménagement s'applique aussi aux territoires dégradés afin qu'ils répondent aux objectifs de qualité paysagère formulés.

L'action sur le paysage est un assemblage de protection, gestion et aménagement sur un même territoire : certaines parties et éléments peuvent être protégés, d'autres gérées et d'autres transformées volontairement.

⁴ du point de vue écologique et environnemental, point de vue historico-culturel, point de vue perceptif et visuel...

⁵ participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques pour la qualité des lieux et perception sociale des paysages.

PARTIE II : MESURES PRINCIPALES

A. INSTITUTIONS ET PAYSAGE

Certains États, en Europe, ont depuis longtemps mis en œuvre des politiques du paysage, plus ou moins articulées et sectorielles, qui ont leurs origines dans les législations de réglementation du patrimoine historique ou de la nature des premières décennies du XX^e siècle ; elles sont fondées généralement sur réglementations de quelques espaces ou composantes considérés comme particulièrement intéressants pour différentes raisons (en général, prévalait le concept de beauté naturelle, beauté pittoresque, panoramique...) liées à une matrice culturelle du XVIII^e siècle (tableau...). Dans certains de ces États, les compétences administratives sont attribuées aux organismes qui s'occupent du patrimoine historique et de la culture.

D'autres États ont développé, surtout pendant les dernières décennies, une attention particulière pour les problèmes de réglementation de l'environnement (air, eau, terre, flore, faune) et le thème du paysage a été souvent assimilé à celui de l'environnement. Dans plusieurs États, les compétences relatives au paysage ont trouvé leur place au sein des organismes administratifs de gestion de la nature, de l'environnement, de l'écologie.

Face à la complexité des thématiques paysagères, ces dernières années d'autres solutions ont été trouvées, tant au niveau national que, surtout, aux niveaux régionaux ou locaux et les compétences ont été confiées parfois aux secteurs qui s'occupent des politiques du territoire et de la construction, parfois à ceux des travaux publics, d'autres fois encore à ceux de l'agriculture...

Chaque État décide de son organisation institutionnelle en matière de paysage, selon son organisation institutionnelle globale (centralisée, décentralisée, fédérale), aux niveaux de gouvernement existants (des nationaux aux locaux), et de manière conforme à ses traditions administratives et culturelles et aux structures déjà existantes.

Il est suggéré, toutefois, que les questions de paysage aient une reconnaissance spécifique entraînant une autonomie soit du point de vue de l'attribution des responsabilités administratives soit de celui des activités cognitives et opérationnelles, indépendamment de l'éventuelle intégration dans de plus vastes secteurs administratifs.

En ce qui concerne l'attribution des compétences aux différents niveaux administratifs, on devrait se fonder sur le principe de subsidiarité, qui attribue les responsabilités au niveau institutionnel le plus proche des citoyens. Il est toutefois nécessaire que les niveaux administratifs supérieurs assument les tâches d'orientation, de coordination..., qui ne relèvent pas du niveau local (par ex. orientation, coordination, banques de données spécialisées, politiques et instruments de planification nationaux ou régionaux etc.) Les expériences des différents États et régions peuvent constituer des références pour l'élaboration de solutions.

Pour aboutir à l'intégration du paysage dans les politiques territoriales, il semble essentiel d'utiliser les méthodes de la concertation, en particulier préalable, entre les différents niveaux de l'administration du territoire (administrations de l'État et des autorités locales) et entre les différents organismes et secteurs de l'administration du territoire de même niveau (concertation horizontale et verticale).

La concertation devrait concerner aussi bien la formulation des stratégies générales que les décisions opérationnelles. C'est par ce moyen qu'il est possible de dépasser les vues particularistes et discontinues inhérentes à une conception de qualité liée seulement aux espaces protégés et d'éviter le risque de politiques différentes, voire contradictoires, de la part des différents secteurs de l'administration publique.

Au niveau national, il serait donc utile de prévoir des instruments et des procédures de concertation permanents et des réunions régulières entre les organismes ayant la responsabilité administrative la plus centrale (ministères) afin de définir et d'accorder les stratégies et de préparer des instances de

concertation (par ex. une Conférence permanente interministérielle). Il peut en être de même, verticalement, entre ministères et niveaux administratifs inférieurs (par exemple, Conférences État-Régions) et au sein des différents niveaux administratifs⁶. Outre ces formes permanentes, il peut être prévu des modalités de collaboration entre les différents organismes et instituts (publics et/ou privés), spécialisés et occasionnels sur des problèmes particuliers, nationaux, locaux⁷.

Il convient également de prévoir des organismes nationaux, régionaux, locaux, de caractère consultatif et d'orientation, d'assistance aux services techniques et administratifs cités ci-dessus (Observatoires du paysage, Conseil du Paysage, ...) Ils pourraient être composés de représentants des autorités administratives⁸, des communautés scientifiques et professionnelles expertes en paysage, du mouvement associatif.

A l'intérieur de ses structures et de ses modalités d'administration du paysage chaque état définit les critères et les modalités d'organisation de la participation des populations.

Les autorités publiques consacrent à la politique du paysage des moyens humains et financiers : ceux-ci peuvent être issus de ressources soit spécifiques soit d'autres secteurs (environnement, tourisme, travaux publics, culture...), avec l'introduction des aspects paysagers dans ces politiques sectorielles.

B. CRITÈRES ET ACTIVITÉS POUR LES POLITIQUES DU PAYSAGE

B. 1 Le processus qui conduit à l'action paysagère

La connaissance des paysages constitue la première et fondamentale étape d'un processus soit de formulation de possibilités de choix, soit d'implication des acteurs dont les activités influent sur les paysages ; elle conduit à la formulation d'objectifs de qualité paysagère et à l'action paysagère.

Les étapes fondamentales du processus qui conduit à l'action paysagère sont :

- connaissance des paysages; identification et qualification
- élaboration d'objectifs de qualité paysagère
- mise en œuvre de ces objectifs par une gestion dans le temps (actions et mesures exceptionnelles et actions et mesures ordinaires⁹)
- suivi des transformations, évaluation des effets des politiques, éventuelle redéfinition des choix

Concertation, « partage de vues », approbation, participation (entre institutions et populations, horizontale et verticale) devraient être organisés à toutes les étapes de ce processus.

Sur ce sujet, les lois nationales/régionales devraient affirmer davantage des principes que des méthodes opérationnelles spécifiques qui seront laissées à des instruments de caractère plus technique et plus facilement modifiables dans le temps (règlement de mise en œuvre, décrets, documents annexes...) ; elles devraient favoriser la créativité de la recherche et de l'expérimentation qui sont déjà en cours dans différents Pays ou qui dérivent de la collaboration entre plusieurs Pays.

La connaissance des paysages

Les divers textes relatifs à la Convention européenne du paysage et les diverses pratiques expérimentales déjà en cours ou opératoires dans différents Pays européens, révèlent une diversité

⁶ en particulier entre les Directions responsables des différents secteurs opérationnels, dans les régions, dans les organismes supra-communaux, et même dans les communes

⁷ énergie, éolien, réalisation d'une infrastructure spécifique, gestion des sites Unesco...

⁸ mais pas de celles qui sont directement responsables du paysage afin de préserver l'autonomie des organismes

⁹ Les mesures exceptionnelles sont mises en œuvre dans une temporalité courte, alors que les mesures ordinaires sont mises en œuvre de manière répétée et concernent le temps long.

d'approches de la production des connaissances qui sont également le reflet de la diversité des conceptions culturelles. Cependant il existe une conscience aigüe de l'inadéquation des instruments théoriques et méthodologiques les plus utilisés aux nécessités de l'action ; en effet ils appartiennent souvent trop à des univers disciplinaires cloisonnés, alors que le paysage demande des réponses adaptées dans des échelles de temps et d'espace transversales susceptibles de satisfaire la connaissance des changements permanents à l'échelle locale qui nécessitent leur contrôle. Parmi ces approches, on peut distinguer :

1) celle que l'on peut qualifier de « description-interprétation » qui tente de répondre à l'exigence de connaissance posée par les instruments et mesures de gestion des transformations territoriales (plans généraux et de secteur, projets de paysage, etc...) ;

2) les approches davantage « analytico-descriptives », relativement autonomes de finalités opérationnelles, et permettant identification et classification des paysages

*Le terme « identification » (art.6 C de la Convention), donc, devrait être pris dans un sens large, comme l'expression de cette exigence préliminaire ; elle est constituée d'une phase de compréhension et de description des caractéristiques spécifiques (**caractérisation**) et d'une phase d'individualisation des problèmes de qualité (**qualification**), pouvant être différemment déclinée différemment selon la complexité des situations et les finalités. Le terme identification ne devrait pas être interprété de façon réductrice et limitée à un inventaire des paysages comme cela risque d'être le cas, mais être articulé à la formulation des objectifs de qualité paysagère*

- Selon les indications synthétiques de l'art. 6 de la Convention, la connaissance des paysages doit se développer selon un processus d'*identification* et *qualification*, qui comprendrait :
 - une activité de compréhension et de description des caractéristiques physiques spécifiques des lieux dans leur état actuel, mettant en évidence les traces laissées par les processus naturels et anthropiques, en reconnaissant que les caractéristiques des paysages dérivent de l'action des facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ;
 - un examen de leurs processus évolutifs et la mise en évidence, d'une part, des dynamiques temporelles, passées, présentes et prévisibles, dues à des facteurs soit anthropiques soit naturels, d'autre part des pressions et risques exercés sur eux ;
 - la reconnaissance des caractéristiques et des systèmes de valeurs, analysés par les experts à travers la connaissance des perceptions sociales du paysage.
- Les orientations des mesures ne devraient pas être trop dirigistes sur les méthodes, les étapes et les acteurs du processus de production des connaissances : certaines administrations publiques peuvent prévoir des *catalogues* ou *atlas de paysages*¹⁰ comme instrument autonome, avec des organismes spécifiquement chargés de leur réalisation ; d'autres peuvent laisser aux experts le choix d'utiliser *l'identification* ou la *description interprétative* comme première étape de connaissance dans les instruments de définition et mise en œuvre d'une politique paysagère, selon le niveau administratif, l'échelle, les objectifs, les outils (programmes, plans, chartes...).

Il conviendrait de :

- Favoriser l'intégration des différentes approches de production de connaissances qui permettent l'observation du territoire (économique, social, environnemental, historico-culturel, perceptif-visuel, ...)
- Imposer des analyses qui concernent le territoire tout entier et pas seulement des parties ou des éléments considérés comme significatifs ou exceptionnels
- Veiller à la facilité d'accès, à la clarté et la transparence de l'organisation et la présentation des connaissances, surtout dans un but de participation des populations aux choix de politique paysagère.
- Favoriser la réalisation et la mise à disposition de banques de données adaptées au paysage; celles-ci doivent concerner tant l'état des lieux que les dynamiques passées et actuelles, les pressions et

¹⁰ Selon les pays, ces documents sont intitulés de manière différente : atlas de paysage, catalogue de paysages, cartes des territoires paysagers...

risques, tant les aspects naturels qu'anthropiques. Les informations devraient être mises à jour périodiquement, et d'autant plus fréquemment que les évolutions sont rapides. Elles devraient être conformes à des critères reconnus à l'échelle nationale et, autant que possible, internationale.

Définition d'objectifs de qualité paysagère

Objectifs de qualité paysagère :

Certains éléments naturels et/ou historiques des lieux peuvent être l'objet d'une particulière attention, pour en préserver le rôle spécifique, le sens historique particulier, les potentialités environnementales... : par exemple, dans le territoire agricole, haie, plantation d'alignement, muret de pierre sèche ou de terre, terrasses, arbre isolé monumental, source, réseau de canaux historiques... Les instruments d'action peuvent aller des formes de protection juridique, aux financements aux propriétaires et agriculteurs pour l'entretien, la replantation, l'intégration..., à des formes de valorisation accompagnées d'éventuels supports didactiques qui orientent et transmettent les techniques anciennes d'entretien...

Certains types d'interventions et de transformations qui influent fortement sur la qualité des lieux, peuvent être l'objet d'indications spécifiques et de mesures normatives, comme les lignes électriques, les réseaux téléphoniques, les éoliennes, les carrières, les mines, l'affichage publicitaire et politique, les installations de loisirs (comme camping, caravanes, équipements récréatifs)...

Certains thèmes et problèmes de développement urbain, à individualiser selon les spécificités des différents territoires, peuvent être l'objet d'indications et de normes spécifiques et peuvent être signalés comme thèmes d'études paysagistes particulières : par exemple les entrées des villes, les limites ville-campagne, les abords et les territoires périurbains, les liaisons linéaires entre des centres historiquement différents (conurbations linéaires)...

Les conditions d'accès des populations aux paysages doivent être garanties dans le respect de la propriété privée, mais il convient que les voies d'accès, routes, chemins et sentiers permettent de jouir des paysages ; à cet effet les autorités peuvent prévoir, en accord avec les acteurs concernés, de supprimer des obstacles à la vue ou de ménager des couloirs visuels sur un paysage qui le mérite. Ces voies d'accès doivent également prévoir les équipements nécessaires au bien-être des usagers, c'est-à-dire à leur confort et à leur sécurité et être conformes aux conditions du développement durable.

La définition des objectifs de qualité devrait se fonder sur la connaissance des caractéristiques et des qualités spécifiques des lieux concernés, la mise en évidence des problèmes et des potentialités. Certaines questions ou composantes paysagères peuvent faire l'objet d'une attention particulière.

Les objectifs devraient constituer l'orientation préliminaire pour la formulation des mesures à prendre, en vue de protéger, de gérer et d'aménager les paysages dans le temps.

L'application concrète des choix de protection, gestion et aménagement doit viser l'ensemble du paysage et éviter de le diviser en autant d'éléments qui le composent : le paysage est caractérisé en effet par les interrelations de plusieurs domaines (physiques, fonctionnels, symboliques, culturels et historiques, formels...) qui constituent des systèmes paysagers anciens et récents ; ceux-ci peuvent s'imbriquer et se superposer dans une même partie de territoire. Le paysage n'est pas la simple somme de ses éléments constitutifs.

Les objectifs de qualité paysagère seront définis par les instruments généraux de la politique du paysage aux différentes échelles (nationale, régionale, locale...) et peuvent être mis en oeuvre formellement par les documents de planification urbaine et territoriale et d'aménagement, ainsi que par les instruments sectoriels ; Ces documents peuvent en retour apporter une contribution spécifique à la formulation des objectifs de qualité paysagère.

Pour favoriser la bonne réussite du processus, il sera nécessaire d'utiliser, dès le début, des formes de concertation, d'approbation, de participation des populations et des différents acteurs concernés.

B.2 Participation, sensibilisation, formation

Participation

La certitude que le renforcement de la relation entre population et lieux de vie est à la base d'un développement durable, affecte l'ensemble des processus de définition des politiques du paysage. La participation est considérée en outre comme un instrument pour le renforcement des identités des populations qui se reconnaissent dans les lieux.

L'implication du public, qui peut supposer des contradictions dues à la diversité des systèmes de valeurs que les divers groupes sociaux peuvent exprimer, doit être considérée comme un enrichissement et une possibilité de validation des connaissances, pour la définition des objectifs et pour l'action. La participation est à entendre dans les deux sens, des experts et des scientifiques vers les populations et, inversement, des populations vers les scientifiques et les experts, les populations possédant des connaissances empiriques (savoirs locaux et naturalistes) qui peuvent être utiles pour compléter et relativiser les savoirs savants.

Ceci a également une influence sur l'activité de « qualification », comprise comme confrontation dialectique entre les analyses des experts et les valeurs attribuées par les populations, dans la conscience de l'existence de différents systèmes de « valeurs » et de « non-valeurs », aussi bien consolidées qu'en cours de définition, (universelles, propres aux cultures nationales, aux cultures locales, à la culture de chaque individu) ; ces systèmes de valeurs appartiennent à la culture savante et aux cultures des populations : celles-ci sont qualitatives et non pas quantifiables, certaines sont parfois en opposition entre elles. Le concept de participation implique la prise en compte de la perception sociale du paysage et des aspirations des populations dans les choix de protection, de gestion et d'aménagement des paysages. Dans ce sens, le concept de paysage proposé par la Convention implique un exercice de démocratie qui accepte les différences et trouve les traits communs, jusqu'à la formulation de synthèses opérationnelles ; celles-ci constituent une alternative à la simple formulation de classification hiérarchique des qualités paysagères de la part des experts

Les moyens pour la participation doivent être choisis par chaque Pays, dans des modalités adaptées aux différents problèmes identifiés, en tenant compte des habitudes de consultation et de confrontation en vigueur, des différentes organisations administratives, des caractéristiques des différentes réalités territoriales, des types d'instruments opérationnels utilisés, des expériences déjà vécues et en cours au niveau international... En tout cas, la participation vise tous les acteurs concernés : les autorités supra-locales et locales, les populations, le public en général, les organisations non gouvernementales, les acteurs économiques, les professionnels et les scientifiques du paysage.

La participation concerne les différents moments des processus d'élaboration des politiques du paysage ; en particulier ceux de la connaissance des paysages, ceux de définition des objectifs de qualité paysagère et de décision, ceux de réalisation des actions dans le temps. La participation doit être considérée aussi comme un système d'information réciproque des diverses catégories d'acteurs.

Dans la définition des modalités d'approbation des choix on peut faire référence aux instruments déjà utilisés et expérimentés telles la concertation, l'enquête publique, les réunions d'information et d'exposition pédagogique... Ces modalités peuvent cependant varier suivant les cas, selon les échelles d'intervention, les situations territoriales spécifiques, les finalités de l'action paysagère, des instruments...

Sensibilisation

La nécessité de sensibiliser la société civile, les organisations privées et les autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation ne signifie pas que celles-ci ne sont pas sensibles à la qualité de leur cadre de vie. Elle signifie davantage que les sensibilités existantes ne sont pas toujours opératoires et que les acteurs ne font pas toujours le lien entre le paysage et le cadre de leur vie quotidiennement. La sensibilisation est donc une manière de faire comprendre les relations qui existent entre le cadre de vie, les activités que chaque acteur développe dans l'exercice de sa vie quotidienne, les caractéristiques du milieu naturel, de l'habitat, des infrastructures... ; mais la sensibilisation qui utilise la formule des rencontres constitue des expériences d'échanges entre des habitants concernés par les décisions d'aménagement qui seront prises et les détenteurs du savoir savant et technique, c'est-à-dire les scientifiques et les experts.

Il convient de suggérer des formes diverses de sensibilisation, qu'on peut soutenir avec des mesures et des initiatives périodiques ou exceptionnelles :

- Les publications, expositions, documents audiovisuels, simulations, intervention d'artistes et photographes... soit à un niveau national, soit local¹¹ ;
- Les émissions de télévision, encore insuffisantes, elles sont à développer tant sur des questions générales que sur des expériences locales ;
- Les expériences de sensibilisation locale, comme celle de visite d'un territoire commentée et vécue conjointement entre les habitants, les élus et les experts ou les scientifiques. Cela a déjà lieu dans divers pays et elles semblent les plus opératoires, peuvent ouvrir sur un débat et conduire à une réflexion collective sur l'avenir du paysage. Certaines de ces expériences prennent la forme d'un événement festif.
- Les programmes scolaires aux divers niveaux de formation devraient prévoir une sensibilisation sur les thèmes du paysage, par l'apprentissage de la lecture du paysage, par une sensibilisation aux relations entre le cadre de vie et le paysage.

