



*Paysage et développement durable:
les enjeux de la Convention européenne
du paysage*

Paysage et développement durable

**Les enjeux
de la Convention européenne
du paysage**

Version anglaise:

Landscape and sustainable development – Challenges of the European Landscape Convention

ISBN-10: 92-871-5989-0

ISBN-13: 978-92-871-5989-2

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou par quelque moyen que ce soit – sans l'autorisation préalable écrite de la Division de l'information publique et des publications, Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Photo: Jean-François Seguin

«Sur un rivage d'Irlande, The Long Strand, les galets orientent leur diversité comme en hommage à la Convention européenne du paysage»

Couverture réalisée par l'Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe
Texte revu, corrigé et mis en page par le Service de la production des documents et des publications (SPDP) du Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

<http://book.coe.int>

ISBN-10: 92-871-5988-2

ISBN-13: 978-92-871-5988-5

© Conseil de l'Europe, juillet 2006

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Préface

Adoptée à Florence (Italie) le 20 octobre 2000 sous les auspices du Conseil de l'Europe, la Convention européenne du paysage a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages européens, et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine. Elle représente le premier traité international exclusivement consacré à l'ensemble des dimensions du paysage européen. Elle s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle concerne donc aussi bien les paysages pouvant être considérés comme remarquables que les paysages du quotidien et les paysages dégradés.

La convention représente une importante contribution à la mise en œuvre des objectifs du Conseil de l'Europe, qui sont de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme, la prééminence du droit ainsi que de rechercher des solutions communes aux grands problèmes de société de l'Europe. En prenant en compte les valeurs paysagères, naturelles et culturelles du paysage, le Conseil de l'Europe cherche à préserver la qualité de vie et le bien-être des Européens dans une perspective de développement durable.

Le Conseil de l'Europe a entrepris un travail tendant à examiner et illustrer certains aspects essentiels de la convention: le paysage et

- les approches sociale, économique, culturelle et écologique;
- le bien-être individuel et social;
- l'aménagement du territoire;
- les instruments novateurs;
- l'identification, la qualification et les objectifs de qualité;
- la sensibilisation, la formation et l'éducation;
- les politiques, les programmes internationaux et les paysages transfrontaliers;
- la participation du public.

Cet ouvrage a été réalisé grâce à l'élaboration de rapports par des experts du Conseil de l'Europe et grâce aux résultats des réunions des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, qui ont permis d'illustrer ces mêmes thèmes sur la base d'exemples concrets et de cas pratiques¹. Les différentes publications qui en résultent peuvent donc être examinées ensemble.

Nous remercions MM. Michel Prieur, Yves Luginbühl, Bas Pedroli, Jan Diek Van Mansvelt, Bertrand de Montmollin et Florencio Zoido pour la grande qualité de leur réflexion et de leur apport.

1. Documents T-FLOR 2 (2002) 18 et 18 addendum et T-FLOR 3 (2002) 12. Voir aussi les Editions du Conseil de l'Europe, coll. «Aménagement du territoire et paysage», 72, 2005, et 74, 2006.

Ces rapports ont été présentés à l'occasion de deux conférences des Etats contractants et signataires de la Convention européenne du paysage, organisées avant même son entrée en vigueur, les 22 et 23 novembre 2001 et les 28 et 29 novembre 2002, ainsi que lors de la conférence organisée le 17 juin 2004 à l'occasion de l'entrée en vigueur de la convention². Les représentants des gouvernements et des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales ayant participé à ces réunions ont ainsi pu débattre des questions traitées et accomplir les premiers pas pour une mise en œuvre optimale de la convention.

La caractéristique principale de la Convention européenne du paysage, vouée dans sa globalité au paysage et, en même temps, au paysage dans sa globalité, est notamment l'appel à la valorisation du paysage en tant que marque de l'histoire, berceau de l'identité culturelle, patrimoine commun et reflet d'une Europe plurielle.

La tâche, ambitieuse, est d'une importance majeure pour le devenir du territoire, pour le devenir de notre cadre de vie. Nous exprimons nos vœux de grand succès à tous ceux qui s'engagent pour sa mise en œuvre.

