

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 292 (2010)¹

Le paysage: une nouvelle dimension de l'action publique territoriale

1. Le paysage contribue de façon essentielle au bien-être des citoyens et à la consolidation de l'identité européenne. Il constitue le domaine privilégié des relations de l'homme avec son environnement naturel et bâti, et il est emblématique du déploiement territorial des activités humaines.

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, qui est à l'initiative de la Convention européenne du paysage (STE n° 176), est convaincu que le paysage est un sujet politique d'intérêt général et un bien commun des populations.

3. L'enjeu fondamental de la question des paysages n'est plus seulement celui de la protection des sites considérés comme les plus exceptionnels, mais bien davantage celui des paysages urbains, périurbains, ruraux ou naturels, dans lesquels vit la très grande majorité des populations européennes.

4. En effet, le paysage représente une composante majeure de la qualité de vie des populations et implique une responsabilité collective. L'action paysagère représente un moyen d'œuvrer dans une perspective de démocratie de proximité et de droits de l'homme. Elle constitue une réponse aux aspirations des populations vis-à-vis d'un cadre de vie de qualité et à leur demande de participation aux décisions transformant leur environnement quotidien.

5. Le Congrès observe que les politiques du paysage s'imposent progressivement comme un moyen de lier les exigences d'amélioration du territoire des collectivités locales et régionales aux nécessités de leur développement économique et à la préservation à long terme des ressources, des milieux naturels et de la biodiversité.

6. En outre, il considère que le maintien et l'amélioration de la qualité des paysages européens doit être une priorité, et que les questions soulevées par les transformations continues des paysages doivent s'inscrire dans la perspective du développement durable. A cet égard, la rapidité du processus de développement dans certains pays et des transformations du paysage qu'il induit nécessite une vigilance toute particulière.

7. La Convention européenne du paysage, qui est le premier traité international mettant en relation la qualité du paysage avec la qualité de vie des populations de l'ensemble du territoire européen, porte un esprit novateur qui a modifié le concept de paysage. Elle a ouvert l'action publique internationale, nationale, régionale et locale à une nouvelle dimension, et a généré de véritables et significatifs progrès

dans les politiques du paysage mises en œuvre dans de nombreux pays européens.

8. Le Congrès constate avec satisfaction qu'elle est devenue un instrument opérationnel et a suscité des réactions très positives. Il se félicite du nombre significatif de signatures et de ratifications, dix ans après son adoption à Florence en 2000.

9. Il estime qu'il existe aujourd'hui en Europe un réel intérêt pour le paysage, qu'il convient de soutenir car ne pas prendre en compte les paysages dans les démarches d'aménagement est susceptible de provoquer la destruction irréversible d'une importante partie du patrimoine culturel et géographique de nos sociétés.

10. La mise en œuvre de la Convention européenne du paysage demande par conséquent une rigueur et une interprétation attentive qui tiennent compte de toutes les dimensions qu'elle recouvre, c'est-à-dire, sociale, économique et écologique. Une application précipitée ou simplifiée de la convention pourrait conduire à une approche superficielle, voire simplement cosmétique avec des effets pervers sur le paysage.

11. Le Congrès rappelle que les cadres institutionnels de la mise en œuvre des politiques paysagères sont différents d'un pays à l'autre, et que le développement inégal de la démocratie dans les pays européens, la nouveauté des méthodes que propose la convention ainsi que le manque de pratique sont autant de handicaps à surmonter.

12. Aussi, il estime qu'il est nécessaire de diffuser largement les expériences et de renforcer la coopération internationale pour améliorer la qualité des paysages européens. Il préconise également de favoriser l'action paysagère transfrontalière car les paysages forment un ensemble homogène qui ne se dissout pas au passage des frontières.

13. L'amélioration des paysages passe par le développement de la démocratisation et, plus particulièrement, de la participation des populations au processus décisionnel. Elle implique également le développement de l'enseignement et de la formation, et la sensibilisation du public – en particulier des élus.

14. Le Congrès salue la volonté d'un nombre croissant de collectivités locales et régionales d'intervenir sur la qualité paysagère de leurs espaces car elles ont un rôle prépondérant à jouer dans la protection, la gestion, l'aménagement et la mise en valeur des paysages des territoires dont elles ont la charge et qu'elles ont la responsabilité d'aménager. Cette nouvelle dimension de l'action publique territoriale doit être soutenue et accompagnée.

15. Par conséquent, et afin de garantir la mise en œuvre effective et un suivi optimal de la Convention européenne du paysage, le Congrès recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe:

a. de prendre pleinement acte de l'expérience des pouvoirs locaux et régionaux en veillant à ce que le système de suivi en cours d'élaboration intègre largement leur action sur le paysage;

doivent ?

b. de prendre en compte, lors du renouvellement des mandats des comités directeurs du secteur du patrimoine, du paysage et de l'aménagement du territoire, les questions de la participation démocratique des citoyens, de l'implication de ces derniers dans la vie locale et de leur droit à un meilleur cadre de vie;

c. d'inviter le Comité directeur du patrimoine culturel et du paysage (CDPATEP) du Conseil de l'Europe à renforcer l'implication des organismes représentatifs de la société civile dans les activités de suivi de la convention.

16. Le Congrès recommande au Comité des Ministres d'encourager les Etats membres ne l'ayant pas encore fait à signer et ratifier la Convention européenne du paysage.

17. Le Congrès invite également le Comité des Ministres à demander aux Etats membres, dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage:

a. d'intégrer le concept de paysage dans l'ensemble des législations nationales et des politiques sectorielles ayant un impact direct ou indirect sur la qualité du cadre de vie;

b. de respecter l'ensemble des principes énoncés par la convention, en particulier le principe de subsidiarité tel

que défini par la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et le Cadre de référence pour la démocratie régionale.

18. Par ailleurs, le Congrès demande à l'Union européenne de tenir plus largement compte de la dimension paysagère dans ses politiques territoriales et de soutenir l'échange d'expériences entre les collectivités locales et régionales au travers de programmes conçus à cette fin. Il souligne à cet égard l'intérêt d'une collaboration renforcée entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, notamment par des programmes conjoints, en vue de favoriser la mise en œuvre sur le terrain des principes exprimés par les conventions du Conseil de l'Europe relatives au paysage et aux patrimoines.

19. Enfin, le Congrès invite l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à soutenir ses efforts pour une plus large participation des pouvoirs locaux et régionaux à la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 27 octobre 2010, 2^e séance (voir le document CG(19)14, exposé des motifs), rapporteurs: D. Çukur, Turquie (R, SOC), et I. Linge, Suède (R, PPE/DC).