La sensibilisation doit mobiliser non seulement les habitants, les élus, les administrations, mais également les entreprises, les ONG et la communauté scientifique et technique, ou encore les artistes. La sensibilisation doit être comprise comme un processus de diffusion des connaissances qui s'exerce dans tous les sens, des décideurs aux acteurs de terrain et des habitants et vice-versa.

Formation

Les formations de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages existent désormais dans de nombreux pays. Elles méritent d'être confortées et développées. Les enseignements doivent être orientés vers une conception du paysage articulée avec le développement durable, c'est-à-dire permettre de former les étudiants aux relations entre paysage et développement économique, entre paysage et renouvellement des ressources naturelles, entre paysage et équité sociale.

Ces formations sont destinées à former des concepteurs, des gestionnaires, des ingénieurs, des techniciens spécialisés dans la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages. Elles sont orientées vers la maîtrise d'œuvre comme vers la maîtrise d'ouvrage. Elles sont sanctionnées par la délivrance de diplômes reconnus par les États et entrent désormais dans le cursus européen d'enseignement permettant les échanges universitaires entre les pays.

¹¹ Documents écrits et audiovisuels : déjà largement utilisés, ils peuvent prendre la forme de plaquettes illustrées, de montages audiovisuels ou d'expositions, à des échelles diverses ; celles-ci sont souvent utilisées à l'échelle locale, sur le paysage d'une commune ou d'un ensemble de territoires communaux, et peuvent également faire l'objet de présentations avec débat avec la population locale, ce qui permet de recueillir l'avis des habitants. Elles peuvent également faire appel à des outils de simulations ou des représentations du paysage sur des blocs diagrammes qui permettent la discussion entre les acteurs.

La formation répond aux nécessités d'éducation spécialisée et de mise à jour des connaissances des acteurs concernés :

- Les institutions et les organismes nationaux et locaux chargés du paysage et de la formation devraient favoriser l'établissement d'enseignements spécialisés pour former, sur une base pluridisciplinaire, des spécialistes de la connaissance et de l'intervention en matière de paysages et une formation à la recherche sur le paysage ;
- il convient que les enseignements universitaires non spécialisés prévoient l'introduction de thématiques paysagères dans la formation des techniciens dont l'activité influe sur les caractéristiques paysagères du territoire ;
- Il convient de prévoir des programmes spécifiques d'information et de formation continue pour les élus, les personnels techniques des administrations de tous niveaux et secteurs, les professionnels des secteurs privé et public dont l'activité influe sur le paysage (agriculture, culture..., de manière à renforcer l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles) et les associations concernées ;
- Des programmes de recherche théorique et appliquée¹² devraient être développés en matière de paysage, sur une base pluridisciplinaire, promue par les États et les autres niveaux administratifs, dans un cadre de coopération internationale.

C. INSTRUMENTS DE MISE EN OEUVRE

Les moyens de la mise en œuvre découlent des objectifs et ils peuvent être réglementaires, contractuels, et également proposer de nouveaux modes d'intervention.

La mise en œuvre peut combiner ces différents moyens selon les objectifs à atteindre, les spécificités des territoires, des populations, de l'organisation administrative... Elle peut s'appliquer à toutes les situations paysagères et à toutes les activités qui les modèlent ; elle peut s'intégrer dans les instruments généraux et sectoriels, aux différents niveaux administratifs, de programmation, de planification ou d'urbanisme ; elle peut prévoir des acquisitions foncières par les autorités compétentes.

- 1) *Mise en œuvre réglementaire* : elle dépend de la législation existante et de la nature des objectifs ; c'est-à-dire de ce qui est visé en termes de protection, gestion ou aménagement ; les mesures peuvent s'intégrer dans les documents de planification ou d'urbanisme ou prévoir des instruments spécifiques.
 - a) Intégration des objectifs dans une politique de protection : les mesures doivent permettre la conservation et le maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage ; cette protection doit s'accompagner d'un plan de gestion¹³. On peut utiliser la législation spécifique existante, ou, si elle n'existe pas, on pourra la créer.
 - b) Intégration des objectifs dans une politique de gestion : les mesures peuvent prévoir l'entretien de structures paysagères existantes (certaines peuvent être acquises par l'autorité compétente).
 - c) Intégration des objectifs dans une politique d'aménagement : les mesures peuvent prévoir des aménagements ou des équipements nouveaux concernés. Elle peut prévoir des dispositions financières éventuelles pour le financement des actions prévues et/ou des supports techniques, opérationnels...

¹² Les apports attendus de la recherche sur le paysage concernent les connaissances théoriques, les relations entre paysage et développement durable, les politiques publiques et leur évaluation, les liens entre recherche et enseignement du paysage, l'économie du paysage, l'histoire du paysage et de ses représentations, les relations entre les méthodologies de connaissance des paysages et l'action publique, l'intégration des points de vue disciplinaires sectoriels pour la connaissance paysagère des lieux, la participation des acteurs concernés à la définition des politiques du paysage et à la mise en œuvre, la définition d'instruments pour la mise en œuvre des politiques. D'une manière générale, la recherche s'oriente plus particulièrement vers la recherche action qui se réalise dans une relation entre la recherche fondamentale et l'action publique. Cette articulation entre recherche fondamentale et l'action publique permet de nourrir des résultats opérationnels pour la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, tant au plan théorique qu'au plan méthodologique et opérationnel.

¹³ Le terme de plan de gestion employé ici renvoie à celui de la convention du Patrimoine mondial, par exemple, et non pas à la définition de gestion, telle qu'elle figure à l'article 1 de la Convention européenne du paysage.

- 2) *Mise en œuvre contractuelle* : elle repose sur l'établissement de conventions, de chartes, de labels ou de contrats entre les autorités et les acteurs concernés. Elle peut prévoir des dispositions financières éventuelles pour le financement des actions prévues et/ou des supports techniques, opérationnels... :
- a) dans le cas d'une politique de protection : convention (ou autre forme d'accord) prévoyant le maintien d'un paysage. On peut prévoir, si nécessaire, des compensations pour les acteurs concernés et qui seraient affectés par cet objectif de préservation ;
 - b) dans le cas d'une politique de gestion : conventions ou contrats (ou autre forme d'accord) prévoyant l'entretien de structures paysagères existantes. On peut prévoir, si nécessaire, le versement de financements équivalents au coût de l'entretien (par exemples entretien de haies, de canaux, de chemins...);
 - c) dans le cas d'une politique d'aménagement : conventions ou contrats (ou autre forme d'accord) prévoyant la création de nouvelles structures ou équipements avec financements appropriés. Ces nouvelles structures ou équipements doivent composer avec le paysage existant, c'est-à-dire être conformes aux objectifs de qualité paysagère prévus.

Il conviendrait, pour mettre en œuvre les politiques du paysage, de prévoir un **processus général de planification et d'aménagement** : il devrait utiliser des instruments spécifiques et prévoir l'intégration de la dimension paysagère dans les instruments sectoriels. Il devrait être fondé à la fois sur des principes généraux au niveau national, même si l'on prévoit une décentralisation, et une articulation des compétences à plusieurs niveaux et plusieurs types d'instruments de mise en œuvre.

Des instruments sont déjà mis en œuvre dans plusieurs pays et chacun d'eux peut inspirer soit la création d'instruments nouveaux, soit l'amélioration d'instruments existants. Énumérer ces instruments dans le cadre du présent document serait fastidieux et nombreux seraient les oublis. C'est pourquoi il est proposé que chacun des États contribue à la constitution d'une base de données qui constituerait une « boîte à outils » qui favorisera les une assistance technique et scientifique mutuelle par la collecte et l'échange d'expériences et de travaux de recherche en matière de paysage, comme prévu à l'article 8 de la convention.

Les principales catégories d'instruments¹⁴.

1. **Connaissance des paysages**
2. **Mise en œuvre des objectifs de qualité paysagère : Plans et études de paysage**
3. **Intégration du paysage dans les politiques et instruments sectoriels**
4. **Évaluation de la compatibilité des projets avec les objectifs de qualité paysagère**
5. **Rapport entre protection du paysage et règlements relatifs au Patrimoine culturel et historique**
6. **Ressources et financement**
7. **Prix du paysage**
8. **Observatoire des paysages et rapport sur l'état du paysage et des politiques paysagères**
9. **Paysages transfrontaliers.**

PARTIE III

MODELE DE LOI-CADRE RELATIVE AU PAYSAGE

Observations préliminaires

1. *Le modèle de loi-cadre n'implique pas nécessairement une loi spécifique au paysage*

¹⁴ On les résume ici, définies par les règlements ou utilisées à travers l'expérience de différents Pays européens des dernières décennies, utiles soit pour les politiques du paysage soit pour l'introduction de la dimension paysagère dans les politiques sectorielles qui influent sur les transformations du territoire. Ces choix peuvent s'opérer dans différentes situations, aussi dans le même Pays.

Présenter les grands axes d'une loi consacrée au paysage 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 telle loi. Il n'existe qu'un très petit nombre d'États disposant d'une loi spéciale sur le paysage ; plusieurs États ont un arsenal juridique important en matière de droit du paysage dispersé dans de multiples textes ; d'autres, s'ils disposent d'une loi sur « la nature et les paysages », ont également plusieurs dispositions spéciales éparses dans divers textes. 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 États à harmoniser ou à regrouper des législations jusqu'alors éparses, ce qui conduirait logiquement à un texte unique L'avantage d'une loi spéciale peut être d'ordre pédagogique en attirant l'attention des élus et de l'opinion sur ce thème. 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. Le modèle de loi-cadre ne préjuge pas du niveau juridique de reconnaissance du paysage

Le présent modèle 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 États. 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'article 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 États. On constate que la tendance à faire entrer l'environnement dans les Constitutions, s'accompagne, expressément ou implicitement d'une entrée du paysage dans la Constitution, ce qui exprime l'importance donnée au paysage comme élément nouveau des politiques publiques.

3. Le modèle de loi-cadre, à vocation nationale, ne préjuge pas des pouvoirs réservés aux autorités régionales et locales

Le modèle de loi ci-après ne tient compte ni de l'organisation institutionnelle nationale, ni de la répartition des compétences entre l'État 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 État centralisé, décentralisé, fédéral ou autre. L'article 4 de la Convention « répartition des compétences » renvoie 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 États, en effet, le paysage relève, en tout ou partie, de la compétence d'une autorité régionale. 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. Le modèle de loi-cadre n'empêche pas la possibilité de règles nationales plus exigeantes en vue de mettre en œuvre la Convention européenne du paysage

Il est important de mettre l'accent sur un article de la Convention qui permet aux États 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 internationales. Il vise également les relations juridiques avec le droit national. En effet, il est prévu que la Convention n'interdit pas aux États 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. Les lois nationales et textes divers de mise en œuvre, peuvent donc être plus exigeants 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'article 12 de la Convention permet donc à un État 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 États conduit à permettre des formulations qui pourraient être considérées comme allant au-delà du socle commun énoncé par le texte de Florence.

Préambule

La loi-cadre énonce les principes généraux applicables ainsi que les principes d'action. Elle ne vise pas à réguler les mesures particulières relevant des législations sectorielles, mais conduit à intégrer ces principes dans l'ensemble des politiques sectorielles.

Pour mieux guider la nouvelle politique paysagère, la loi énonce quelques dispositions institutionnelles indispensables qui doivent accompagner la formulation, le suivi et l'évaluation des politiques paysagères.

Article 1. Définitions

On entend par :

- « paysage », une partie du territoire national telle que perçue par les habitants populations dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ;
- « politique du paysage », la formulation par l'État 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 ;
- « 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 ;
- « 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 ;
- « 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 ;
- « aménagement des paysages », les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages.

Article 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 concerne non seulement les paysages remarquables ou exceptionnels, mais également les paysages du quotidien, ainsi que les paysages dégradés ou détériorés.

Article 3. Partage des responsabilités et compétences

1. La politique du paysage est une responsabilité partagée entre l'État et les diverses autorités régionales et locales dans le respect du principe de subsidiarité.
2. Le Ministère de a en charge la mise en oeuvre de la politique du paysage et la coordination interministérielle en la matière. Il organise la concertation avec la société civile et l'évaluation des politiques paysagères au sein d'une instance ad hoc.
3. Il élabore et révisé régulièrement, en collaboration 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.
4. Les ministères dont les activités influent sur les paysages doivent se doter de services chargés de la mise en oeuvre de la politique paysagère dans le cadre de l'exercice de leurs compétences et conformément aux principes énoncés à l'article 4 et rendre compte régulièrement de leur politique paysagère.
5. Les diverses autorités régionales et locales doivent se doter de services compétents en matière de paysage afin de mettre en oeuvre la politique paysagère dans les domaines relevant de leurs compétences, lesquelles doivent prendre en compte le paysage à leur niveau territorial respectif.
6. La protection, la gestion et l'aménagement des paysages impliquent des droits et des responsabilités pour chacun.

Article 4. Principes généraux

Les principes généraux s'imposent à l'ensemble des autorités publiques qui doivent élaborer et mettre en oeuvre une politique paysagère.

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.

2. Intégration

Les différentes autorités publiques tant nationales que régionales et locales doivent intégrer et prendre en compte le paysage dans leurs diverses politiques sectorielles pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. Elles doivent également intégrer le paysage dans les divers textes juridiques de mise en oeuvre de ces politiques.

3. Participation du public

Toutes les actions entreprises au niveau de la conception, de la réalisation et du suivi des politiques du paysage, doivent être précédées et accompagnées de procédures détaillées et appropriées 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 oeuvre des actions de protection, de gestion et d'aménagement

4. Connaissance, sensibilisation et formation

Les paysages devront faire l'objet d'études approfondies sur l'ensemble du territoire. Pour cela des spécialistes seront formés.

Des actions d'information, de sensibilisation et de formation générale au paysage seront organisées à tous les niveaux territoriaux et d'enseignement appropriés.

Article 5. Principes d'action

1. La politique du paysage repose sur des principes d'action envisagés de manière dynamique et traduisant une exigence qualitative. Il s'agira, selon les cas, d'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.

2. Chaque niveau de responsabilité visé à l'article 3 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 et des enjeux.

3. 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 et dans les autres politiques sectorielles.

4. 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 du patrimoine culturel et doivent contribuer au développement durable.

ANNEXE I

Quelques exemples d'instruments utilisés pour la mise en œuvre de la convention européenne du paysage

C.1. Planification paysagère: Plans et études de paysage

Il faut insister sur la nécessité d'aborder les questions de paysage à travers un processus systématique de planification paysagère, adapté aux différents niveaux, du national au local, répandus sur tout le territoire, soit urbain, soit extra-urbain : il peut revêtir les formes d'un véritable système de planification et d'aménagement paysager, avec des instruments spécifiques, raccordés entre eux aux différents niveaux administratifs (plan de paysage) ; ou celles de l'introduction systématique de la dimension paysagère dans la planification ordinaire qui doit être complétée par des études et des indications spécifiques (étude paysagère).

Les **plans et études de paysage** peuvent être obligatoires ou facultatifs ; ils peuvent avoir leur propre autonomie opérationnelle ou être liés, du point de vue opérationnel, aux instruments de l'aménagement ordinaire du territoire, dont ils constituent une partie intégrante. De tels choix peuvent être présents simultanément dans des situations diverses, même à l'intérieur d'un même pays.

Indépendamment de l'autonomie normative et opérationnelle, il paraît important qu'il y ait toujours une spécificité soit d'études pour la connaissance paysagère des lieux soit de définition de lignes opérationnelles : conformément à la définition de la Convention européenne du paysage, elles devraient concerner soit la protection des caractéristiques des lieux qui sont déjà reconnus de qualité, soit la qualité ordinaire des lieux et les problèmes de requalification.

Il est aussi important qu'un tel processus de planification fasse recours, le plus possible, aux instruments de la concertation préliminaire, verticale et horizontale, entre les différents niveaux et les secteurs intéressés par l'administration du territoire : on suggère d'en favoriser l'obligation ou d'en stimuler l'utilisation par des procédures administratives pour la mise en œuvre des plans...

On suggère également de définir des temps de validité et de mise à jour ou de renouvellement des plans et études de paysage ou de la planification à dimension paysagère, en tenant compte de différents facteurs : de la rapidité des transformations selon les espaces concernés, des possibilités concrètes d'engager les administrations dans l'élaboration de tels instruments, de sensibilité du public pour de telles thématiques, des opportunités de développement durable que la question de la qualité paysagère des lieux peut mettre en évidence...

Un plan et une étude de paysage se concrétisent par des documents cartographiques et des rapports qui consignent les objectifs et les mesures prévues. Ils comportent des dispositions opérationnelles sur l'aménagement paysager, la requalification, la gestion permanente du paysage; des dispositions pédagogiques relatives à l'information et à la sensibilisation de la population et des acteurs économiques ; des mesures de participation directe, plus ou moins effective, des acteurs locaux .

Plans et études de paysage : il semble nécessaire d'en indiquer ici les caractères principaux

- a) En tenant compte des résultats des connaissances acquises à travers les activités finalisées spécifiquement sur le territoire tout entier, on devrait individualiser des « unités de paysage » définies.
- b) Le plan et l'étude paysager attribuent à chaque unité de paysage des « objectifs de qualité paysagère » correspondants; ils prévoient :
 - la conservation des caractéristiques de qualité (morphologies, éléments constitutifs..., compte tenu aussi des techniques et des matériaux de construction, mais aussi des lieux symboliques...);
 - la prévision d'axes de développement compatibles avec les différentes caractéristiques paysagères reconnues, telles qu'elles ne diminuent pas la qualité du paysage ;
 - la requalification des paysages, dégradés, problématiques afin de rétablir leurs qualités ou en créer de nouveaux.
- c) Définition des prescriptions et des activités générales et opérationnelles pour la qualité paysagère du territoire (protection, aménagement, requalification), en apportant une attention toute particulière aux mesures nécessaires pour la mise en valeur paysagère, l'utilisation et l'accessibilité des lieux par le public.
- d) Le plan et l'étude de paysage peuvent comprendre aussi des dispositions relatives à la sensibilisation, à la formation, à l'information des populations et des différentes catégories d'acteurs qui agissent sur le paysage (acteurs économiques, techniciens, administrateurs...)
 - e) Il peut aussi prévoir des accords, des subventions, des financements, pour l'entretien des éléments, pour la création de structures, pour des activités récréatives, didactiques..., soit en utilisant des fonds spécifiquement mis à disposition, soit en signalant et en favorisant la possibilité d'utilisation des fonds appartenant à des secteurs comme l'agriculture, le tourisme, la culture, les travaux publics...
 - f) Un plan ou programme de gestion à court ou moyen terme est de toutes façons nécessaire.

C.2. Intégration du paysage dans les politiques et instruments sectoriels

Dans le cadre actuel, il apparaît particulièrement important que :

- tous les instruments de planification et d'aménagement du territoire, sectoriels ou partiels, se conforment aux indications des *plans et études de paysage* ;
- tous les programmes et les instruments de planification, d'aménagement et de gestion du territoire intègrent la dimension paysagère dans les phases soit cognitives soit opérationnelles ;
- de nombreuses formes de concertation verticale et horizontale entre les organismes compétents soient prévues et mises en œuvre ;

- l'approche intégrée du paysage soit présente dans les différents instruments sectoriels qui marquent le territoire.