Maguelonne Déjeant-Pons
Chef de la Division de l'aménagement
du territoire et du paysage
Conseil de l'Europe

Enrico Buergi
Président des conférences
de la Convention européenne
du paysage, 2001-2004

2. Documents T-FLOR 1 (2001) 19, T-FLOR 2 (2002) 27 et T-FLOR (2004) 15.

Sommaire

1. Paysage et approches sociale, économique, culturelle et écologique

Préambule de la convention

Michel Prieur, expert auprès du Conseil de l'Europe

| | |
|---|----|
| Introduction..... | 11 |
| 1.1. Les finalités de la convention..... | 13 |
| 1.1.1. Le bien-être de tous..... | 14 |
| 1.1.2. Le développement durable..... | 15 |
| 1.2. Les principes de la convention..... | 18 |
| 1.2.1. Le principe d'intégration..... | 18 |
| 1.2.2. Le principe de cohérence..... | 21 |
| 1.3. Les instruments indispensables..... | 23 |
| 1.3.1. Les instruments institutionnels..... | 23 |
| 1.3.2. L'information et la participation..... | 25 |

2. Paysage et bien-être individuel et social

Préambule de la convention

Yves Luginbühl, expert auprès du Conseil de l'Europe

| | |
|--|----|
| Introduction..... | 33 |
| 2.1. Bien-être individuel, bien-être social..... | 34 |
| 2.1.1. Bien-être individuel..... | 36 |
| 2.1.2. Bien-être social..... | 37 |
| 2.2. Paysage et bien-être..... | 38 |
| 2.2.1. Paysage et bien-être individuel corporel..... | 38 |
| 2.2.2. Paysage et bien-être individuel spirituel..... | 42 |
| 2.2.3. Paysage et bien-être matériel..... | 43 |
| 2.2.4. Paysage et bien-être social..... | 44 |
| 2.3. Les paysages contemporains sont-ils producteurs de bien-être individuel et social?..... | 46 |
| 2.3.1. La rationalisation des activités destinée à permettre des gains de productivité..... | 47 |
| 2.3.2. La recherche du profit immédiat et/ou la logique de la vitesse..... | 48 |
| 2.3.3. La disparition des cultures de la nature au profit de cultures techniques ou de cultures du virtuel..... | 50 |
| 2.3.4. La difficulté de mise en œuvre de la participation citoyenne..... | 51 |
| 2.3.5. La tendance à la monétarisation des biens non marchands..... | 51 |
| 2.4. Les apports de la Convention européenne du paysage au bien-être individuel et social..... | 53 |
| Conclusion..... | 54 |

3. Paysage et aménagement du territoire

Article 5 de la convention

Florencio Zoido Naranjo, expert auprès du Conseil de l'Europe

| | |
|--|----|
| Introduction..... | 59 |
| 3.1. La pratique de l'aménagement du territoire..... | 61 |
| 3.2. Synergies entre paysage et aménagement du territoire..... | 68 |
| 3.3. Le paysage dans les instruments d'aménagement du territoire de différentes échelles..... | 72 |
| 3.3.1. L'échelle européenne..... | 73 |
| 3.3.2. Les échelles nationale et régionale..... | 77 |
| 3.3.3. L'échelle locale..... | 81 |

4. Paysage et instruments novateurs

Article 6 de la convention

Bertrand de Montmollin, expert auprès du Conseil de l'Europe

| | |
|---|-----|
| Introduction..... | 91 |
| 4.1. Présentation d'expériences..... | 93 |
| 4.1.1. L'expérience de la Suisse..... | 94 |
| 4.1.2. L'expérience de l'Italie..... | 95 |
| 4.1.3. L'expérience de la Slovénie: aménagement du territoire et développement durable..... | 100 |
| 4.1.4. L'expérience du Royaume-Uni: aspects de la caractérisation et de la qualification du paysage..... | 101 |
| 4.2. Vers la mise au point d'instruments novateurs..... | 102 |

5. Paysage et identification, qualification et objectifs de qualité

Article 6 de la convention

Yves Luginbühl, expert auprès du Conseil de l'Europe

| | |
|--|-----|
| Introduction..... | 109 |
| 5.1. Identifier, qualifier les paysages, élaborer des objectifs de qualité paysagère: un cadre politique nouveau..... | 109 |
| 5.1.1. Identification..... | 110 |
| 5.1.2. Qualification..... | 111 |
| 5.1.3. Objectifs de qualité paysagère..... | 112 |
| 5.1.4. Ressources culturelles et naturelles..... | 113 |
| 5.2. Identifier, qualifier les paysages, élaborer des objectifs de qualité paysagère: des méthodes efficaces et novatrices..... | 115 |
| 5.2.1. Méthodes d'identification et de qualification des paysages..... | 115 |
| 5.2.2. L'élaboration des objectifs de qualité paysagère..... | 123 |
| Conclusion..... | 125 |