En particulier, à titre d'exemple, les plans et études de paysage doivent concerner les programmes de gestion de l'énergie, les projets d'infrastructures de tout type et de transport ; les plans des bassins hydrographiques ; les programmes et les plans pour le tourisme ; les programmes, les règlements, les plans, les actions et les instruments financiers pour les activités agricoles, les instruments juridiques de protection de la nature déjà existants (tels que les parcs et les réserves)...

C.3. Chartes, contrats, plans stratégiques partagés etc.

Les instruments de concertation et de négociation se répandent et se multiplient dans les dernières décennies : ils peuvent être utilisés – et il y existe déjà des expériences positives- pour le paysage. En ce cas ils devraient concerner la validation commune de l'identification et la caractérisation des paysages, l'élaboration et l'approbation des objectifs et des stratégies de contrôle à moyen et à long terme, par les différents acteurs du paysage ; ils devraient comporter une prise d'engagements réciproques afin de mieux mettre en œuvre une politique paysagère, à travers un programme d'actions concrètes et durables.

C'est aux différents pays et régions qu'incombe la responsabilité de la définition des caractéristiques de tels instruments, par rapport à leurs propres spécificités : acteurs promoteurs, modalités d'implication des acteurs, formes de négociation et de contrat, formes de la réalisation des choix, responsabilités de coordination, procédures juridiques pour la définition et la mise en œuvre...

Sur la base des expériences existantes, on souligne ici l'importance d'une plus ample implication des acteurs (publics et privés, individuels et collectifs, locaux et supra-locaux, généraux ou sectoriels...), de l'apport des techniciens experts en paysage, dans les différentes phases, de la mise à la disposition du public d'un cadre clair et validé des connaissances préliminaires,

C.4. Etudes d'impact et paysage (EES, EIE)

Les procédures d'études d'impact (**EES, EIE**¹⁵) prévues par l'Union Européenne pour évaluer les conséquences des projets d'aménagement sur l'environnement constituent des instruments très utiles pour étudier les effets directs et indirects des projets sur les lieux et pour préciser les mesures envisagées afin d'éviter ou réduire ces effets, si nécessaire. Ces procédures peuvent être utilisées également dans des pays qui ne sont pas membres de l'Union Européenne. Toutefois, dans les expériences existantes, on peut constater une insuffisance des modalités d'analyse et d'évaluation de la dimension paysagère qui est souvent considérée comme une thématique sectorielle s'ajoutant aux composants environnementaux (air, eau, terre) et souvent traitée à travers des indicateurs quantitatifs. Une véritable évaluation qualitative des effets des projets d'aménagements sur le paysage est donc nécessaire.

Un changement dans les contenus de ces procédures s'avère indispensable en faveur d'une lecture globale et intégrée des lieux à travers les différents points de vue :

Atténuation et compensation : il est indispensable de prévoir des interventions d'atténuation et de compensation des éventuels effets négatifs des projets de transformation sur les lieux, du point de vue du paysage et de l'environnement (intégration des deux points de vue).

Il est utile d'appliquer les principes directeurs de l'Évaluation Stratégique de l'environnement afin d'estimer et de vérifier les plans et les programmes d'aménagement du territoire, puisque cette

¹⁵ EIE : Evaluation des Incidences Environnementales, directive n° 11/1997 de l'Union Européenne ; EES : Evaluation Environnementale Stratégique, directive n° 42/2001 de l'Union Européenne.

évaluation implique une considération intégrale et globale de tout le paysage et surtout de la capacité de tolérance des transformations envisagées.

C.5. Permis Paysager (*procédure pour l'évaluation des effets paysagers des interventions de transformation*)

Tous les projets de transformation, de n'importe quel type, généralement à une échelle locale, devraient tenir compte des problèmes de la qualité paysagère des lieux. Certains Pays se sont dotés d'instruments spécifiques (France, Italie, Allemagne...). Cette évaluation devrait contribuer aux prises de décisions des organismes administratifs et éduquer et habituer les techniciens, administrateurs et particuliers à tenir compte de la dimension paysagère dans la définition des projets d'aménagement.

Il est donc nécessaire de définir une procédure spécifique pour l'évaluation paysagère de tous les projets de d'aménagement du territoire pour lesquels il est prévu une autorisation administrative (et qui ne sont pas encore soumis à l'EIE et/ou à EES).

Il convient cependant de souligner le fait que la documentation demandée et la procédure ne soient pas trop onéreuses ni techniquement compliquées. Par ailleurs l'évaluation des effets paysagers doit être conçue indépendamment du projet d'équipement ou de construction et donner lieu à une documentation et une procédure spécifique tout en permettant une analyse globale et intégrée des rapports entre les lieux et le projet de transformation, (y compris donc aussi les aspects environnementaux).

La documentation devrait :

- permettre d'apprécier l'introduction du projet dans les différents contextes (le contexte «proche» des lieux qui fait l'objet de l'intervention (les abords), et les contextes «à mi-chemin» et «lointain», qui comportent des problèmes de visibilité et d'intervisibilité des lieux dans les territoires les plus vastes; de raccord avec les matériaux, les couleurs, les techniques de construction ; d'impact sur les aspects biotiques et abiotiques ;
- montrer l'état des lieux et des contextes avant de réaliser les travaux ; démontrer la correspondance entre la caractéristique du projet et les contextes ; simuler l'état des lieux après l'intervention ;
- évaluer les effets des transformations proposées sur les lieux et introduire, si nécessaire, des mesures d'atténuation qui garantissent le maintien d'une bonne qualité paysagère des lieux et des mesures de compensation qui contribuent à la qualité environnementale.

C.6. Lieux et paysages protégés

Il est important d'encourager une politique qui poursuive la qualité de l'ensemble du territoire à travers la définition de politiques pour la connaissance, la planification, l'aménagement, la gestion même des paysages ordinaires ou dégradés, plutôt que l'identification et la défense des lieux exceptionnels. Cette dernière catégorie, qui a longtemps été expérimentée dans de nombreux pays, y compris pour les monuments ou pour les lieux naturels, montre depuis quelques temps déjà des signes de crise, surtout lorsqu'elle prévaut sur les autres politiques et, constitue une défense passive des lieux isolés de l'ensemble du territoire ; elle, prévoit que les autorisations pour les modifications sont soumises au seul arbitre des spécialistes et professionnels.

Si l'on retient opportun de prévoir une réglementation spécifique des lieux particuliers (ou d'introduire des modifications aux lois déjà existantes), il est nécessaire de suggérer une large définition des motivations, capable de résister aux dynamiques conceptuelles ni validées ni consolidées et de répondre en même temps aux spécificités de chaque pays. Il semble préférable d'éviter les motivations du type « caractéristique pittoresque », « beauté naturelle » « caractéristique remarquable », qui appartiennent à des concepts culturels propres à la législation de protection des monuments et des sites des premières décennies du XX^e siècle et qui correspondent mal à l'esprit de la Convention de

Florence. Il serait préférable d'utiliser des argumentaires comme, par exemple: « Sont soumis à une protection spéciale les lieux qui ont été identifiés comme présentant un intérêt paysager exceptionnel en tant qu'espaces représentatifs du patrimoine culturel et naturel ». Aux motivations inhérentes aux caractéristiques spécifiques des lieux peuvent s'ajouter ou se substituer des motivations dérivées de sensibilités ou risques particuliers.

Pour ces lieux, chaque Pays devrait individualiser, selon ses propres nécessités:

- a) Les mesures et les instruments de protection généraux et spécifiques : par exemple, classement ou uniquement inventaire ; l'utilisation d'instruments institutionnels déjà existants, comme les Parcs et les Réserves (parcs culturels, parcs régionaux, réserves archéologiques...) ; la création de nouveaux instruments ; ses propres mesures provisoires de protection.
- b) Les caractères des instruments de recensement et de protection : par exemple, seulement la description du lieu et les principales motivations de sa protection, avec un décret de notification au public et aux propriétaires privés.

On suggère de définir des règlements spécifiques, contraignants ou seulement d'orientation, pour chaque lieu classé, en fonction de l'extension, des caractéristiques...; ou bien de véritables plans spécifiques de paysage pour chaque site protégé ou pour certains types. Il serait opportun d'insérer de toutes façons leur réglementation dans le cadre de la planification et de l'aménagement paysagers généraux.

C.7. Rapport entre paysage et règlements relatifs au Patrimoine culturel et historique.

Chaque Pays, en général, possède déjà une législation, une organisation administrative et des instruments spécifiques pour la tutelle du patrimoine culturel et historique, qui jouit d'une attention désormais consolidée de la part des populations et dont la politique s'est diffusée en Europe depuis la fin du XIX^e siècle. Dans ce secteur aussi, il est nécessaire d'introduire la dimension paysagère. En particulier, il est opportun que la protection et l'entretien des éléments ponctuels, linéaires, de surface, qui constituent un patrimoine culturel et historique (par ex. centres historiques, villas, archéologies industrielles, jardins historiques...) tiennent compte de l'insertion de ce patrimoine dans le paysage.

Les abords des monuments historiques peuvent faire l'objet de plans particuliers ou de règlements visant à préserver les relations physiques, historiques, symboliques, visuelles, de composition avec les contextes proches et lointains : en d'autres termes il faut passer d'une attention (et donc d'une protection) limitée aux éléments exceptionnels simples et isolés à une attention pour le système tout entier dont cet élément est souvent une simple composante.

On suggère d'intégrer l'individualisation des biens du patrimoine historique en mettant en évidence leur rôle à l'intérieur d'un système de relations historiques et de formuler des instruments adéquats à la sauvegarde et à la valorisation d'un tel système. On suggère en outre de doter les constructions et les sites d'instruments de réglementation des activités de transformation (règlements, programmations spécifiques, introduction dans la planification ordinaire...)

C.8. Ressources et financements.

Les ressources pour une politique du paysage peuvent être constituées par des moyens financiers, mais aussi par des moyens humains.

Il est possible de prévoir des ressources spécifiques, avec la constitution de Fonds pour le paysage à différents niveaux administratifs, grâce à la contribution des financements publics et privés (organismes, associations, fondations...) L'introduction des aspects paysagers dans les politiques sectorielles (environnement, tourisme, travaux publics, culture...) permet d'utiliser les ressources destinées à ces secteurs, dans le même temps, pour la protection, la gestion et l'aménagement paysagers.

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, peuvent être décidées. Ces mesures devront s'adapter aux différents types de paysage, éléments constitutifs, instruments de mise en oeuvre et aux besoins des collectivités locales concernées (incitations directes).

On peut ajouter d'autres types d'incitations, comme l'assistance technique aux particuliers pour l'élaboration de plans, de projets, la valorisation des lieux avec des politiques pour le tourisme, le soutien des produits agricoles de qualité... (incitations indirectes).

Il est possible de prendre des initiatives spécifiques pour favoriser la collaboration des associations (ONG) à la définition et à la mise en oeuvre des politiques du paysage aux différents niveaux administratifs, en relation avec les différents types d'instrument de mise en oeuvre (plans, chartes...) et avec les différentes phases des interventions (protection, gestion, aménagement...).

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

C.9 Prix du paysage

Le Prix du paysage proposé par la Convention, au contraire des autres formes de reconnaissance qui priment le caractère exceptionnel ou significatif des lieux, hérité ou de nouvelle formation, se caractérise par une finalité essentiellement éducative, puisqu'elle veut décerner un prix aux actions exemplaires réalisées par des collectivités publiques et des organismes non gouvernementaux

Il serait possible de décerner un prix, à des actions exemplaires de restauration ou de sauvegarde des paysages menacés ou dégradés, actions de bonne gestion quotidienne et ordinaire, élaboration et mise en oeuvre de plans paysagers et de plans de gestion, bonnes expériences de participation des populations, politiques de formation et d'éducation continue, expériences de concertation horizontale et verticale dans la planification et la gestion des paysages, expériences transfrontalières, études et recherches capables d'impliquer une pluralité d'acteurs administratifs, soit nationaux soit supranationaux... Chaque pays pourra prévoir un propre Prix du Paysage, et le prix national peut servir de présélection pour la participation au Prix européen du Conseil de l'Europe.

Chaque pays pourra mieux articuler ces catégories, selon les propres spécificités, nécessités et opportunités, pourra préciser les contenus du prix (simple gratification, soutien à l'action des acteurs, d'un point de vue financier, technique, opérationnel...), les formes de publication des résultats (expositions, manifestations, publications...), pourra décider la subdivision en plusieurs prix, par niveaux administratifs et secteurs thématiques, la périodicité, la composition du jury...

Il est toutefois opportun que les choix relatifs aux prix nationaux et infra-nationaux se positionnent par rapport aux orientations et aux choix du Prix européen, encore en phase de discussion et de définition, dans un processus de construction participative et acceptée par tous.

C 10 Observatoire des paysages

Les fortes dynamiques des paysages contemporains et les nombreux problèmes liés à la gestion et à l'aménagement nécessitent une observation continue et un lieu d'échanges ; à cet effet, la création d'observatoires peut s'avérer pertinente. Ces observatoires permettraient cette observation sur la base de protocoles d'étude appropriés et mobilisant divers types d'indicateurs ils permettraient également de rassembler et échanger l'information sur les politiques et les expériences.

Ces observatoires pourraient être créés à diverses échelles, régionale, nationale, et même internationale. Ils permettraient :

- de dresser l'état des paysages à des périodes données,

- d'échanger les informations sur les politiques et les expériences de protection, de gestion et d'aménagement, de participation du public..., mises en œuvre aux différentes échelles.

Le choix de la composition des observatoires revient aux Régions et aux États, mais ils devraient permettre la collaboration de scientifiques, de professionnels, de techniciens des administrations et du public.

C 11 Rapport sur l'état du paysage et des politiques paysagères.

Les Régions et les États devraient rédiger à des intervalles de temps appropriés et sur la base des observations réalisées par les observatoires, un rapport sur l'état des paysages de leurs territoires. Ce rapport devrait comprendre un bilan des politiques mises en œuvre de manière à vérifier à intervalles de temps réguliers, l'efficacité de la législation et des actions.

Un document de ce genre, élaboré par les organismes administratifs ou l'Observatoire du paysage, ou d'autres organismes, pourrait confronter les dynamiques effectives des lieux avec les orientations et les mesures paysagères mises en œuvre; souligner les résultats, les solutions, les problèmes rencontrés; indiquer de nouvelles orientations.. Ce document ne devrait cependant pas se substituer aux travaux des réunions régulières que les États doivent tenir pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage et de ses effets.

C 12 Paysages transfrontaliers

La coopération transfrontalière peut déboucher sur des programmes communs de protection, de gestion et d'aménagement des paysages et se concrétiser par des instruments et mesures prises en accord entre les autorités (différents niveaux administratifs et compétences générales et sectorielles) et les acteurs concernés de part et d'autre de la frontière.

La coopération transfrontalière peut être réalisée non seulement entre les États voisins, mais également entre régions voisines ou organismes administratifs qui ont des politiques différentes du paysage.

PARTIE III – ANNEXES

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES ET SITES WEBB

1) *Site Webb du Conseil de L'Europe* www.coe.int

2) *Rapports des Ateliers de mise en œuvre de la Convention :*

- *Rapport T FLOR 2 (2002) 21 Identification, qualification du paysage et objectifs de qualité paysagère, en tirant parti des ressources culturelles et naturelles*
- *Rapport T FLOR*
- *Rapport T FLOR....*
- *.....*

3) *Indications bibliographiques* (utiliser ce qu'il y a sur le site Web du Conseil de l'Europe pour chaque pays)

ANNEXE 3

Strasbourg, 22 décembre 2006

T-FLOR (2006) 4 (VERSION PROVISOIRE A NE PAS DIFFUSER)

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

SYNTHESE DES TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'ÉLABORER DES ORIENTATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE

(AVEC COMMENTAIRES REÇUS)

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

Les participants à [la Conférence des Etats contractants et signataires de la Convention européenne du paysage] sont invités à :

1. prendre connaissance des résultats des travaux du Groupe de travail chargé d'élaborer des orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, conformément aux dispositions du Programme de travail de la Convention européenne du paysage pour 2005 (Document T-FLOR (2004) 15) ;
2. prendre en considération, comme ils le souhaiteraient et en tant que source d'inspiration lors de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, le résultat des travaux menés ci-après présentés :
 - proposition de Texte cadre pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage au niveau national (pp. 5-7) ;
 - orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage (pp. 8-27).

Note préliminaire

1. La Convention européenne du paysage a suscité de rapides progrès en matière de coopération européenne et d'échanges mutuels, conformément aux dispositions de son chapitre III relatif à la « Coopération européenne ». Elle est désormais utilisée comme texte de référence par de nombreux Etats pour l'engager des processus de transformation ou d'élaboration de politiques paysagères. Le présent document, préparé par un Groupe de travail restreint¹⁶, est destiné à marquer une étape dans la

¹⁶ Le Groupe de travail chargé d'élaborer des orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage s'est réuni à trois reprises à l'invitation du Secrétariat du Conseil de l'Europe : les 14 janvier, 22 avril et 19 septembre 2005 (Rapports des réunions, documents T-FLOR (2005) 1, 5 et 6). Deux consultations écrites ont été effectuées : les 13 avril et 23 juin 2006.

Participants aux réunions du Groupe de travail :

réflexion relative aux instruments de mise en œuvre de la Convention. Il est prévu qu'il sera périodiquement révisé.

2. Le document comprend des orientations théoriques et méthodologiques pour la mise en œuvre pratique et juridique de la Convention européenne du paysage. Il apporte des réflexions et des indications destinées à permettre aux Etats de mieux appliquer les divers principes de la Convention en tenant compte des différentes expériences déjà pratiquées et en cours.

3. La Convention européenne du paysage prolonge les instruments internationaux existants concernant tant le patrimoine culturel et naturel que le territoire, et répond à des nécessités diverses. Dans plusieurs Etats européens, la Convention a suscité des modifications de la législation nationale et régionale ainsi que, à différents niveaux administratifs, l'élaboration de documents méthodologiques et la mise en place d'expérimentations de politiques actives et participatives de la gestion des transformations du paysage. Cette situation s'est produite soit dans des Etats déjà dotés de politiques et d'instruments consacrés au paysage, soit dans des Etats qui en étaient auparavant dépourvus.

4. La proposition de Texte cadre et les Orientations qui suivent, sont proposées en respectant la liberté et surtout la responsabilité créative propre de chaque Etat à tous les niveaux administratifs, d'élaborer des instruments opérationnels, administratifs, normatifs et techniques. Elles tentent d'éviter de donner des interprétations trop univoques ou restrictives du texte de la Convention ou de proposer des orientations qui auraient déjà été pratiquées mais qui auraient soulevé des problèmes. Les solutions que chaque Etat trouvera pour l'application de la Convention constituent une source d'inspiration utile aux autres Etats.

5. Les réunions des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, régulièrement organisées par le Conseil de l'Europe permettent d'approfondir des thèmes utiles pour la mise en œuvre de la Convention.

Représentants des Gouvernements :

Président du Groupe de travail : M. Jean-François SEGUIN (France)

Membres du Groupe de travail : Mme Mireille DECONINCK (Belgique), Mme Anna DI BENE (Italie), Mme Maria José FESTAS (Portugal), M. Joan GANYET I SOLÉ, M. Florencio ZOIDO (Espagne), M. Enrico BUERGI (Suisse).

Observateurs :

- Conseil européen du droit de l'environnement (CEDE) : M. Alexandre KISS

- Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE) : M. Domenico AMIRANTE, Mme Laura ASSUNTA SCIALLA, M. Viacezo De FALCO, M. Jérôme FROMAGEAU, Mme Isabelle JEURISSEN, Mme Jessica MAKOWIAK, M. Etienne ORBAN de XIVRY.

Experts du Conseil de l'Europe :

M. Régis AMBROISE, M. Yves LUGINBÜHL, M. Michel PRIEUR, Mme Lionella SCAZZOSI.

Secrétariat du Conseil de l'Europe :

Maguelonne DÉJEANT-PONS.

1. PROPOSITION DE TEXTE CADRE RELATIF A LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE AU NIVEAU NATIONAL

destiné être utilisé comme source d'inspiration par les Etats qui le souhaiteraient à l'occasion de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage

Préambule

Conformément à la Convention européenne du paysage et afin de mieux guider les politiques paysagères, le texte cadre énonce certaines dispositions normatives et institutionnelles qui pourraient être mises en place au niveau national afin d'accompagner la formulation, le suivi et l'évaluation des politiques paysagères.

Article 1. Définitions

Aux fins du présent texte cadre :

- a.* «Paysage» désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ;
- b.* «Politique du paysage» désigne la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage ;
- c.* «Objectif de qualité paysagère» désigne la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ;
- d.* «Protection des paysages» comprend 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» comprend 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 sociales, économiques et environnementales ;
- f.* «Aménagement des paysages» comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages.

Article 2. Champ d'application

Le présent texte cadre s'applique à tout le territoire national et à tous les types de paysages :

- a.* il porte sur l'ensemble des espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains et concerne tant les espaces terrestres, que la mer territoriale et les zones côtières, les eaux intérieures, les zones humides, les fleuves, rivières, lacs et étangs ;
- b.* il concerne non seulement les paysages remarquables ou exceptionnels, mais aussi les paysages du quotidien et les espaces dégradés ou détériorés.

Article 3. Principes généraux

Les principes généraux concernent l'ensemble des autorités publiques devant élaborer et mettre en œuvre une politique paysagère.

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.

2. Droits et responsabilités

La protection, la gestion et l'aménagement des paysages impliquent des droits et des responsabilités pour chacun.

3. Intégration de la dimension paysagère

Les autorités publiques – nationales, régionales et locales – doivent intégrer et prendre en compte la dimension paysagère dans leurs diverses politiques sectorielles pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. Elles doivent également intégrer cette dimension dans les divers textes juridiques de mise en œuvre de ces politiques.

4. Participation du public

Les actions entreprises au niveau de la conception, de la réalisation et du suivi des politiques du paysage, doivent être précédées et accompagnées de procédures appropriées de participation du public et des acteurs concernés afin que ceux-ci puissent jouer un rôle actif dans l'élaboration des objectifs de qualité paysagère et dans la mise en œuvre des actions de protection, de gestion et d'aménagement. Des documents d'information rédigés en langage non technique sont préparés à cet effet.

5. Connaissance, sensibilisation, éducation et formation

a. Les paysages font l'objet d'études approfondies sur l'ensemble du territoire.

b. Des actions d'information et de sensibilisation sont organisées à tous les niveaux territoriaux.

c. La question paysagère est insérée dans les formations de spécialistes des politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme, des politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans celles des autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage.

d. Les programmes d'enseignement primaire et secondaire comportent une éducation au paysage dans le cadre des disciplines appropriées.

e. Un enseignement supérieur spécifique consacré à la protection, à l'aménagement et à la gestion du paysage, est promu.

6. Politiques paysagères

a. La politique du paysage implique des mesures d'action dynamiques traduisant une exigence qualitative. Il s'agit selon les cas, d'actions de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages, qui se concrétisent à la fois par des mesures et des processus. Elles peuvent être effectuées séparément ou simultanément.

b. Chaque autorité – nationale, régionale et locale – définit au niveau de responsabilité qui lui est propre, une politique de paysage comprenant des actions de protection, de gestion et d'aménagement des paysages relevant de sa compétence. Cette politique est accompagnée de mesures d'identification et de qualification des paysages, visant à apprécier la place particulière que le public et les acteurs concernés leur attribuent à partir d'une connaissance avérée des caractéristiques des lieux et des enjeux.

c. 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 et dans les autres politiques sectorielles.

d. Les mesures matérielles et juridiques prises au titre de la protection, de la gestion ou de l'aménagement des paysages doivent contribuer au développement durable et être notamment compatibles avec le souci de la protection de l'environnement et de la valorisation du patrimoine naturel et culturel.

Article 4. Partage des responsabilités et compétences

a. La politique du paysage est une responsabilité partagée entre l'autorité nationale et les autorités régionales et locales, conformément au principe de la subsidiarité.

b. Le Ministère de... :

i. a en charge la mise en œuvre de la politique du paysage et la coordination interministérielle en la matière ;

ii. organise la concertation avec la société civile et l'évaluation des politiques paysagères au sein d'une instance ad hoc.

iii. élabore et révisé régulièrement, en collaboration 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.

c. Les ministères dont les activités influent sur les paysages 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 3 et rendre compte régulièrement de leur politique paysagère.

d. Les 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.

2. ORIENTATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE

destinées à être utilisées comme source d'inspiration par les Etats qui le souhaiteraient à l'occasion de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage

Article 1 – Définitions

Aux fins de la présente Convention :

a. «Paysage» désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ;

Le concept de paysage énoncé par la Convention le définit comme étant un lien entre un territoire physique et la perception qu'en ont les populations. Il convient donc de s'intéresser à la fois aux deux termes de cette relation qui interagissent l'un sur l'autre :

- la matérialité du paysage en l'étudiant grâce aux différentes disciplines relativement objectives qui permettent de l'appréhender ; et
- la façon dont il est perçu en reconnaissant l'importance des subjectivités inhérentes aux phénomènes de perception.

Le caractère du territoire tel que perçu par les populations dépend de facteurs naturels et /ou humains et de leurs interrelations. Le paysage ainsi défini ne demande pas d'être qualifié de « naturel » ou de « culturel » puisque ces deux aspects sont toujours en interrelations.

Par ailleurs cette définition ne précise pas quelle « partie de territoire » peut être considérée comme paysage. Il en découle, et cette question est précisée plus loin, que toute partie de territoire perçue par les populations a vocation à être considérée comme paysage.

Le rappel de la matérialité du paysage implique que l'on se préoccupe de sa fonctionnalité et de l'importance donnée à la perception qu'en ont les populations. Celles-ci ont en effet un rôle important à jouer dans l'ensemble des thèmes traités par la Convention, qu'ils concernent la connaissance, la définition des enjeux ou les actions à mener. Le paysage constitue en effet le cadre de vie des populations et participe de leur bien-être physique, physiologique, psychologique et intellectuel. L'attention qu'elles portent à la qualité des paysages contribue de façon essentielle au développement durable de chaque territoire dans ses aspects économiques, sociaux et environnementaux.

Article 1 – Définitions

Aux fins de la présente Convention :

... b. «Politique du paysage» désigne la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage ;

D'un point de vue opérationnel, la Convention implique de :

- définir une politique spécifique du paysage, et en même temps, d'intégrer de façon systématique la dimension paysagère à l'intérieur de toutes les politiques sectorielles et les instruments qui, directement ou indirectement, ont une influence sur les transformations du territoire. Le paysage n'est donc pas un thème sectoriel et spécialisé que l'on peut accoler ou ajouter aux autres, il en est consubstantiel ;

- passer d’une politique fondée sur la seule défense des éléments et des parties du territoire dont la valeur est reconnue, à une politique attentive à la qualité de tous les lieux de vie, y compris les lieux dégradés et du quotidien ;
- préciser les responsabilités et les règles de collaboration entre les différents organismes et les différents niveaux de l’administration concernés par le paysage ;
- élaborer des méthodes d’observation, d’interprétation et d’action sur le paysage qui :
 - envisagent le territoire dans son ensemble (et ne se limitent pas aux lieux à défendre ou à « classer ») ;
 - intègrent les approches fonctionnelles et sensibles (historiques, géographiques, écologiques, culturelles, perceptives, etc...);
 - intègrent également les aspects sociaux et économiques.

Concertation, « partage de vues », approbation, participation – entre institutions (coopération horizontale), entre niveaux d’autorité (coopération verticale) et entre les autorités et la population (coopération transversale) – doivent être recherchés dans tous les moments de ce processus, de manière appropriée. Le texte de lois nationales/locales devrait à ce propos être très ouvert et affirmer davantage des principes qu’imposer des méthodes opérationnelles spécifiques ou des instruments de caractère plus technique et plus facilement modifiables dans le temps (règlement de mise en œuvre, décrets, documents annexes...) ; il devrait favoriser la créativité, la recherche, l’expérimentation et la collaboration entre plusieurs Etats.

Article 1 – Définitions

Aux fins de la présente Convention :

... c. «Objectif de qualité paysagère» désigne la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ;

La définition des objectifs de qualité se fonde sur la connaissance des caractéristiques et des qualités spécifiques des lieux concernés ainsi que sur la mise en évidence des problèmes et des potentialités¹⁷.

¹⁷ Certains éléments naturels et/ou historiques des lieux ou certaines relations entre eux (visuelles, symboliques et fonctionnelles) peuvent faire l’objet d’une particulière attention, pour en préserver le rôle spécifique, le sens historique particulier, les potentialités environnementales qui constituent des composantes de la qualité de ces paysages. Il peut s’agir par exemple, dans le territoire agricole, de haies, de plantation d’alignement, de murets de pierre sèche ou de terre, de terrasses, d’arbres isolés monumentaux, de sources, de réseaux de canaux historiques, de présence visuelle-symbolique des clochers des églises ou de perspectives de parcs vers l’extérieur. Les instruments d’action peuvent aller des formes de protection juridique, à des financements aux propriétaires et agriculteurs pour l’entretien ou la replantation, la mise en place d’éventuels supports didactiques pour transmettre les techniques anciennes d’entretien, par exemple. Certains types d’interventions et de transformations qui influent fortement sur la qualité des lieux, peuvent faire l’objet d’indications spécifiques et de mesures normatives, comme les lignes électriques, les réseaux téléphoniques, les installations éoliennes, les carrières, les mines, l’affichage publicitaire et politique, les installations de loisirs (campings, caravanings, équipements récréatifs...). Le développement urbain est concerné par la définition d’objectifs de qualité paysagère, et peut faire l’objet d’indications et de normes adaptées selon les spécificités des différents territoires et selon des thématiques paysagères particulières : celles des entrées des villes, des limites ville-campagne, des abords et les territoires péri-urbains et des liaisons linéaires entre des centres historiques différents (conurbations linéaires) par exemple. Les conditions d’accès des populations aux paysages doivent être garanties dans le respect de la propriété privée, mais il convient que les voies d’accès, routes, chemins et sentiers permettent de jouir des paysages ; à cet effet les autorités peuvent prévoir, en accord avec les acteurs concernés, de supprimer des obstacles à la vue ou de ménager des couloirs visuels sur un paysage qui le mérite. Ces voies d’accès doivent également prévoir les équipements nécessaires au bien-être des usagers, c’est-à-dire à leur confort et à leur sécurité et être conformes aux conditions du développement durable.

Certaines composantes paysagères identitaires ou/et indispensables au bon fonctionnement du territoire peuvent faire l'objet d'une attention particulière.

Les objectifs de qualité paysagère constituent un préalable à la formulation des mesures de protection, de gestion et d'aménagement, qu'il s'agisse de paysage dégradé, du quotidien ou exceptionnel.

Les objectifs de qualité paysagère sont définis dans les instruments généraux de la politique du paysage aux différentes échelles (nationale, régionale, locale...) et repris dans les documents de planification urbaine et d'aménagement du territoire, ainsi que dans les instruments sectoriels ; toutefois, à ces niveaux, des objectifs de qualité paysagère plus spécifiques peuvent y être rajoutés dans un processus intégrant concertation, analyses et décisions.

Les objectifs de qualité paysagère sont définis en accord avec les grands principes rappelés dans les attendus ou dans le corps de la Convention et, notamment : le respect des identités locales, la démocratie et le développement durable.

Article 1 – Définitions

Aux fins de la présente Convention :

... d. «Protection des paysages» comprend 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 ;

Le concept de protection intègre l'idée que le paysage est une œuvre toujours et inévitablement dynamique et ouverte aux modifications et doit, dans certaines limites, accepter des évolutions. Les actions de protection ne peuvent pas avoir pour finalité d'arrêter le temps, mais d'orienter l'évolution des lieux, de manière à transmettre aux générations suivantes la plupart de ses caractères spécifiques, matériels et immatériels.

Les caractères d'un paysage dépendent de facteurs économiques, sociaux, écologiques et d'autres facteurs dont l'origine est souvent extérieure aux lieux concernés : la protection du paysage doit trouver des moyens d'agir non seulement sur le maintien des caractères paysagers, mais également sur ces facteurs, à l'échelle adéquate.

Article 1 – Définitions

Aux fins de la présente Convention :

... e. «Gestion des paysages» comprend 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 sociales, économiques et environnementales ;

La gestion du paysage concerne les modalités d'entretien du territoire. Elle devrait être envisagée comme une forme d'aménagement adaptatif qui se modifie au fur et à mesure que les sociétés qui y résident transforment leurs modes de vie, et leur environnement en fonction de leur développement économique. Elle se conçoit comme une forme de modelage des territoires intégrant des projets destinés :

- à satisfaire les besoins nouveaux ;
- à anticiper les modifications des caractères biophysiques et culturels ;
- à organiser la disponibilité et l'accès aux ressources naturelles ; et
- à favoriser les transformations prévisibles de la société.

La gestion des paysages s'applique à tous les lieux, également aux espaces protégés et doit donc prendre en compte le maintien des traits caractéristiques de ces paysages.

Une politique de gestion comprend un programme d'actions d'entretien et d'interventions exceptionnelles, une programmation financière, un suivi et la redéfinition régulière des objectifs. Elle comprend également des activités éducatives et de formation professionnelle et des actions de valorisation.

La définition des principes de gestion et leur mise en application :

- concernent les administrations de tous niveaux – national, régional et local –, les organisations professionnelles, les associations, les simples particuliers ;
- s'appliquent à tous les plans, projets et actions qui influent sur le paysage ; et
- prennent des formes obligatoires ou volontaires très diverses,

Article 1 – Définitions

Aux fins de la présente Convention :

... f. «Aménagement des paysages» comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages.

L'aménagement des paysages vise des processus de transformations importants des territoires pour satisfaire les nouveaux besoins sociaux en tenant compte des évolutions en cours et des enjeux à moyen et long terme du développement durable. Tracer des routes et autoroutes, réhabiliter des mines, des carrières ou des quartiers, construire des lotissements ou des parkings relève de l'art de l'aménagement des paysages et de la composition urbaine. Cela demande d'avoir formé des concepteurs de talent et mis en place des instances de validation démocratiques des projets retenus.

Article 2 – Champ d'application

Sous réserve des dispositions de l'article 15, la présente Convention s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés.

La Convention concerne le territoire tout entier, sans distinction entre les parties urbaines, périurbaines, rurales et naturelles, ni entre les parties qui peuvent être considérées comme exceptionnelles, ou bien ordinaires ou détériorées. Elle ne se limite pas à certains éléments culturels, artificiels ou naturels : le paysage forme un tout dans lequel les éléments constitutifs sont considérés simultanément dans leurs interrelations. Par contre il convient d'adopter des modes de gestion différenciés des paysages selon leurs spécificités.

Article 3 – Objectifs

La présente Convention a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine.

L'application concrète des choix de protection, gestion ou aménagement, doit viser l'ensemble du paysage et éviter de le diviser en autant d'éléments qui le composent : le paysage est en effet caractérisé par les interrelations de plusieurs domaines – physiques, fonctionnels, symboliques, culturels et historiques, formels... – qui constituent des systèmes paysagers anciens et récents ; ceux-ci peuvent s'imbriquer et se superposer dans une même partie de territoire. Le paysage n'est pas la simple somme des éléments constitutifs. Il n'est pas non plus, sauf exception, homogène ou cohérent : dans un paysage donné, plusieurs situations peuvent coexister (ville, campagne et péri-urbain) ; et certaines des dynamiques internes peuvent être contradictoires (un site protégé demande à être aménagé et géré pour permettre sa visite ; la bonne gestion d'un paysage rural demande la protection des structures paysagères et l'aménagement annuel des parcelles).

La question de l'échelle du paysage est très importante au sens de la Convention, le paysage est une partie de territoire, l'action sur le paysage est un assemblage de mesures de protection, de gestion et d'aménagement sur un même territoire selon un gradient propre à chaque partie. Cet assemblage permet d'assurer l'efficacité d'une politique paysagère rigoureuse.

Les échanges d'expérience entre les différents Etats européens permettent d'améliorer la qualité des réponses aux enjeux du paysage.

Article 4 – Répartition des compétences

Chaque Partie met en œuvre la présente Convention, en particulier ses articles 5 et 6, selon la répartition des compétences qui lui est propre, conformément à ses principes constitutionnels et à son organisation administrative, et dans le respect du principe de subsidiarité, en tenant compte de la Charte européenne de l'autonomie locale. Sans déroger aux dispositions de la présente Convention chaque Partie met en œuvre la présente convention en accord avec ses propres politiques.

Chaque Etat détermine les modalités de son organisation institutionnelle en matière de paysage par rapport à son organisation institutionnelle globale (centralisée, décentralisée, fédérale), et les niveaux de compétence existants – national, régional ou local –, conformément à ses traditions administratives et culturelles, aux structures existantes, aux problèmes spécifiques, et aux expériences dans d'autres Etats dont il peut s'inspirer¹⁸.

En ce qui concerne l'attribution des compétences aux différents niveaux administratifs, il convient de se référer au principe de subsidiarité qui, selon le cas, attribue les responsabilités au niveau institutionnel le plus proche des populations concernées ou vise à confier la responsabilité à un niveau supérieur lorsque l'efficacité est plus grande. Il est, en tout état de cause, nécessaire que les niveaux administratifs supérieurs assument toutes les tâches d'orientation et de coordination qui ne relèvent pas du niveau local (politiques et instruments de planification nationaux et régionaux ou banques de données spécialisées, par exemple). Les expériences des différents Etats et régions peuvent constituer des références pour l'élaboration de solutions.

Afin d'aboutir à l'intégration des politiques territoriales qui ont des incidences sur la qualité paysagère, il est important d'utiliser le plus possible des méthodes de concertation préalablement à la prise de décisions entre les différents niveaux de l'administration du territoire – administrations de l'Etat et des autorités locales – et entre les différents organismes et secteurs de même niveau. La concertation concerne aussi bien la formulation de stratégies générales que le choix des décisions opérationnelles. Elle permet de dépasser les vues particularistes et discontinues inhérentes à une conception de qualité liée seulement à la protection des espaces protégés et d'éviter le risque de politiques différentes et contradictoires de la part des différentes parties de l'administration publique.