6. Paysage et sensibilisation, formation et éducation

Article 6 de la convention

Bas Pedroli et Jan Diek Van Mansvelt, experts auprès du Conseil de l'Europe

| | |
|--|-----|
| Introduction..... | 129 |
| 6.1. Sensibilisation, éducation et formation pour des paysages vivants | 131 |
| 6.1.1. Rapport au paysage et engagement à son égard..... | 131 |
| 6.1.2. Education et formation pour valoriser les ressources humaines | 133 |
| 6.2. Les dimensions multiples du paysage | 139 |
| 6.2.1. Le paysage, une notion récente pour la connaissance et pour la gestion | 139 |
| 6.2.2. Le paysage factuel, le paysage juste et le paysage réel..... | 140 |
| 6.2.3. Le paysage naturel, le paysage social et le paysage culturel..... | 141 |
| 6.2.4. De l'identité, du caractère, de la culture et de l'apparence physique... | 145 |
| 6.2.5. Compatibilité des perceptions du paysage | 147 |
| 6.3. Conséquences pratiques | 148 |
| 6.3.1. La force des exemples..... | 148 |
| 6.3.2. Renseignements élémentaires indispensables sur les paramètres pertinents | 149 |
| 6.4. Vers l'action | 150 |
| 6.4.1. Questions et réponses préliminaires..... | 150 |
| 6.4.2. Exécution..... | 151 |
| 6.5. Synoptique: la Convention européenne du paysage, un paradoxe? | 151 |
| Bibliographie complémentaire..... | 152 |

7. Paysage, politiques et programmes internationaux, et paysages transfrontaliers

Articles 7, 9 et 12 de la convention

Michel Prieur, expert auprès du Conseil de l'Europe

| | |
|--|-----|
| Introduction..... | 155 |
| 7.1. L'intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux..... | 156 |
| 7.1.1. Les relations avec les autres conventions..... | 156 |
| 7.1.2. Les modalités de mise en œuvre de l'intégration..... | 161 |
| 7.2. Les paysages transfrontaliers | 166 |
| 7.2.1. Les instruments permanents de coopération locale et régionale transfrontalière | 166 |
| 7.2.2. La coopération transfrontalière ponctuelle..... | 169 |
| Conclusion | 173 |

8. Paysage et participation du public

Articles 5 et 6 de la convention

Michel Prieur et Sylvie Durousseau, experts auprès du Conseil de l'Europe

| | |
|--|-----|
| Introduction..... | 177 |
| 8.1. Les exigences de participation du public selon la Convention européenne du paysage | 178 |
| 8.2. Les exigences de participation du public selon la Convention d'Aarhus | 182 |
| 8.3. Le droit applicable en matière de participation dans certains Etats européens..... | 185 |
| 8.3.1. Le public concerné par la conception et/ou la réalisation des politiques du paysage | 186 |
| 8.3.2. Les politiques publiques concernées par les procédures de participation en matière paysagère..... | 192 |
| 8.3.3. Les procédures de participation spécifiques à la mise en œuvre des exigences de l'article 5.c | 193 |
| 8.3.4. Les procédures de participation spécifiques à la formulation des objectifs de qualité paysagère (article 6.D) | 203 |
| 8.3.5. Les procédures de participation particulières à un paysage ou à un territoire..... | 205 |
| 8.3.6. Les dispositifs destinés à favoriser l'émergence d'une culture administrative et citoyenne du paysage..... | 209 |
| 8.3.7. L'influence du public sur la décision finale..... | 211 |
| 8.3.8. L'effet des procédures de participation au niveau de l'intégration des préoccupations paysagères dans la mise en œuvre des politiques publiques | 213 |
| 8.4. Propositions en vue d'améliorer la participation du public en matière de protection, de gestion et d'aménagement du paysage | 213 |
| 8.4.1. La sensibilisation et l'éducation au paysage | 213 |
| 8.4.2. La formation et la recherche en matière de paysage | 216 |
| 8.4.3. Les modalités de la participation en matière paysagère..... | 217 |
| 8.4.4. L'intégration de la protection des paysages dans diverses politiques sectorielles..... | 220 |
| Annexes | |
| Annexe 1: Questionnaire relatif à la mise en œuvre des articles 5.c et 6.D de la convention..... | 223 |
| Annexe 2: Article 6 de la loi constitutionnelle française n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la république, <i>Journal officiel de la République française</i> , 75, 29 mars 2003, p. 5568 | 225 |
| Annexe 3: Directive 2003/35/CE du 26 mai 2003, prévoyant la participation du public, <i>JOCE</i> , L 156, 25 juin 2003, annexe II..... | 226 |

1. Paysage et approches sociale, économique, culturelle et écologique

Michel Prieur, expert auprès du Conseil de l'Europe

«Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente convention, [...]