¹⁸ Certains Etats, en Europe, ont depuis longtemps mis en œuvre des politiques du paysage, plus ou moins articulées et sectorielles, qui ont leurs origines dans les législations de réglementation du patrimoine historique ou de la nature des premières décennies du XX^e siècle. Celles-ci sont généralement fondées sur des formes de réglementation de quelques espaces ou composantes, considérés comme particulièrement intéressants pour différentes raisons (en général, prévalait le concept de beauté naturelle, beauté pittoresque, panoramique...) liées à une perspective culturelle du XVIII^e siècle (vision du tableau, notamment). Dans certains Etats, les compétences administratives sont attribuées aux organismes qui, à différents niveaux, s'occupent du patrimoine historique et de la culture. D'autres Etats ont développé, surtout pendant les dernières décennies, une attention particulière pour les problèmes de réglementation de l'environnement (air, eau, terre, flore, faune) et le thème du paysage a été souvent assimilé à celui de l'écologie. Dans plusieurs Etats, les compétences relatives au paysage ont trouvé leur place au sein des organismes administratifs de gestion de l'environnement, de la nature ou de l'écologie. Face à la complexité des thématiques paysagères, ces dernières années d'autres solutions ont été trouvées, tant au niveau national que, surtout, aux niveaux régionaux ou locaux et les compétences ont été confiées parfois aux secteurs qui s'occupent des politiques d'aménagement du territoire et de la construction, parfois à ceux qui s'occupent des travaux publics, ou parfois de l'agriculture...

Au niveau national, il serait donc utile que chaque Etat, conformément à son système général de compétences :

- institue des instruments et des procédures de concertation permanentes : conseil du paysage, conférence interministérielle ou observatoire du paysage, par exemple, et des réunions régulières entre les ministères ou autres organes ayant la responsabilité administrative la plus centrale, ceci afin de définir et de décider de stratégies de programme et de plans d’actions. Ces structures peuvent être composées de représentants des autorités administratives¹⁹, des communautés scientifiques et professionnelles expertes en matière de paysage et du mouvement associatif. La mise en place de telles instances est utile tant au niveau vertical – entre ministères et niveaux administratifs inférieurs, comme par exemple des conférences Etat et régions – qu’horizontal, entre les différents niveaux administratifs²⁰. Outre ces formes de concertation permanentes, il peut être prévu des modalités de collaboration entre les différents organismes et instituts (publics et/ou privés), spécialisés et occasionnels au sujet de questions particulières nationales, régionales ou locales (réalisation d’une infrastructure spécifique, d’une installation énergétique, d’une éolienne ou gestion d’une zone protégée, par exemple) ;
- adapte et/ou intègre les structures techniques et/ou administratives existantes ayant des compétences spécifiques en matière de politiques paysagères, à tous les niveaux institutionnels – national, régional et local –, en leur attribuant certaines tâches : d’orientation, opérationnelles, ou de contrôle, par exemple ;
- consacre des moyens humains et financiers à la politique du paysage : ceux-ci peuvent être issus de ressources spécifiques ou en provenance d’autres secteurs – environnement, tourisme, travaux publics, culture, agriculture... ;
- introduise les aspects paysagers dans leurs politiques sectorielles.

Article 5 – Mesures générales

Chaque Partie s’engage :

a. à reconnaître juridiquement le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité ;

Un très petit nombre d’Etats disposent d’une loi spéciale sur le paysage. Plusieurs Etats ont un dispositif juridique important en matière de droit du paysage dispersé dans de multiples textes ; d’autres, s’ils disposent d’une loi sur « la nature et les paysages », ont également plusieurs dispositions spéciales dans divers autres textes. Ce qui importe n’est pas la répartition ou le nombre de textes sur le paysage, mais leur contenu. Certes, en énonçant des principes généraux sur le paysage, la Convention incite les Etats à harmoniser ou à regrouper des législations jusqu’alors éparses, ce qui conduirait logiquement à un texte unique. L’avantage d’une loi spéciale peut être d’ordre pédagogique en attirant l’attention des élus et de l’opinion sur ce thème. La 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 conservation de la nature en particulier, en matière d’aménagement du territoire, d’agriculture et de forêt, d’urbanisme et en ce qui concerne le droit applicable aux monuments et aux sites, notamment. 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.

La reconnaissance juridique du paysage peut prendre, en droit national, n’importe quelle forme juridique : de la constitution au décret en passant par la loi. La forme la plus fréquemment utilisée de

¹⁹ Mais non de celles qui sont directement responsables du paysage, ceci afin de préserver l’autonomie des organismes.

²⁰ En particulier entre les directions responsables des différents secteurs opérationnels, dans les régions, dans les organismes supra-communaux et même dans les communes.

reconnaissance juridique est la loi. La tendance à faire entrer l'environnement dans les constitutions, s'accompagne, explicitement ou implicitement d'une entrée du paysage dans la constitution, ce qui exprime l'importance donnée au paysage comme élément nouveau des politiques publiques.

Chaque organisme public ou privé peut également inscrire dans ses statuts quelles sont ses attributions ou responsabilités concernant le paysage et son programme par rapport aux engagements de la Convention.

Article 5 – Mesures générales

Chaque Partie s'engage :

... b. à définir et à mettre en œuvre des politiques du paysage visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages par l'adoption des mesures particulières visées à l'article 6 ;

Il est nécessaire d'intégrer le thème du paysage dans l'élaboration de toutes les politiques de protection, de gestion et d'aménagement du territoire, aussi bien généraux que sectoriels, afin qu'il en devienne une composante importante et contribue à orienter les choix d'aménagement.

Chaque niveau administratif – national, intermédiaire et local – devrait formuler des stratégies et des orientations pour le paysage, spécifiques et/ou sectorielles, dans le cadre de l'exercice des compétences qui lui sont attribuées en la matière. Les différentes stratégies devraient être cohérentes entre elles.

Article 5 – Mesures générales

Chaque Partie s'engage :

... c. à mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage mentionnées à l'alinéa b ci-dessus ;

Toutes les actions entreprises pour la définition, la réalisation et le suivi des politiques du paysage doivent être précédées et accompagnées de procédures de participation du public et des acteurs concernés, afin que ceux-ci jouent un rôle actif dans la formulation des objectifs de qualité paysagère de leur cadre de vie, dans leur mise en œuvre et dans leur suivi²¹.

²¹ La certitude que le renforcement de la relation entre population et lieux de vie est une condition nécessaire d'un développement durable, affecte l'ensemble des processus de définition des politiques du paysage. La participation renforce le sentiment identitaire des populations et la reconnaissance de leurs responsabilités envers l'avenir de leur territoire. L'implication du public révèle des contradictions dues à la diversité des systèmes de valeurs ou des intérêts des divers groupes sociaux. Elles doivent être considérées comme un enrichissement pour améliorer les connaissances, pour définir des objectifs mieux adaptés et pour renforcer la cohérence entre les actions entreprises. La participation est à entendre dans les deux sens : les habitants doivent pouvoir entendre les avis des scientifiques et des experts, et inversement, les experts et les scientifiques doivent être à l'écoute des habitants. Ceux-ci possèdent des connaissances empiriques – savoirs locaux – nécessaires pour compléter et relativiser les savoirs savants. Les habitants détiennent une expertise qui leur est propre : ils savent comment ils habitent et perçoivent leur territoire. L'expression de cette expertise est absolument indispensable, y compris dans son expression directe dans un processus de concertation. Les élus détiennent eux aussi une expertise spécifique qui est leur capacité à identifier l'intérêt général, base de leurs décisions. La concertation influe également sur l'activité de « qualification », comprise comme une confrontation dialectique entre les analyses des experts et les valeurs attribuées par les populations. Le concept de participation implique la prise en compte de la perception sociale du paysage et des aspirations des populations dans les choix de politiques de protection, de gestion et d'aménagement des paysages. En ce sens, le concept de paysage défini par la Convention implique un exercice de démocratie qui accepte les différences et recherche les traits communs, jusqu'à la formulation par les élus ou responsables de synthèses opérationnelles ; celles-ci sont amenées à se substituer aux classifications hiérarchisées des qualités paysagères décrétées par les seuls experts.

Afin de favoriser la bonne réussite du processus, il est nécessaire d'utiliser, dès le début, des formes de concertation, d'approbation, de participation des différents acteurs intéressés. L'implication des populations est un puissant facteur d'intégration du paysage dans les politiques sectorielles.

A l'intérieur de ses structures et de ses modalités d'administration du paysage chaque Etat définit les critères et les modalités d'organisation de la participation des populations en fonction des différents problèmes identifiés. Il convient de tenir compte des habitudes de consultation et de confrontation déjà en vigueur, des différentes organisations administratives, des caractéristiques des différentes réalités territoriales, des types d'instruments opérationnels utilisés ou des expériences déjà vécues et en cours au niveau international. En tout état de cause, la participation vise tous les acteurs concernés : les autorités supra-locales et locales, les populations, le public en général, les organisations non gouvernementales, les acteurs économiques et les professionnels du paysage.

La participation concerne les différents étapes du processus d'élaboration des politiques du paysage et de la prise de décisions au moment de :

- l'acquisition de la connaissance des caractéristiques des lieux et de leurs dynamiques ;
- l'expression et l'analyse de la perception sociale du paysage, pour mettre en lumière les demandes exprimées et non exprimées de responsabilité et/ou de changement ;
- la définition des objectifs de qualité paysagère et de décision ;
- la réalisation des actions dans le temps.

La participation doit être considérée autant comme un moment d'information réciproque des diverses catégories d'acteurs que comme une participation, au sens strict, à l'élaboration d'une politique.

Dans le processus de participation, plusieurs catégories d'acteurs sont concernés : les autorités administratives responsables des différents secteurs qui influent sur le paysage, aux différentes échelles – nationale, régionale, locale, selon les spécificités de l'organisation de chaque Etat –, le public en général, le milieu associatif, les acteurs économiques, les techniciens, les professionnels et les experts en matière de paysage.

L'enquête publique, les réunions d'information les expositions pédagogiques, les visites collectives constituent des outils de concertation à utiliser et à adapter en fonction des échelles d'intervention, des situations territoriales spécifiques ou des finalités de l'action paysagère.

Article 5 – Mesures générales

Chaque Partie s'engage :

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

Des procédures et des mécanismes appropriés (lois, stratégies, actions...) doivent permettre d'intégrer systématiquement la dimension paysagère dans toutes les politiques qui influent sur la qualité des lieux et impliquer les différents organismes et secteurs administratifs concernés qu'ils soient de même niveau (intégration horizontale), ou de niveaux différents (intégration verticale).

Il apparaît par ailleurs particulièrement important que :

- les instruments de planification et d'aménagement du territoire, sectoriels ou partiels, prennent en compte les indications des plans et études de paysage ;
- les programmes et les instruments de planification, d'aménagement et de gestion du territoire intègrent la dimension paysagère dans les phases de diagnostic et les phases opérationnelles ;
- soient prévues et mises en œuvre de nombreuses formes de concertation, verticale et horizontale, entre les organismes compétents ;

– une approche intégrée du paysage soit recherchée lors de la mise en œuvre des différents instruments sectoriels qui transforment le territoire. Sont ainsi notamment concernés : les politiques énergétiques, les programmes et projets d'infrastructures de transport et de tout autre type, les plans de bassins hydrographiques, les programmes et plans pour le tourisme, les programmes, règlements, plans, actions et instruments financiers pour les activités agricoles, les instruments juridiques de protection de la nature (parcs et réserves)...

Article 6 – Mesures particulières

A. Sensibilisation

Chaque Partie s'engage à accroître la sensibilisation de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation.

La nécessité de sensibiliser la société civile, les organisations privées et les autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation ne signifie pas que celles-ci ne sont pas sensibles à la qualité de leur cadre de vie. Elle signifie davantage que les sensibilités existantes ne sont pas toujours opératoires et que les acteurs ne font pas toujours le lien entre le paysage et le cadre de vie dans lequel ils vivent quotidiennement. La sensibilisation est donc une manière de faire comprendre et ressentir les relations qui existent entre le cadre de vie, les activités que chaque acteur développe dans l'exercice de sa vie quotidienne, les caractéristiques du milieu naturel, de l'habitat, des infrastructures... L'objectif de cette sensibilisation est de rendre active la population dans la mise en œuvre de politiques en faveur de la qualité des paysages.

Diverses formes de sensibilisation, peuvent être proposées :

- visites collectives d'un territoire commentées et vécues conjointement par les habitants, les élus et les experts ou les scientifiques. Ces expériences, qui ont lieu dans divers Etats, semblent particulièrement utiles en ce qu'elles permettent d'ouvrir un débat et conduisent à une réflexion et une mobilisation collective sur l'avenir du paysage ;
- publications, expositions, documents audiovisuels, simulations, intervention d'artistes et de photographes notamment, réalisés à un niveau national régional ou local²² ;
- émissions de télévision ; encore insuffisantes, celles-ci sont à développer tant sur des questions générales que sur des expériences locales ;
- certaines de ces expériences peuvent prendre la forme d'événements festifs : festival ou fête du paysage.

La sensibilisation concerne non seulement les habitants, les élus, les administrations, mais également les entreprises, les organisations non gouvernementales, la communauté scientifique et technique et les artistes. La sensibilisation doit être comprise comme un processus de mobilisation et de diffusion des connaissances qui s'exerce dans tous les sens, des décideurs aux acteurs de terrain et des habitants et vice-versa.

L'implication active des populations suppose que la connaissance spécialisée soit accessible à tous, c'est-à-dire qu'elle soit mise à disposition de façon aisée et qu'elle soit structurée et présentée de façon compréhensible même aux non spécialistes.

²² Déjà largement utilisés, les documents écrits et enregistrés peuvent prendre la forme de plaquettes illustrées, de montages audiovisuels ou d'expositions, à des échelles diverses. Ces méthodes sont souvent utilisées à l'échelle locale, pour traiter du paysage d'une commune ou d'un ensemble de territoires communaux. Elles peuvent également faire l'objet de présentations suivies d'un débat avec la population locale, ce qui permet de recueillir l'avis des habitants. Des outils de simulations ou des représentations du paysage sur des blocs diagrammes, qui permettent la discussion entre les acteurs, peuvent également être utilisés.

Article 6 – Mesures particulières

... B. *Formation et éducation*

Chaque Partie s'engage à promouvoir :

a. la formation de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages ;

b. des programmes pluridisciplinaires de formation sur la politique, la protection, la gestion et l'aménagement du paysage, destinés aux professionnels du secteur privé et public et aux associations concernés ;

c. des enseignements scolaire et universitaire abordant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement.

Les actions de formation et d'éducation concernent :

– la formation de spécialistes :

Les institutions et les organismes nationaux et locaux chargés du paysage et de la formation doivent promouvoir l'établissement d'enseignements spécialisés pour former, sur une base pluridisciplinaire, des spécialistes de la connaissance et de l'intervention en matière de paysages et une formation à la recherche sur le paysage. Ces formations de spécialistes existent désormais dans de nombreux Etats, mais méritent d'être confortées et développées. Les enseignements s'orientent progressivement vers une conception du paysage articulée avec le développement durable, permettant de former les étudiants aux relations qui existent entre le paysage et le développement économique, entre le paysage et l'usage des ressources naturelles, et encore entre le paysage et l'équité sociale. Ces formations sont destinées à former des architectes paysagistes concepteurs, des gestionnaires, des ingénieurs ou des techniciens spécialisés dans la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages. Elles sont orientées vers la maîtrise d'œuvre ou la maîtrise d'ouvrage. Elles sont sanctionnées par la délivrance de diplômes reconnus par les Etats et entrent désormais dans le cursus européen d'enseignement permettant les échanges universitaires entre les Etats.

Des programmes de recherche théorique et appliquée²³ devraient être développés en matière de paysage, sur une base pluridisciplinaire, promue par les Etats et les autres niveaux administratifs et dans la coopération internationale ;

– la formation continue :

Il convient de prévoir des programmes spécifiques d'information et de formation continue pour les élus, les personnels techniques des administrations de tout niveau et secteur, les professionnels du secteur privé et public dont l'activité influe sur le paysage (agriculture et culture notamment, de manière à renforcer l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles) et les associations concernées ;

– la formation initiale :

²³ Les apports attendus de la recherche sur le paysage concernent les connaissances théoriques, les relations entre paysage et développement durable, les politiques publiques et leur évaluation, les liens entre recherche et enseignement du paysage, l'économie du paysage, le projet de paysage, le droit comparé du paysage, l'histoire du paysage et de ses représentations, les relations entre les méthodologies de connaissance des paysages et l'action publique, l'intégration des points de vue disciplinaires sectoriels pour la connaissance paysagère des lieux, la participation des acteurs concernés à la définition des politiques du paysage et à la mise en œuvre, la définition d'instruments pour la mise en œuvre des politiques. D'une manière générale, la recherche s'oriente plus particulièrement vers la recherche-action qui se réalise dans une relation entre la recherche fondamentale et l'action publique. Cette articulation entre la recherche fondamentale et l'action publique permet de nourrir des résultats opératoires pour la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, tant au plan théorique qu'au plan méthodologique et opérationnel.

Des programmes scolaires aux divers niveaux de formation devraient prévoir une sensibilisation aux thèmes du paysage, par l'apprentissage de la lecture du paysage et par une sensibilisation aux relations entre le cadre de vie et le paysage. Les formations universitaires non spécialisées devraient inclure des thématiques paysagères dans l'enseignement des techniciens dont l'activité influe sur les caractéristiques paysagères du territoire.

Article 6 – Mesures particulières

... C. *Identification et qualification*

1. *En mobilisant les acteurs concernés conformément à l'article 5.c et en vue d'une meilleure connaissance de ses paysages, chaque Partie s'engage :*

- a. i) *à identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire ;*
- ii) *à analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient ;*
- iii) *à en suivre les transformations ;*

b. *à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés.*

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

La connaissance des paysages telle que comprise dans cet article s'envisage dans un processus conduisant à l'action en faveur de la qualité des paysages. S'il n'est pas nécessaire de tout connaître pour agir l'action est cependant plus efficace lorsqu'elle se nourrit des différents savoirs existants. La connaissance de la dimension paysagère des lieux constitue une étape importante pour impliquer des acteurs dont les activités influent sur les caractéristiques paysagères des lieux et pour les conduire à formuler des objectifs de qualité paysagère et à agir en faveur du paysage.

– La connaissance des paysages s'approfondit au fur et à mesure des différentes phases d'études suivantes qui interagissent les unes avec les autres :

- une phase d'identification qui comprend la réalisation d'inventaires des paysages du territoire ;
- une phase de description qui demande :
 - . de comprendre et de révéler les caractéristiques physiques spécifiques des lieux dans leur état actuel, à partir de l'analyse des traces laissées par les phénomènes naturels et/ou les activités humaines et leurs interrelations ;
 - . l'examen des processus qui expliquent leur évolution et la mise en évidence des dynamiques (passées, présentes et prévisibles), qui s'exercent sur elles et constituent des menaces ou des opportunités ;
- une phase de qualification après la reconnaissance des caractéristiques et des problèmes de qualité qui se posent (analysés tant par les experts qu'à travers la connaissance des appréciations du paysage qu'en ont les populations).

– Différentes méthodes sont aujourd'hui utilisées selon les pays : certaines administrations publiques prévoient des catalogues ou atlas des paysages²⁴ comme instrument autonome, avec des organismes spécifiquement chargés de leur réalisation ; d'autres demandent aux experts de réaliser et d'adapter selon l'objet de la commande une identification et une description interprétative préalablement aux programmes, plans ou chartes de paysage destinés à mettre en œuvre une politique paysagère,

Dans cette démarche, il conviendrait de :

²⁴ Selon les Etats, ces documents sont intitulés de manière différente : atlas de paysage, catalogue de paysages, cartes des territoires paysagers...

- favoriser l'intégration des différentes disciplines qui observent le territoire et produisent des connaissances économique, social, environnemental, historico-culturel, perceptif-visuel... ;
- conduire des analyses qui concernent le territoire tout entier et non seulement des parties ou des éléments considérés comme significatifs ou exceptionnels ;
- veiller à la facilité d'accès, à la clarté et la transparence de l'organisation et la présentation des connaissances, surtout dans un but de participation des populations aux choix de politique paysagère ;
- favoriser la réalisation et la mise à disposition de banques de données adaptées au paysage, fondamentales pour le rassemblement des connaissances ; celles-ci doivent concerner l'état des lieux, les dynamiques passées et actuelles, les pressions, les risques, les opportunités, tant dans les aspects naturels que dans les aspects anthropiques. Les informations devraient être mises à jour périodiquement et d'autant plus fréquemment que les tendances d'évolution sont rapides.

La connaissance distinctive et globale des caractéristiques des lieux constitue un élément important d'une politique du paysage²⁵. Bien des élus ont décidé d'agir sur le paysage sans en avoir une connaissance très précise et le besoin de connaissance est arrivé ensuite. L'action générée elle-même des connaissances. Elle devrait conjuguer l'analyse des caractéristiques morphologiques, historiques, culturelles, naturelles et de leurs interrelations, l'étude des dynamiques de transformation, et la connaissance des autres actions de programmation, d'aménagement et de protection à venir. Elle devrait s'intéresser à la perception sociale du paysage par les populations, autant dans son évolution historique que dans ses significations actuelles. Les atlas de paysages, notamment, sont de bons outils d'intégration du paysage dans les différentes politiques quand ils fournissent un référentiel commun et partagé. Ils constituent alors un « langage commun » qui facilite la communication entre les acteurs.

Article 6 – Mesures particulières

... D. Objectifs de qualité paysagère

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

La formulation d'objectifs de qualité paysagère concerne toutes les parties de territoire. Ces objectifs se déclinent de façon différente selon les spécificités de chaque lieu, ses fonctions actuelles et ses rôles potentiels. Dans le cadre de la Convention, la notion de qualité se définit en lien avec les valeurs sur lesquelles elle s'appuie, notamment la prise en compte de la diversité et de l'identité des territoires, la démocratie et le développement durable. La qualité des paysages doit contribuer à affirmer et à révéler ces valeurs.

Chaque intervention ou projet d'aménagement sur un territoire doit faire référence aux objectifs de qualité paysagère qui y ont été définis. Chaque intervention devrait être appropriée – et pas seulement compatible – aux lieux, dans leur dimension paysagère. Ceci demande d'évaluer les effets paysagers que les projets de transformation, quelle que soit leur échelle, peuvent avoir sur les lieux et de donner

²⁵ Il existe de par l'Europe une grande diversité d'approche dans manière d'acquérir les connaissances sur les paysages. Ceci résulte certes de la diversité des conceptions culturelles, mais il semble généralement qu'il y ait une inadéquation entre les instruments théoriques et méthodologiques les plus utilisés et les nécessités de l'action. Ceux-ci appartiennent encore trop souvent à des univers disciplinaires cloisonnés, alors que la prise en compte du paysage suppose que des réponses adaptées soient données dans des échelles de temps et d'espace transversales. Il est en effet nécessaire de connaître les changements permanents qui se produisent à l'échelle locale afin d'en suivre les tendances et les évolutions. Parmi ces approches, il est possible de distinguer :

- les approches « descriptives-interprétatives » qui tentent de répondre à l'exigence de connaissance posée par les instruments et mesures de gestion des transformations territoriales (plans généraux et de secteur, projets de paysage...);
- les approches « analytico-descriptives », relativement autonomes, ayant des finalités opérationnelles et permettant l'identification et la classification des paysages. La connaissance doit être articulée par rapport à un objectif d'action et permettre ainsi de donner une réalité territoriale au terme de « paysage donné » entrant dans la définition des objectifs de qualité paysagère.

des règles et des instruments pour répondre à ces effets et atteindre les objectifs de qualité paysagère prévus.

Article 6 – Mesures particulières

... E. *Mise en œuvre*

Pour mettre en œuvre les politiques du paysage, chaque Partie s'engage à mettre en place des moyens d'intervention visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages.

Les moyens d'intervention découlent des objectifs de qualité formulés pour un territoire donné. Ils peuvent être réglementaires ou contractuels. La mise en œuvre des politiques paysagères peut nécessiter le recours à une combinaison de mesures, dosées selon les objectifs à atteindre, les spécificités du territoire et de la population et l'organisation administrative. Ces mesures concernent toutes les formes de paysage et toutes les activités qui les modèlent ; elles peuvent s'intégrer dans des instruments généraux et sectoriels, aux différents niveaux administratifs, de programmation, de planification ou d'urbanisme.

La mise en œuvre réglementaire dépend de la législation existante et de la nature des objectifs (protection, gestion ou aménagement) ; les moyens d'intervention concernent les documents de planification ou d'urbanisme comme les programmes d'actions spécifiques :

- en ce qui concerne l'intégration des objectifs de qualité paysagère dans une politique de protection, les moyens d'intervention doivent permettre le maintien des caractéristiques paysagères des territoires protégés ; la protection doit s'accompagner d'un plan de gestion et prévoir les moyens de créer des aménagements nécessaires à la bonne conservation du site. Il est possible de s'appuyer sur la législation spécifique existante ou, si elle n'existe pas, il convient de la créer ;
- en ce qui concerne l'intégration des objectifs de qualité paysagère dans une politique de gestion, les moyens d'intervention doivent prévoir la protection et l'entretien de structures paysagères existantes voire l'aménagement de nouvelles (certaines peuvent être acquises par l'autorité compétente) ;
- en ce qui concerne l'intégration des objectifs de qualité paysagère dans une politique d'aménagement, les moyens d'intervention doivent prévoir des aménagements ou des équipements nouveaux à inscrire dans le paysage existant avec lequel ils doivent être en cohérence. Les moyens à prévoir doivent permettre de protéger les éléments identitaires essentiels et d'assurer une gestion durable de l'ensemble.

Mise en œuvre contractuelle

La mise en œuvre contractuelle repose, quel que soit l'objectif, sur l'établissement de conventions, de chartes, de labels ou de contrats entre les autorités et les acteurs concernés. Elle peut prévoir, notamment, des dispositions financières éventuelles pour le financement des actions prévues et/ou du personnel pour l'appui technique et opérationnel.

Il peut s'agir :

- dans le cas d'une politique de protection, d'une convention (ou autre forme d'accord) prévoyant le maintien d'un paysage. Dans certains cas on peut prévoir des compensations pour les acteurs concernés qui seraient affectés par cet objectif de préservation ;
- dans le cas d'une politique de gestion, de conventions ou de contrats (ou autre forme d'accord) prévoyant l'entretien de structures paysagères existantes. Il est possible de prévoir le versement de financements équivalents au coût de l'entretien (par exemples entretien de haies, de canaux, de chemins...)

– dans le cas d'une politique d'aménagement, de conventions ou de contrats (ou autre forme d'accord) prévoyant la création de nouvelles structures ou équipements avec financements appropriés. Ces nouvelles structures ou équipements doivent s'inscrire dans le paysage existant, c'est-à-dire être conformes aux objectifs de qualité paysagère prévus.

De façon générale, il convient de favoriser des actions qui peuvent jouer plusieurs rôles et permettre plusieurs usages.

Article 8 – Assistance mutuelle et échange d'informations

Les Parties s'engagent à coopérer pour renforcer l'efficacité des mesures prises conformément aux articles de la présente Convention, et en particulier :

a. à offrir une assistance technique et scientifique mutuelle par la collecte et l'échange d'expériences et de travaux de recherche en matière de paysage ;

b. à favoriser les échanges de spécialistes du paysage, notamment pour la formation et l'information ;

c. à échanger des informations sur toutes les questions visées par les dispositions de la présente Convention.

L'échange d'informations, la circulation des idées théoriques, méthodologiques et d'expériences, des spécialistes du paysage, des étudiants, la collecte des enseignements de ces expériences, fondamentaux pour favoriser l'ancrage social et territorial et le développement des objectifs de la Convention, devraient être promus.

Article 9 – Paysages transfrontaliers

Les Parties s'engagent à encourager la coopération transfrontalière au niveau local et régional et, au besoin, à élaborer et mettre en oeuvre des programmes communs de mise en valeur du paysage.

La coopération transfrontalière peut déboucher sur des programmes communs de protection, de gestion et d'aménagement des paysages et se concrétiser par des instruments et mesures prises en accord entre les autorités (différents niveaux administratifs et compétences générales et sectorielles) et les acteurs concernés de part et d'autre de la frontière.

La coopération transfrontalière peut être réalisée non seulement entre les Etats voisins, mais également entre régions voisines ou organismes administratifs qui ont des politiques différentes du paysage.

Article 12 – Relations avec d'autres instruments

Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux dispositions plus strictes en matière de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages contenues dans d'autres instruments nationaux ou internationaux contraignants qui sont ou entreront en vigueur.

La Convention permet aux Etats de prendre ou de conserver au niveau national des mesures juridiques plus exigeantes que celles de la Convention.

Annexe

Exemples d'instruments favorables à la mise en place de politiques paysagères conformément à la Convention européenne du paysage

Il conviendrait, pour mettre en œuvre les politiques du paysage, de prévoir un processus général de planification : il devrait utiliser des instruments spécifiques et prévoir l'intégration de la dimension paysagère dans les instruments sectoriels. Il devrait être fondé à la fois sur des principes généraux et sur des principes unitaires au niveau national, même si l'on prévoit une décentralisation et une articulation des compétences à plusieurs niveaux et plusieurs types d'instruments de mise en œuvre.

Les principales catégories d'instruments susceptibles d'être utilisées, sont les suivantes²⁶ :

- planification paysagère : plans et études de paysage ;
- chartes, contrats, plans stratégiques partagés ;
- études d'impact et paysage ;
- permis paysager ;
- paysages protégés ;
- rapport entre paysage et règlements relatifs au patrimoine culturel et historique ;
- prix du paysage ;
- observatoires des paysages (observatoires photographiques, de recensement, de définition de politiques paysagères ou autres types d'observatoires) ;
- rapport sur l'état du paysage et des politiques paysagères ;
- ressources et financement.

1. Planification paysagère : plans et étude de paysage

Même sur la base des expériences déjà vécues en Europe, il paraît important d'insister sur la nécessité d'aborder les questions de paysage à travers un processus systématique de planification paysagère, adapté aux différents niveaux, allant du niveau national au niveau local, répandus sur tout le territoire, soit urbain, soit extra-urbain. Ces processus peuvent revêtir la forme d'un véritable système de planification du paysage, fondé sur des instruments spécifiques, raccordés entre eux aux différents niveaux administratifs (plan de paysage). Il peut également se manifester par l'introduction systématique de la dimension paysagère dans la planification ordinaire qui doit être complétée par des études et des indications spécifiques (étude paysagère).

Les plans et études de paysage peuvent ne pas être obligatoires, mais ils doivent être recommandés ; ils peuvent avoir leur propre autonomie opérationnelle ou être liés, du point de vue opérationnel, aux instruments de l'aménagement ordinaire du territoire, dont ils constituent alors une partie intégrante. De tels choix peuvent être présents simultanément dans des situations diverses, même à l'intérieur d'un même Etat.

Indépendamment de l'autonomie normative et opérationnelle, il paraît important qu'il y ait toujours une spécificité soit d'études pour la connaissance paysagère des lieux soit de définition de lignes opérationnelles : conformément aux indications de la Convention, elles devraient concerner à la fois la protection des caractéristiques des lieux qui sont reconnus comme remarquables, la qualité ordinaire des lieux et les problèmes de requalification.

Il est aussi important qu'un tel processus de planification ait recours, le plus possible, aux instruments de la concertation préliminaire, verticale et horizontale, entre les différents niveaux et les secteurs intéressés par l'administration du territoire : il est souhaitable d'en favoriser l'obligation ou d'en stimuler l'utilisation grâce à des modalités qui facilitent les procédures administratives pour la mise en œuvre des plans...

Il est également souhaitable de définir des durées de validité et de mise à jour ou de renouvellement des plans et études de paysage ou de la planification à dimension paysagère, en tenant compte de différents facteurs : de la rapidité des transformations selon les espaces concernés, des possibilités concrètes d'engager les administrations

²⁶ Les principales catégories d'instruments sont ici résumées. Elles sont définies par les lois et règlements ou ont été utilisées par différents Etats européens au cours des dernières décennies. Ces instruments sont utilisés, soit dans le cadre des politiques du paysage, soit en vue de l'introduction de la dimension paysagère dans les politiques sectorielles qui influent sur les transformations du territoire. Ces choix peuvent s'opérer dans différentes situations et dans le même Etat.

dans l'élaboration de tels instruments, de la sensibilité du public pour de telles thématiques, des opportunités de développement durable que la question de la qualité paysagère des lieux peut mettre en évidence... (une durée de dix ans est souvent recommandée).

Un plan et une étude de paysage se concrétisent par des documents cartographiques et des rapports qui consignent les objectifs et les mesures prévues. Ils comportent : des dispositions opérationnelles sur l'aménagement paysager, la protection, la requalification, la gestion permanente du paysage ; des dispositions pédagogiques relatives à l'information et à la sensibilisation de la population et des acteurs économiques ; et des mesures de participation directe, plus ou moins effective, des acteurs concernés.

Plans et études de paysage

Les plans et études de paysage, résultats d'une concertation élargie, sont généralement destinés à :

- identifier des « unités/ensembles/aires/systèmes/... »²⁷ de paysage définis, aussi bien pour ceux qui ont été reconnus de bonne qualité paysagère que pour ceux qui sont dégradés, détériorés ou problématiques ; cette identification doit être faite en tenant compte des résultats des connaissances acquises ;
- attribuer aux « unités/ensembles/aires/systèmes/... » de paysage des « objectifs de qualité paysagère » correspondants ; ils peuvent ainsi faire état, séparément ou simultanément :
 - de la manière dont doit être assurée la conservation des caractéristiques favorisant la qualité paysagère (morphologie et éléments constitutifs des lieux, couleurs, techniques et matériaux de construction, qualité symbolique du lieu, par exemple) ;
 - des orientations de développement compatibles avec les différentes caractéristiques paysagères reconnues, telles qu'elles ne modifient pas la qualité du paysage ;
 - des possibilités de requalification des éléments compromis, dégradés ou problématiques, ceci afin de rétablir leur qualité ou d'en créer de nouvelles ;
- définir des prescriptions et des activités générales et opérationnelles pour la qualité paysagère du territoire (protection, aménagement, requalification), en apportant une attention toute particulière aux mesures nécessaires pour la mise en valeur paysagère, l'utilisation et l'accessibilité publiques des lieux ;
- présenter des dispositions relatives à la sensibilisation et à l'information des populations et des différentes catégories d'acteurs qui agissent sur le paysage – acteurs économiques, techniciens, administrateurs... ;
- prévoir le cas échéant des accords, des subventions ou des financements pour l'entretien des éléments, la création de structures ou l'exercice d'activités récréatives ou didactiques ; ceci peut être fait en ayant recours à des fonds spécifiquement mis à disposition ou en signalant la possibilité d'utiliser des fonds appartenant à des secteurs tels que l'agriculture, le tourisme, la culture, les travaux publics ou encore en favorisant cette utilisation
- mobiliser la population ;
- définir un programme de gestion à court ou moyen terme.

2. Chartes, contrats, plans stratégiques partagés et autres instruments

Il est généralement de plus en plus fait recours à des instruments de concertation et de négociation. Ceux-ci peuvent aussi être utilisés dans le cadre de la mise en œuvre de politiques paysagères. Il existe déjà des expériences positives en la matière. Ces instruments devraient favoriser l'expression des différents points de vue et permettre la validation commune de l'interprétation des caractéristiques des lieux, l'élaboration et l'approbation des objectifs et des stratégies de contrôle à moyen et à long terme, par les différents acteurs influents sur le paysage ; ils devraient comporter une prise d'engagements réciproques afin de mieux mettre en œuvre une politique paysagère, à travers un programme d'actions concrètes et durables.

C'est aux différents Etats et régions qu'incombe la responsabilité de la définition des caractéristiques de tels instruments, par rapport à leurs propres spécificités : modalités d'implication des acteurs, formes de négociation et des contrat, formes de la réalisation des choix, responsabilités en matière de coordination, procédures juridiques existantes...

Sur la base des expériences existantes, il est possible de noter l'importance croissante qui est accordée à l'implication des acteurs (publics et privés, individuels et collectifs, locaux et supra-locaux, généraux ou

²⁷ Plusieurs termes, liés à différentes modalités descriptives et interprétatives des lieux, peuvent être utilisés, chaque Etat pouvant avoir une terminologie propre selon sa langue.

sectoriels...), à l'apport des techniciens experts en paysage aux différentes phases d'un projet et à la mise à la disposition du public d'un cadre clair et validé des connaissances acquises.

3. Etudes d'impact et paysages

Les procédures d'études d'impact – évaluation des incidences environnementales (EIE) et évaluation environnementale stratégique (EES) – prévues par l'Union européenne pour évaluer les conséquences des projets d'aménagement sur l'environnement²⁸ constituent des instruments très utiles pour étudier les effets directs et indirects des projets et plans sur les lieux ainsi que pour préciser les mesures envisagées afin d'éviter ou de réduire ces effets, si nécessaire. Ces procédures peuvent être également utilisées dans des Etats non membres de l'Union européenne. Toutefois, dans les expériences existantes, on peut constater une fréquente insuffisance des modalités d'analyse et d'évaluation de la dimension paysagère qui est souvent considérée comme une thématique sectorielle s'ajoutant aux composantes environnementales (air, eau, terre) et souvent traitée à travers des indicateurs quantitatifs. Une véritable évaluation qualitative des effets des projets et plans d'aménagements sur le paysage est donc nécessaire.

Un changement dans les contenus de ces procédures s'avère indispensable en faveur d'une lecture globale et intégrée des lieux à travers les différents points de vue.

Il est indispensable de prévoir des interventions pour atténuer et compenser les éventuels effets négatifs des projets d'aménagement, du point de vue paysager et environnemental (intégration des deux points de vue).

Il est utile d'appliquer les principes directeurs de l'évaluation stratégique environnementale (EES) afin d'évaluer et de contrôler la mise en œuvre des plans et les programmes d'aménagement du territoire, puisque cette évaluation implique une prise en considération intégrale et globale de tout le paysage et surtout de la capacité de tolérance des transformations envisagées.

4. Permis paysager (procédure pour l'évaluation des effets paysagers des interventions de transformation)

Tous les projets de transformation, de n'importe quel type, menés généralement à une échelle locale, devraient tenir compte des problèmes de la qualité paysagère des lieux. Certains Etats se sont dotés d'instruments spécifiques. L'évaluation des effets paysagers des interventions de transformation devrait contribuer à favoriser les prises de décisions des organismes administratifs et à habituer, éduquer et/ou former les particuliers, les techniciens et les administrateurs à tenir compte aussi de la dimension paysagère dans la définition des projets d'aménagement.

Il est donc nécessaire de définir une procédure spécifique d'évaluation paysagère de tous les projets d'aménagement du territoire pour lesquels une autorisation administrative est prévue (et qui ne sont pas encore soumis à l'EIE et/ou à EES).