Soucieux de parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement;»

Préambule de la Convention européenne du paysage

Introduction

Première convention internationale régionale consacrée exclusivement au thème du paysage, la convention ouverte à la signature à Florence le 20 octobre 2000 a suscité un grand intérêt parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle reflète en effet, de façon moderne et dans l'esprit des principes universels de la Déclaration de Rio, les objectifs principaux du Conseil de l'Europe: démocratie, droits de l'homme étendus à l'environnement, contribution aux grands problèmes de la société européenne contemporaine. Elle traduit aussi la réalisation concrète du programme élaboré en commun par le Conseil de l'Europe et le Programme des Nations Unies pour l'environnement intitulé «Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère», et approuvé le 25 octobre 1995 à Sofia par les ministres de l'Environnement de 55 pays européens. Dans le domaine d'action n°4 du plan d'action 1996-2000 intitulé «Conservation des paysages», ce document énonçait les défis suivants à relever d'ici à l'an 2000:

«enrayer la dégradation des paysages en Europe et du patrimoine culturel et géologique qu'ils représentent. Préserver leur beauté et leur identité. Faire en sorte, ce qui n'est pas le cas actuellement, que l'on ait une vision d'ensemble des paysages et qu'on les envisage comme constituant une mosaïque unique de caractéristiques culturelles, naturelles et géologiques; faire en sorte également que le public et la classe politique soient davantage sensibilisés et que les paysages soient mieux protégés dans toute l'Europe».

On peut considérer que la Convention européenne du paysage a largement relevé ces défis puisqu'elle va bien au-delà de la simple protection des paysages en visant également leur gestion et leur aménagement, et parce qu'elle sensibilise le public et les autorités à la nécessité de se soucier de tous les types de paysages, tant ordinaires que remarquables, ou même dégradés.

Si le paysage dans sa globalité a une fonction sociale, économique, culturelle et écologique aujourd'hui généralement admise, c'est parce qu'il contribue, comme le souligne expressément le préambule de la convention, à la fois au bien-être des populations et au développement durable. Il est intéressant de souligner qu'en dépit de son abstraction apparente, le paysage, par sa consistance matérielle ou physique et immatérielle ou psychologique, répond à des besoins sociaux et culturels importants, tout en contribuant à des fonctions écologiques et économiques. Ce syncrétisme unique en son genre, qui reflète également la multifonctionnalité du paysage, mérite d'être souligné. La convention a pour ambition de convaincre les décideurs et les citoyens de la richesse actuelle ou potentielle de tous les paysages, et de la nécessité d'intégrer cette dimension, mieux connue et donc mieux appréciée, dans toutes les politiques publiques.

Pourquoi «politiques» du paysage au pluriel? Malgré l'utilisation du singulier à l'article 1.b de la convention qui définit l'expression «politique du paysage», on

a voulu insister sur la volonté de ne pas imposer un modèle unique en matière de paysage. Il s'agit, prenant acte de la «diversité des paysages européens³», de refléter la diversité des perceptions et des cultures en invitant les Parties non pas à élaborer une politique uniforme et autoritaire, mais à définir et à mettre en œuvre «des politiques du paysage», comme le souligne, au pluriel cette fois, l'article 5.b de la convention au titre des mesures nationales générales. Cette pluralité est non seulement, au sein d'un même Etat, le reflet de la diversité géographique et écologique des paysages n'exigeant pas nécessairement le même traitement, mais aussi l'expression de la diversité des niveaux de compétences intervenant sur l'espace, des autorités nationales aux autorités locales. Il pourra donc y avoir dans un même Etat des politiques du paysage différentes parce qu'elles seront le reflet de situations locales différentes, et surtout le reflet du rôle actif que le public concerné aura exercé dans la transformation du paysage⁴. On a voulu aussi tirer les conséquences de l'extension territoriale de la convention qui s'applique à la totalité du territoire. Cela «ne signifie pas qu'il faille appliquer les mêmes mesures et politiques à l'ensemble des paysages; ces mesures et ces politiques devront pouvoir se référer à des paysages qui, selon leurs caractéristiques, nécessiteront des interventions locales diversifiées qui vont de la plus stricte conservation à la véritable création, en passant par la protection, la gestion et l'aménagement⁵». La diversité des politiques paysagères est donc tout à fait concevable à l'échelle de leur formulation, elle l'est aussi a fortiori pour leur mise en œuvre, comme le précise l'article 6.E qui se réfère à la mise en œuvre des politiques du paysage.