Il convient cependant de veiller à ce que la documentation demandée et la procédure ne soient pas particulièrement onéreuses et techniquement compliquées, car cela constituerait un alourdissement bureaucratique mal toléré. Par ailleurs, l'évaluation des effets paysagers doit être conçue indépendamment du projet d'équipement ou de construction et donner lieu à une documentation et à une procédure spécifique tout en permettant une analyse globale et intégrée des rapports entre les lieux et le projet de transformation (y compris donc aussi les aspects environnementaux).

La documentation devrait :

- présenter l'état des lieux avant la réalisation des travaux, démontrer la correspondance qu'il y a entre la caractéristique du projet et les contextes dans lequel le projet se situe, et simuler l'état des lieux après l'intervention ;
- permettre d'apprécier comment le projet s'insère dans les différents contextes : le contexte « proche » des lieux qui fait l'objet de l'intervention – les abords –, les contextes voisins ou « à mi-chemin » et le contexte « lointain », qui pose des problèmes de visibilité et d'inter-visibilité des lieux dans les territoires les plus vastes.

²⁸ Evaluation des incidences environnementales (EIE), directive n° 11/1997 de l'Union européenne ; Evaluation environnementale stratégique (EES), directive n° 42/2001 de l'Union européenne.

Il s'agit ainsi d'apprécier la nature des matériaux, les couleurs, les techniques de construction, ainsi que l'impact sur les aspects biotiques et abiotiques ;

– évaluer les effets des transformations proposées sur les lieux et introduire, si nécessaire, des mesures d'atténuation qui garantissent le maintien d'une bonne qualité paysagère des lieux et des mesures de compensation qui peuvent contribuer à favoriser la qualité environnementale.

5. Paysages protégés

Il est important d'encourager une politique qui ait pour objet de promouvoir la qualité de l'ensemble du territoire à travers la définition de politiques favorables à la connaissance, la planification, la gestion et l'aménagement de paysages ordinaires ou dégradés, plutôt qu'une politique tendant seulement à l'identification et à la défense de lieux considérés comme remarquables. Cette dernière catégorie, qui a longtemps été expérimentée pour les monuments ou pour les espaces naturels, montre parfois des signes de difficulté lorsqu'elle prévaut sur les autres politiques et constitue une défense passive des lieux isolés de l'ensemble du territoire ; les autorisations de modification des lieux ne sont en effet soumises qu'à la seule décision de spécialistes et de professionnels.

Lorsqu'il convient de prévoir une réglementation spécifique pour des lieux particuliers (ou d'introduire des modifications aux lois déjà existantes), il est nécessaire de suggérer une large définition des motivations, capable de résister aux dynamiques conceptuelles ni validées ni consolidées et de répondre en même temps aux spécificités de chaque Etat. Il semble préférable d'éviter les motivations du type « caractéristique pittoresque », « beauté naturelle » « caractéristique remarquable », qui appartiennent à des concepts culturels propres à la législation de protection des monuments et des sites des premières décennies du XX^e siècle et qui correspondent mal à l'esprit de la Convention européenne du paysage et d'utiliser plutôt des argumentaires, en indiquant par exemple, que sont soumis à une protection spéciale les lieux qui ont été identifiés comme présentant un intérêt paysager exceptionnel en tant qu'espaces « représentatifs du patrimoine culturel et naturel ». Aux motivations inhérentes aux caractéristiques spécifiques des lieux peuvent s'ajouter ou se substituer des motivations dérivées de sensibilités ou risques particuliers.

Pour ces lieux, chaque Etat devrait individualiser, selon ses propres nécessités :

- les mesures et les instruments de protection généraux et spécifiques ; il s'agit de méthodes de classement ou d'inventaires, d'instruments institutionnels tels que la création de parcs, réserves ou autres zones protégées (parcs culturels, parcs régionaux, réserves archéologiques...), de mesures provisoires de protection et d'autres instruments ;
- les caractères des instruments de recensement et de protection ; cela implique une description du lieu compte tenu des principales motivations de sa protection, l'indication des mesures de notification au public et aux propriétaires privés...

Il est utile d'appliquer aux lieux des règlements spécifiques contraignants, des règlements d'orientation (ceci pour chaque lieu classé en fonction de son extension et de ses caractéristiques...) ou encore de véritables plans spécifiques de paysage pour chaque site protégé ou pour certains types de sites. Il serait opportun de faire état de la réglementation qui leur est applicable tant lors des phases de planification que lors de l'exercice des actions de protection, de gestion et/ou d'aménagement.

6. Rapport entre paysage et règlements relatifs au patrimoine culturel et historique

Les politiques relatives au patrimoine culturel et historique se sont développées en Europe depuis la fin du XIX^e siècle. En général, chaque Etat possède désormais une législation, une organisation administrative et des instruments spécifiques en faveur de la tutelle de son patrimoine culturel et historique. Celui-ci fait aussi l'objet d'une attention renforcée de la part des populations. Même dans ce secteur, il est cependant aussi nécessaire d'introduire ou de renforcer la prise en compte de la dimension paysagère. En particulier, il est opportun que la protection et l'entretien des éléments ponctuels, linéaires, de surface, qui constituent un patrimoine culturel et historique (centres historiques, villas, sites archéologiques et industriels, jardins historiques...) tiennent compte de l'insertion de ce patrimoine dans le paysage.

Les abords des monuments historiques peuvent faire l'objet de plans particuliers ou de règlements visant à préserver les relations physiques, historiques, symboliques, visuelles et de composition avec les contextes proches et lointains. Il convient en d'autres termes, de passer d'une attention – et donc d'une protection – limitée portée aux éléments exceptionnels simples et isolés à une attention qui doit être accordée au système tout entier, dont ces éléments exceptionnels ne sont souvent – malgré leur importance fondamentale – qu'une composante.

Il est donc nécessaire :

- d'intégrer l'individualisation des biens du patrimoine historique en mettant en évidence leur rôle à l'intérieur d'un système de relations historiques et de formuler des instruments adéquats à la sauvegarde et à la valorisation d'un tel système ;
- de faire état des instruments de réglementation applicables aux activités qui conduisent à une transformation des lieux (règlements, programmations spécifiques, planification ordinaire...).

7. Prix du paysage

Contrairement aux autres formes de reconnaissance qui priment le caractère exceptionnel ou significatif des lieux, le Prix du paysage du Conseil de l'Europe se caractérise par une finalité de sensibilisation, essentiellement, puisqu'il a pour objet de reconnaître des politiques exemplaires réalisées par des collectivités publiques et des organismes non gouvernementaux ayant conduit à des réalisations.

Chaque Etat pourrait instituer son propre prix du paysage, et le prix national pourrait servir de pré-sélection en vue de l'organisation du Prix du paysage du Conseil de l'Europe. Chaque Etat pourrait ainsi décerner un prix à des politiques exemplaires de restauration ou de sauvegarde des paysages menacés ou dégradés, à des actions de bonne gestion quotidienne et ordinaire, à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans paysagers et de plans de gestion, à de bonnes expériences de participation des populations, à des politiques de formation et d'éducation continue, à des expériences de concertation horizontale et verticale pour la planification et la gestion des paysages, à des expériences transfrontalières, à des études et recherches capables d'impliquer une pluralité d'acteurs administratifs nationaux ou supranationaux...

Chaque Etat pourrait mieux articuler les catégories dans lesquelles le prix devrait être octroyé, selon ses propres spécificités, nécessités et opportunités. Il pourrait préciser : quel est le contenu du prix (simple gratification, soutien à l'action des acteurs, d'un point de vue financier, technique ou opérationnel...) ; quelles sont les formes de publication des résultats (expositions, manifestations, publications...) ; si le prix doit être octroyé en plusieurs catégories, par niveaux administratifs et/ou secteurs thématiques ; quelle sera la périodicité du prix ; et quelle sera la composition du jury.

Il est toutefois opportun que les choix relatifs aux prix nationaux et infra-nationaux se positionnent par rapport aux orientations et aux choix du Prix du paysage du Conseil de l'Europe, dans un processus de construction participative et acceptée par tous.

8. Observatoires, centres ou instituts du paysage

L'examen du suivi des dynamiques des paysages et de la question de leur protection, de leur gestion et de leur aménagement, nécessite une observation continue et la détermination d'un lieu d'échanges. La création d'observatoires, de centres ou d'instituts du paysage peut à cet égard par exemple s'avérer pertinente. Ceux-ci peuvent être créés à diverses échelles : nationale, régionale ou locale. Les observatoires, centres ou instituts du paysage pourraient avoir pour mission :

- d'évaluer l'état des paysages à des périodes données, en effectuant une observation du territoire au moyen de protocoles d'étude appropriés – divers types d'indicateurs peuvent en ce sens être utilisés ;
- de rassembler les expériences existantes et de promouvoir l'échange d'informations sur les politiques et les expériences de protection, de gestion et d'aménagement des paysages et de participation du public mises en œuvre aux différentes échelles ; et,
- de proposer des mesures d'action.

Si le choix de la désignation des responsables des observatoires, centres ou instituts du paysage revient aux autorités locales, régionales et/ou nationales, il est utile que les observatoires, les centres ou instituts du paysage servent de plateforme afin de favoriser la collaboration des scientifiques, professionnels et techniciens des administrations.

9. Rapport sur l'état du paysage et des politiques paysagères

Les autorités nationales, régionales et locales devraient rédiger à des intervalles de temps appropriés et sur la base des observations réalisées par les observatoires, centres ou instituts du paysage existants, un rapport sur

l'état des paysages de leurs territoires. Ce rapport devrait comprendre un bilan des politiques mises en œuvre de manière à vérifier à intervalles de temps réguliers, l'efficacité de la législation et des actions.

Ce rapport pourrait permettre : de confronter l'analyse des dynamiques effectives des lieux avec les orientations et les mesures paysagères mises en œuvre ; de mettre l'accent sur les résultats, les solutions et les problèmes rencontrés ; et d'indiquer de possibles nouvelles orientations. Ce rapport pourrait être également présenté dans le cadre des travaux menés par Parties contractantes dans le cadre des travaux menés pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

10. Ressources et financements

Les moyens permettant de promouvoir une politique du paysage peuvent être financiers et humains.

Il est possible de prévoir des ressources spécifiques, avec la constitution de fonds pour le paysage à différents niveaux administratifs, grâce à la contribution des financements publics et privés (organismes, associations, fondations...).

L'introduction des aspects paysagers dans les politiques sectorielles (environnement, tourisme, travaux publics, culture...) permet d'utiliser les ressources destinées à ces secteurs, tout à la fois pour la protection, la gestion et l'aménagement des paysages.

Peuvent également être mises en place des incitations directes ou indirectes :

– en ce qui concerne les incitations directes, peuvent être prises des mesures spéciales consistant en déductions fiscales et en subventions, ceci afin d'inciter à la prise en compte des paysages dans les décisions publiques et privées. Ces mesures devront s'adapter aux différents types de paysage, éléments constitutifs, instruments de mise en œuvre et aux besoins des collectivités locales concernées ;

– en ce qui concerne les incitations indirectes, d'autres types d'incitations peuvent être promues, comme l'assistance technique aux particuliers pour l'élaboration de plans et de projets, la valorisation des lieux avec des politiques pour le tourisme, le soutien des produits agricoles de qualité...

Il est possible de prendre des initiatives spécifiques pour favoriser la collaboration des associations (organisations non gouvernementales) à la définition et à la mise en œuvre des politiques du paysage aux différents niveaux administratifs, en relation avec les différents types d'instrument de mise en œuvre (plans, chartes...), ceci aux différentes phases des interventions (protection, gestion, aménagement).

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

* * *

ANNEXE

-----Message d'origine-----

De : DEJEANT-PONS Maguelonne
Envoyé : Friday 23 June 2006 11:50
À : 'jean-francois.seguin@environnement.gouv.fr'; 'm.deconinck@mrw.wallonie.be'; 'a.dibene@bap.beniculturali.it'; 'f.gandolfo@bap.beniculturali.it'; 'gabdg@dgotdu.pt'; 'joan.ganyet@gencat.net'; 'joan.ganyet@gencat.net'; 'fzoido@cica.es'; 'enrico.buergi@gmx.ch'; 'regis.ambroise@agriculture.gouv.fr'; 'yo.luginbuhl@club-internet.fr'; 'prieur@unilim.fr'; 'lionella.scazzosi@tiscali.it'
Cc : 'MOrtega@mma.es'; 'FAIRCLOUGH, Graham'; TERSER Andree
Objet : Conseil de l'Europe, Convention européenne du paysage, Consultation Texte cadre et Orientations - 23 juin 2006
Importance : Haute



T-FLOR (2006) 4 du 22 juin 200... Re: Conseil de l'Europe, Conve... Commentaires R. Ambroise 30 ma...

Message adressé aux représentants des Gouvernements et aux experts ayant participé aux réunions du Groupe de travail sur les Orientations pour la mise en oeuvre de la Convention européenne du paysage, en vue d'une consultation

Copie à Mme M. Ortega, M. G. Fairclough

Chère Madame, Cher Monsieur,

Faisant suite à mon précédent envoi du 13 avril, je me permets de vous faire parvenir ci-joint le document (T-FLOR (2006) 4 du 22 juin 2006). La version précédente, datée du 30 avril 2006, a en effet été révisée sur la base des observations reçues ci-jointes:

- Message de Mme Mireille Deconinck du 24 mai 2006 ;
- Commentaires de M. Régis Ambroise du 30 mai 2006.

Ce document représente une synthèse des travaux qui ont été faits par le Groupe de travail et qui pourrait, si vous êtes d'accord, être présenté à la Conférence des Etats contractants et signataires de la Convention lorsque celle-ci se réunira.

Pourriez-vous avoir l'amabilité de me faire parvenir vos observations éventuelles pour le 15 juillet 2006.

Ce document est encore provisoire car en cours d'élaboration et ne devrait pas encore être diffusé.

Avec tous mes remerciements.

Je vous adresse mon meilleur souvenir.

Maguelonne

Maguelonne DÉJEANT-PONS
Head of the Spatial Planning and Landscape Division
Chef de la Division de l'aménagement du territoire et du paysage
Council of Europe / Conseil de l'Europe - DG IV
F-67075 STRASBOURG Cedex France
Tel. +33 (0) 3 88 41 23 98 Fax. +33 (0) 3 88 41 37 51
E-mail: maguelonne.dejeant-pons@coe.int
<http://www.coe.int/CEMAT>
<http://www.coe.int/CEMAT/fr>
<http://www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention>
<http://www.coe.int/Conventioneuropéennedupaysage>
<http://www.coe.int/naturopa>
<http://www.coe.int/naturopa/fr>

COMMENTAIRES RECUS

-----Message d'origine-----

De : ENRICO BUERGI [<mailto:enrico.buergi@gmx.ch>]

Envoyé : Thursday 20 July 2006 17:42

À : DEJEANT-PONS Maguelonne

Objet : Orientations pour la mise en oeuvre de la CEP (2006) 4

Chère Maguelonne

Merci pour la transmission de cette dernière version qui est à mon avis très valable, bien élaborée et complète de ce qui est l'essentiel.

Il faudra encore la relire pour corriger quelques fautes d'orthographe. Sinon on pourrait la faire traduire en anglais après l'avis que j'imagine positif de tous les membres du groupe de travail - en particulier des représentants des Gouvernements et des experts (peut-être pas des observateurs).

A mon avis on pourra le soumettre/présenter à la Conférence lors de la séance du mois de mars 07 en demandant aux représentants des États de faire part de leurs observations dans les 3 mois qui suivent. Ensuite on pourra l'adapter si nécessaire et publier.

Je te souhaite des très belles vacances, à bientôt!

...

Salutations cordiales Enrico

--

-----Message d'origine-----

De : Jean-François SEGUIN [<mailto:Jean-Francois.SEGUIN@ecologie.gouv.fr>]

Envoyé : Thursday 21 December 2006 16:32

À : Anna Di bene; DEJEANT-PONS Maguelonne; Maria José FESTAS; Joan Ganyet; Enrico Buergi; Mireille Deconinck; Lionella Scazzosi; Yves Luginbuhl

Cc : Ortega Delgado, Margarita

Objet : Document Orientations pour la mise en oeuvre de la convention

Chers collègues et amis

comme convenu à Ljubljana et à Girona (inoubliables lieux et rencontres), je vous adresse le projet de texte préparé par les experts du Conseil de l'Europe, Lionella, Yves et Michel (l'adresse de Michel que j'ai est maintenant inexacte)

J'ai usé (et abusé) de ma responsabilité de président de ce groupe pour réaliser quelques contractions de ce texte qui se présente aujourd'hui comme un court texte d'une dizaine de pages, auquel sont associées trois annexes : un "modèle de loi cadre", quelques exemples d'instruments et des repères bibliographiques

je me suis également appuyé sur l'excellent travail réalisé par Maguelonne.

J'ai vérifié l'accord d'Yves et Lionella avant de vous envoyer ce texte

ainsi, nous disposons d'une matière pour la réunion du 11 janvier

Bonnes fêtes

Jean-François Seguin
chef du bureau des paysages
ministère de l'écologie et du
développement durable
20, avenue de Ségur
75032 Paris 07 SP

Tél : 01 42 19 20 32

Fax : 01 42 19 20 35

Mél : jean-francois.seguin@ecologie.gouv.fr

ANNEXE 4

PROPOSITION DE TEXTE CADRE RELATIF A LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

destiné être utilisé comme source d'inspiration par les autorités publiques qui le souhaiteraient à l'occasion de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage

(Ce document sera placé en annexe 2 du « Projet d'Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage », destiné à être présenté à la Conférence des 22-23 mars 2007, puis transmis au Comité des Ministres pour adoption)

Préambule

Conformément à la Convention européenne du paysage et afin de mieux guider les politiques paysagères, le texte cadre énonce certaines dispositions normatives et institutionnelles qui pourraient être mises en place au niveau national afin d'accompagner la formulation, le suivi et l'évaluation des politiques paysagères.

Article 1. Définitions

Aux fins du présent texte cadre :

- a.* «Paysage» désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ;
- b.* «Politique du paysage» désigne la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage ;
- c.* «Objectif de qualité paysagère» désigne la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ;
- d.* «Protection des paysages» comprend 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» comprend 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 sociales, économiques et environnementales ;
- f.* «Aménagement des paysages» comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages.

Article 2. Champ d'application

Le présent texte cadre s'applique à tout le territoire national et à tous les types de paysages :

- a.* il porte sur l'ensemble des espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains et concerne tant les espaces terrestres, que la mer territoriale et les zones côtières, les eaux intérieures, les zones humides, les fleuves, rivières, lacs et étangs ;
- b.* il concerne non seulement les paysages remarquables ou exceptionnels, mais aussi les paysages du quotidien et les espaces dégradés ou détériorés.

Article 3. Principes généraux

Les principes généraux concernent l'ensemble des autorités publiques devant élaborer et mettre en œuvre une politique paysagère.

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.

2. Droits et responsabilités

La protection, la gestion et l'aménagement des paysages impliquent des droits et des responsabilités pour chacun.

3. Intégration de la dimension paysagère

Les autorités publiques – nationales, régionales et locales – doivent intégrer et prendre en compte la dimension paysagère dans leurs diverses politiques sectorielles pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. Elles doivent également intégrer cette dimension dans les divers textes juridiques de mise en œuvre de ces politiques.