Il ne faudrait pas toutefois déduire de ce pluriel une sorte de risque d'anarchie de politiques paysagères différentes et contradictoires selon les lieux et selon les autorités compétentes. La convention n'invite ni à un nouvel ordre paysager, ni à un désordre paysager. Elle exige seulement que les autorités publiques formulent des principes généraux, des stratégies et des orientations⁶, non pas en vue d'un type d'action unique sur le paysage (par exemple la conservation systématique), mais plutôt pour exercer des mesures multiformes: soit la protection, soit la gestion, soit l'aménagement, soit la combinaison dans le temps et dans l'espace de ces trois politiques⁷. La plupart des paysages ont besoin d'une combinaison des trois modes d'action et certains d'entre eux nécessitent un certain degré d'intervention. La convention n'a pas la prétention d'imposer une politique uniforme du paysage, elle est simplement un instrument juridique international qui oblige chaque Etat à formuler des politiques paysagères appropriées au terrain et aux besoins exprimés par ses populations, et à mettre en commun, à l'échelle du Conseil de l'Europe, les choix des politiques suivies et des expériences réalisées. La convention n'impose pas un menu fixe, elle détermine seulement l'ordre des plats. Mais elle implique un minimum de cohérence entre le choix des plats et le choix des vins.

3. Préambule de la Convention européenne du paysage.

4. *Ibid.*

5. Paragraphe 27 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

6. Article 1.b de la Convention européenne du paysage.

7. Paragraphe 41 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

Servant de cadre aux politiques du paysage des Etats et de leurs entités locales, la convention se caractérise par sa sobriété, avec un très faible nombre d'articles (onze à l'exclusion des clauses finales). Elle énonce, non pas le contenu des politiques ou des recettes techniques, mais la méthodologie applicable afin d'atteindre deux des finalités principales de la convention figurant dans son préambule:

- contribuer au bien-être individuel et social;
- parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement.

C'est donc aux Parties, grâce au rôle actif des comités de suivi⁸, d'accompagner la mise en œuvre de la convention par une coopération européenne fondée sur l'échange d'expériences et d'informations, et sur des démonstrations de réussites ou d'échecs. Cela doit conduire à formuler en commun une sorte de mode d'emploi illustré de la convention garantissant la cohésion entre les objectifs, les principes et les instruments de mise en œuvre.

On examinera ci-après successivement ce qui, d'après la Convention européenne du paysage, constitue les fondements mêmes des politiques du paysage. Afin de pouvoir clairement formuler puis mettre en œuvre les politiques du paysage, des préalables ou prérequis sont indispensables. Ils concernent des niveaux conceptuels et matériels différents. On doit d'abord clairement rappeler les finalités de la nouvelle politique européenne du paysage, c'est-à-dire la raison d'être d'une convention sur le paysage. On présentera ensuite deux des principes essentiels qui devront accompagner l'adhésion à la convention et sa mise en œuvre. Enfin, les Parties à la convention devront, pour disposer de véritables politiques paysagères, mettre en place un minimum d'instruments, à la fois au niveau des institutions et de l'exercice des compétences, et en ce qui concerne les procédures d'information et de participation du public conformément à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 25 juin 1998).

1.1. Les finalités de la convention

La Convention européenne du paysage part du constat de la détérioration de la qualité et de la diversité des paysages en Europe sous l'effet de facteurs aussi nombreux que variés. Cette prise de conscience des populations et des diverses administrations dans les Etats membres du Conseil de l'Europe correspond à la volonté contemporaine de jouir d'une qualité de vie satisfaisante dans un environnement non dégradé tout en profitant d'un certain développement économique.

C'est pourquoi les finalités principales de la convention visent à faire en sorte de garantir à la fois le bien-être de tous et ce qu'on appelle depuis le rapport Brundtland «Notre avenir à tous»: le développement durable⁹.