4. Participation du public

Les actions entreprises au niveau de la conception, de la réalisation et du suivi des politiques du paysage, doivent être précédées et accompagnées de procédures appropriées de participation du public et des acteurs concernés afin que ceux-ci puissent jouer un rôle actif dans l'élaboration des objectifs de qualité paysagère et dans la mise en œuvre des actions de protection, de gestion et d'aménagement. Des documents d'information rédigés en langage non technique sont préparés à cet effet.

5. Connaissance, sensibilisation, éducation et formation

a. Les paysages font l'objet d'études approfondies sur l'ensemble du territoire.

b. Des actions d'information et de sensibilisation sont organisées à tous les niveaux territoriaux.

c. Les programmes d'enseignement primaire et secondaire comportent une éducation au paysage dans le cadre des disciplines appropriées.

d. Un enseignement supérieur spécifique consacré à la protection, à l'aménagement et à la gestion du paysage, est promu.

e. La question paysagère est insérée dans les formations de spécialistes des politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme, des politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans celles des autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage.

6. Politiques paysagères

a. La politique du paysage implique des mesures d'action dynamiques traduisant une exigence qualitative. Il s'agit selon les cas, d'actions de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages, qui se concrétisent à la fois par des mesures et des processus. Elles peuvent être effectuées séparément ou simultanément.

b. Chaque autorité – nationale, régionale et locale – définit au niveau de responsabilité qui lui est propre, une politique de paysage comprenant des actions de protection, de gestion et d'aménagement des paysages relevant de sa compétence. Cette politique est accompagnée de mesures d'identification

et de qualification des paysages, visant à apprécier la place particulière que le public et les acteurs concernés leur attribuent à partir d'une connaissance avérée des caractéristiques des lieux et des enjeux.

c. 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 et dans les autres politiques sectorielles.

d. Les mesures matérielles et juridiques prises au titre de la protection, de la gestion ou de l'aménagement des paysages doivent contribuer au développement durable et être notamment compatibles avec le souci de la protection de l'environnement et de la valorisation du patrimoine naturel et culturel.

Article 4. Partage des responsabilités et compétences

a. La politique du paysage est une responsabilité partagée entre l'autorité nationale et les autorités régionales et locales, conformément au principe de la subsidiarité.

b. Le Ministère de... :

i. a en charge la mise en œuvre de la politique du paysage et la coordination interministérielle en la matière ;

ii. organise la concertation avec la société civile et l'évaluation des politiques paysagères au sein d'une instance ad hoc ;

iii. élabore et révisé régulièrement, en collaboration 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.

c. Les ministères dont les activités influent sur les paysages 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 3 et rendre compte régulièrement de leur politique paysagère.

d. Les 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 et doivent prendre en compte le paysage à leur niveau territorial respectif.

ANNEXE 5

Strasbourg, 7 juillet 2006

T-FLOR (2006) 1 rev.

CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

– Convention de Florence –

Projet de

RÈGLEMENT DU PRIX DU PAYSAGE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE DU CONSEIL DE L'EUROPE

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

Le Prix du Paysage de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe (« le Prix ») est prévu à l'article 11 de la Convention européenne du paysage (Florence, 20 octobre 2000).

« Article 11 – Prix du paysage du Conseil de l'Europe »

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

2 Les candidatures au Prix du paysage du Conseil de l'Europe seront transmises aux Comités d'experts visés à l'article 10 par les Parties. Les collectivités locales et régionales transfrontalières et les regroupements de collectivités locales ou régionales concernés peuvent être candidats, à la condition qu'ils gèrent ensemble le paysage en question.

3 Sur proposition des Comités d'experts visés à l'article 10 le Comité des Ministres définit et publie les critères d'attribution du Prix du paysage du Conseil de l'Europe, adopte son règlement et décerne le prix.

4 L'attribution du Prix du paysage du Conseil de l'Europe doit conduire les sujets qui en sont titulaires à veiller à la protection, à la gestion et/ou à l'aménagement durables des paysages concernés. »

* * *

1. OBJECTIF

a. Le Prix représente la reconnaissance honorifique par la remise d'un diplôme, d'une politique ou de mesures prises par des collectivités locales et régionales ou des organisations non gouvernementales visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement durable des paysages. Il traduit le souhait des Parties contractantes à la Convention (« les Parties ») de primer des initiatives concrètes

et exemplaires et des actions en matière d'éducation et de formation en faveur de l'accomplissement de paysages de haute qualité sur leur territoire.

b. Le Prix s'inscrit dans la lignée du travail accompli par le Conseil de l'Europe en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et du développement durable. Il met en valeur la dimension territoriale des droits de l'homme et de la démocratie, en reconnaissant l'importance des mesures prises pour améliorer le cadre de vie et la qualité de vie des populations.

c. Le Prix couronne un vaste processus de mise en œuvre de la Convention aux niveaux national et transnational tendant à encourager et reconnaître des paysages de qualité. Il contribue en outre à sensibiliser les populations à l'importance des paysages de qualité dans leur vie, aux menaces qui pèsent sur eux et aux opportunités qui se présentent afin d'en prendre soin. Il favorise la participation du public au processus décisionnel concernant les politiques paysagères.

2. QUALIFICATION DES CANDIDATS

a. Le Prix est attribué dans deux catégories : « Collectivités locales ou régionales » et « Organisations non gouvernementales ».

b. Des collectivités locales ou régionales de plusieurs Parties (ou leurs groupements) agissant en faveur d'un paysage transfrontalier peuvent être candidates, à condition qu'elles protègent, gèrent et/ou aménagent ensemble ces paysages.

3. PROCÉDURE

La procédure se déroule en deux phases :

Phase 1 : Niveau national

a. Evaluation des candidatures au niveau national

Chaque Partie évalue au niveau national les candidatures qu'elles souhaitent présenter pour l'obtention du Prix.

Ces candidatures peuvent résulter d'un concours organisé par chaque Partie au niveau national ou régional, pouvant être dénommé « Prix national du paysage », en tenant compte des critères d'attribution du Prix tels qu'ils figurent à l'annexe du présent règlement.

b. Présentation des candidatures auprès du Secrétariat général du Conseil de l'Europe

Chaque Partie peut transmettre deux candidats au Secrétariat général du Conseil de l'Europe, dans chacune des catégories prévues ci-dessus, en langue française ou anglaise. Le dossier de candidature comprend :

- une notice biographique du candidat s'il s'agit d'une personne physique ou une description de l'organisation responsable s'il s'agit d'une personne morale (3 pages maximum);
- une présentation détaillée et illustrée de la politique, des mesures ou des programmes de formation ou d'éducation pris en vue de la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages concernés et une évaluation des résultats obtenus (20 pages maximum pouvant être complétées d'annexes).

Les documents seront envoyés sous forme de CD-ROM et en version papier. Les dossiers incomplets ou ne respectant pas le règlement ne sont pas admis à concourir.

Le Prix est décerné tous les deux ans à compter de l'année 2007. Les dossiers d'inscription doivent parvenir au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe au plus tard le 30 mai de l'année du Prix.

Phase 2 : Niveau européen

a. Constitution du jury

Un jury international composé de sept membres désignés à titre personnel et honorifique par le (la) Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe est constitué. Celui-ci, désigné pour l'année du Prix, comprend :

- un membre de chacun des Comités d'experts chargé du suivi de la Convention, choisis par ces Comités [CO-DBP, CDPAT et CHF-CEMAT] ;
- un membre du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, choisi par le Congrès ;
- un représentant d'une organisation non gouvernementale, proposé par le Comité restreint d'experts de la Convention européenne du paysage ;
- trois spécialistes éminents en matière de patrimoine et de qualité paysagère, proposés par le Comité restreint d'experts de la Convention européenne du paysage.

Chaque année du Prix, le jury sera présidé par le Président du Comité restreint d'experts de la Convention européenne du paysage.

b. Examen par le jury et choix des lauréats

Les décisions du jury sont prises à la majorité absolue des votants aux deux premiers tours de scrutin et à la majorité relative au tour suivant, sur la base des critères d'attribution du Prix figurant à l'annexe du présent règlement, en expliquant les motifs de son choix.

Une mention spéciale par catégorie peut être attribuée.

Les décisions du jury sont sans appel.

c. Remise du Prix par le Comité des Ministres

Le Comité des Ministres remettra aux lauréats le Prix du paysage de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe, mentionnant les raisons de son attribution et l'année de la remise.

d. Participation à la réunion du Comité restreint d'experts de la Convention européenne du paysage

Dans la mesure des possibilités budgétaires des Parties contractantes à la Convention et du Conseil de l'Europe, les lauréats sont invités à participer à la réunion du Comité restreint d'experts de la Convention européenne du paysage afin de faire part de leur engagement et de présenter leur expérience.

4. PUBLICITÉ

a. Chaque Partie est invitée à promouvoir les critères définis dans le présent règlement et faire traduire le règlement dans sa (ses) langue(s) nationale(s).

b. Chaque Partie et le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe encouragent la couverture médiatique afin de sensibiliser le public à l'existence du Prix.

5. PÉRIODICITÉ

Le Prix est remis par le (la) Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe ou son (sa) représentant(e) dans chacune des catégories tous les deux ans à compter de l'année 2007, dans la mesure du possible le 20 octobre, jour d'ouverture de la Convention à la signature, à l'occasion d'une cérémonie publique.

6. RÉVISION DU REGLEMENT

Ces règles sont révisables, si nécessaire, tous les cinq ans, à compter de leur acceptation.

ANNEXE

CRITÈRES D'ATTRIBUTION DU PRIX DU PAYSAGE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Les collectivités locales et régionales et leurs groupements et les organisations non gouvernementales visées à l'article 11 paragraphe 1 de la Convention sont invitées à présenter deux candidatures par catégorie pour l'obtention du Prix du paysage de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe pour une politique ou des mesures visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement durable des paysages, conformément aux quatre critères suivants.

CRITÈRE 1 - DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE

La politique ou les mesures devraient être clairement prises en vue de la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages concernés et:

- s'inscrire dans une politique de développement territorial durable afin de les intégrer harmonieusement dans l'organisation physique de l'espace ;
- faire preuve d'une efficacité durable en tenant compte des aspects environnementaux, sociaux, culturels et économiques ;
- s'opposer aux dégradations, appauvrissements et détériorations du paysage.

CRITÈRE 2 - EXEMPLARITÉ

La politique ou les mesures prises qui ont contribué à renforcer la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages concernés, devrait avoir une valeur exemplaire de bonne pratique dont d'autres pourraient s'inspirer.

CRITÈRE 3 - SENSIBILISATION DU PUBLIC

La politique ou les mesures prises en vue de la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages concernés devrait permettre à la majorité des habitants du territoire en question de jouer un rôle significatif et participatif en faveur de leur devenir et pour être fondée manifestement sur les aspirations du public pour leur paysage en devenir.

La population du territoire concerné devrait être sensibilisée :

- à l'importance de son engagement ;
- à la nécessité de protéger et de soutenir les paysages de qualité, d'une manière générale ;
- à l'existence de ses droits et responsabilités envers le devenir du paysage concerné.

CRITÈRE 4 – PARTICIPATION DU PUBLIC

La politique ou les mesures prises en vue de la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages concernés devrait impliquer une étroite participation du public (population et autres acteurs) et devrait refléter manifestement les aspirations du public pour leur paysage en devenir ; le public devrait pouvoir participer simultanément de deux manières :

- au moyen de dialogues et d'échanges entre les acteurs de la société (organisation de réunions publiques, de débats, de procédures de participation et de consultation sur le terrain, par exemple) ;
- au moyen de procédures de participation et d'intervention du public dans les politiques paysagères mises en place par les autorités nationales, régionales ou locales.

CRITÈRE 5 - INSTRUMENTS NOVATEURS OU PROSPECTIFS

La politique ou les mesures prises en vue de la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages concernés devrait s'appuyer sur des instruments novateurs ou prospectifs, ou sur des initiatives.

ANNEXE 6

PROJET DE RÈGLEMENT DU PRIX DU PAYSAGE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE DU CONSEIL DE L'EUROPE

*(Document destiné à être présenté à la Conférence des 22-23 mars 2007,
puis transmis au Comité des Ministres pour adoption)*

Le Prix du Paysage de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe (« le Prix ») est prévu à l'article 11 de la Convention européenne du paysage (Florence, 20 octobre 2000).

« Article 11 – Prix du paysage du Conseil de l'Europe »

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

2 Les candidatures au Prix du paysage du Conseil de l'Europe seront transmises aux Comités d'experts visés à l'article 10 par les Parties. Les collectivités locales et régionales transfrontalières et les regroupements de collectivités locales ou régionales concernés peuvent être candidats, à la condition qu'ils gèrent ensemble le paysage en question.

3 Sur proposition des Comités d'experts visés à l'article 10 le Comité des Ministres définit et publie les critères d'attribution du Prix du paysage du Conseil de l'Europe, adopte son règlement et décerne le prix.

4 L'attribution du Prix du paysage du Conseil de l'Europe doit conduire les sujets qui en sont titulaires à veiller à la protection, à la gestion et/ou à l'aménagement durables des paysages concernés. »

* * *

1. OBJECTIF

a. Le Prix représente la reconnaissance honorifique par la remise d'un diplôme, d'une politique ou de mesures prises par des collectivités locales et régionales ou des organisations non gouvernementales visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement durable des paysages. Il traduit le souhait des Parties contractantes à la Convention (« les Parties ») de primer des initiatives concrètes et exemplaires et des actions en matière d'éducation et de formation en faveur de l'accomplissement de paysages de haute qualité sur leur territoire.

b. Le Prix s'inscrit dans la lignée du travail accompli par le Conseil de l'Europe en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et du développement durable. Il met en valeur la dimension territoriale des droits de l'homme et de la démocratie, en reconnaissant l'importance des mesures prises pour améliorer le cadre de vie et la qualité de vie des populations.

c. Le Prix couronne un vaste processus de mise en œuvre de la Convention aux niveaux national et transnational tendant à encourager et reconnaître des paysages de qualité. Il contribue en outre à

sensibiliser les populations à l'importance des paysages de qualité dans leur vie, aux menaces qui pèsent sur eux et aux opportunités qui se présentent afin d'en prendre soin. Il favorise la participation du public au processus décisionnel concernant les politiques paysagères.

d. Le Prix est attribué dans trois catégories : « protection », « gestion » et « aménagement », pour une réalisation achevée au moins depuis trois ans.

2. QUALIFICATION DES CANDIDATS

a. Peuvent être candidats des « collectivités locales ou régionales » (ou leurs groupements) ou des « organisations non gouvernementales », seules ou en partenariat.

b. Des collectivités locales ou régionales (ou leurs groupements) de plusieurs Parties agissant en faveur d'un paysage transfrontalier peuvent être candidates, à condition qu'elles protègent, gèrent et/ou aménagent ensemble ces paysages.

3. PROCÉDURE

La procédure se déroule en deux phases :

Phase 1 : Présentation des candidatures au Secrétariat du Conseil de l'Europe

Les candidatures sont transmises par les Parties. Elles peuvent résulter d'un concours organisé par chaque Partie en tenant compte des critères d'attribution du Prix tels qu'ils figurent à l'annexe au présent règlement.

Chaque Partie peut transmettre un candidat par catégorie au Secrétariat général du Conseil de l'Europe, dans chacune des catégories prévues ci-dessus.

Le dossier de candidature, présenté dans l'une des deux langues officielles du Conseil de l'Europe (français ou anglais), comprend :

- une présentation du ou des candidats (3 pages maximum en version papier);
- une présentation de la mise en œuvre d'une politique ou des mesures visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement durable de leurs paysages, faisant la preuve d'une efficacité durable et pouvant ainsi servir d'exemple (5 pages maximum en version papier pouvant être complété d'annexes présentées en CD-ROM en format PDF).

Les dossiers incomplets ou ne respectant pas le règlement ne sont pas admis à concourir.

Le Prix est décerné tous les deux ans à compter de l'année 2008. Les dossiers d'inscription doivent parvenir au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe au plus tard le 30 mai de l'année du Prix.

Phase 2 : Niveau européen

a. Constitution du jury

Un jury international composé de sept membres, désignés à titre personnel et honorifique par le (la) Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe, est constitué. Celui-ci, désigné pour l'année du Prix, comprend :

- un membre de chacun des Comités d'experts chargé du suivi de la Convention, choisis par ces Comités ;

- un membre du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, choisi par le Congrès ;
- un représentant d'une organisation non gouvernementale internationale, proposé par le Regroupement des OING ayant le statut participatif auprès du Conseil de l'Europe ;
- trois spécialistes éminents en matière de paysage, désigné par le Secrétariat général du Conseil de l'Europe.

Chaque année du Prix, le Secrétariat général du Conseil de l'Europe désignera un Président du Prix.

b. Examen par le jury et choix des lauréats

Les décisions du jury sont prises à la majorité absolue des votants aux deux premiers tours de scrutin et à la majorité relative au tour suivant, sur la base des critères d'attribution du Prix figurant à l'annexe au présent règlement. Les motifs des choix opérés sont expliqués.

Une mention spéciale par catégorie peut être attribuée.

Les décisions du jury sont sans appel.

c. Remise du Prix

Le Comité des Ministres décerne le Prix du paysage de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe, en mentionnant les raisons de son attribution et l'année de la remise.

Les Prix sont remis par le (la) Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe ou son (sa) représentant(e).

Les Prix sont remis dans chacune des trois catégories tous les deux ans à compter de l'année 2008, dans la mesure du possible le 20 octobre, jour d'ouverture de la Convention à la signature, à l'occasion d'une cérémonie publique.

4. PUBLICITÉ

a. Chaque Partie est invitée à promouvoir les critères définis dans le présent règlement et faire traduire le règlement dans sa (ses) langue(s) nationale(s).

b. Chaque Partie et le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe encouragent la couverture médiatique afin de sensibiliser le public à l'existence du Prix.

5. RÉVISION DU RÈGLEMENT

Ces règles sont révisables, si nécessaire, tous les cinq ans, à compter de leur acceptation.

Annexe

Critères d'attribution du Prix du paysage de la Convention européenne du paysage

CRITÈRE 1 - DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE

La politique ou les mesures devraient être clairement prises en vue de la protection, de la gestion et/ou de l'aménagement des paysages concernés et :

- s'inscrire dans une politique de développement territorial durable afin de les intégrer harmonieusement dans l'organisation physique de l'espace ;

- faire preuve d'une efficacité durable en tenant compte des aspects environnementaux, sociaux, culturels et économiques ;
- s'opposer aux dégradations, appauvrissements et détériorations du paysage.

CRITÈRE 2 - EXEMPLARITÉ

La politique ou les mesures prises qui ont contribué à renforcer la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages concernés, devrait avoir une valeur exemplaire de bonne pratique, dont d'autres pourraient s'inspirer.

CRITÈRE 3 – PARTICIPATION DU PUBLIC

La mise en œuvre de la politique ou des mesures prises en vue de la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages concernés devraient impliquer une étroite participation du public (population et autres acteurs) et devrait refléter manifestement les aspirations du public pour leur paysage en devenir ; le public devrait pouvoir participer simultanément de deux manières :

- au moyen de dialogues et d'échanges entre les acteurs de la société (organisation de réunions publiques, de débats, de procédures de participation et de consultation sur le terrain, par exemple) ;
- au moyen de procédures de participation et d'intervention du public dans les politiques paysagères mises en place par les autorités nationales, régionales ou locales.