8. Article 10 de la Convention européenne du paysage.

9. Gro Harlem Brundtland, Organisation mondiale de la santé, 1987.

1.1.1. Le bien-être de tous

L'impact des activités humaines, qu'il s'agisse des travaux industriels, agricoles ou sylvicoles, des ouvrages publics d'infrastructures ou des constructions à usages divers, n'est pas simplement physique et matériel, il est aussi visuel en modifiant la perception que chacun a du territoire qui l'entoure. Il peut même en résulter ce que certains qualifient de pollution visuelle.

Or le paysage fait partie des éléments familiers de la vie quotidienne de chacun et favorise le sentiment d'appartenance par rapport à un lieu et à une communauté d'habitants. Il contribue de ce fait, consciemment, voire inconsciemment, à l'équilibre mental et psychique des individus et pourrait à ce titre, dans les paysages non dégradés, jouer un rôle dans la lutte contre la violence. Pour ceux qui visitent ou parcourent un territoire, dans le cadre d'activités touristiques ou professionnelles, la vision de l'espace exprime une identité et une spécificité locale qui va s'imprimer dans leur esprit et traduire la perception et donc le jugement, positif ou négatif, qu'ils portent sur le territoire visité. Dans ces deux circonstances, les habitants d'un lieu et les gens de passage verront le paysage comme un facteur de bien-être ou de mal-être.

Comme le précise l'article 5.a de la Convention européenne du paysage, celui-ci est une «composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité». C'est parce que le paysage est un élément indissociable du cadre de vie qu'il «constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social», comme le proclame le préambule de la convention.

Ainsi, la finalité de la convention est bien de tout mettre en œuvre pour garantir dans les meilleures conditions possibles ce bien-être individuel et collectif grâce à des politiques paysagères qu'il convient d'instituer formellement, au lieu de laisser le paysage naître et se transformer de façon spontanée.

Le fait que le paysage soit une relation sensible avec un espace, indépendamment d'un lien quelconque de propriété entre celui qui voit et l'espace qui est vu, transforme le paysage en une véritable «ressource commune¹⁰», autrement dit un bien visuel commun ou un patrimoine commun. Il est donc normal que la société mette en œuvre des moyens pour préserver ce patrimoine pour les générations présentes et futures. Le rapport explicatif de la convention dans son paragraphe 30 exprime bien ce constat:

«La diversité et la qualité des valeurs culturelles et naturelles liées aux paysages européens forment un patrimoine commun des Etats européens, ce qui leur impose de prendre en charge ensemble les moyens propres à garantir de façon concertée la protection de ces valeurs¹¹.»

10. Avant-dernier alinéa du préambule de la Convention européenne du paysage.

11. Paragraphe 36 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

Le paysage étant ainsi à la fois un élément essentiel du bien-être des populations et un bien commun, il en résulte que chacun a des droits et des devoirs vis-à-vis de ce bien, ce qui justifiera, s'il en était besoin, l'obligation maintes fois répétée dans la convention d'associer et de faire participer les populations aux politiques du paysage, comme on le montrera plus loin. Le préambule de la convention énonce clairement le lien étroit entre les droits et devoirs de chacun et la recherche du bien-être:

«Persuadés que le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social, et que sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun».

1.1.2. Le développement durable

La deuxième grande finalité de la Convention européenne du paysage est de contribuer au développement durable.

Le paysage est une composante de l'environnement au même titre que l'eau, l'air et la diversité biologique. De ce fait, la mise en place de politiques paysagères correspond aux objectifs du développement durable. En effet, comme l'explique le rapport explicatif:

«le souci du développement durable énoncé à la Conférence de Rio en 1992 donne au paysage une place essentielle en tant que facteur d'équilibre entre un patrimoine naturel et culturel, reflet de l'identité et de la diversité européenne, et une ressource économique créatrice d'emplois et liée à l'essor d'un tourisme durable».

C'est pourquoi le préambule de la convention met en avant comme justification du traité le souci du développement durable:

«Soucieux de parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement».

Dans sa communication aux rencontres organisées à Ségovie (Espagne) par le Conseil de l'Europe, le président exécutif d'Europa Nostra exposait ceci à propos de la création en Italie de zones pilotes de protection et de mise en valeur du paysage:

«Le coût d'ensemble du lancement d'un tel programme intégré serait sans doute supérieur à celui d'interventions isolées mais il s'agirait d'un investissement et non pas d'une dépense économiquement improductive. Et la zone pilote démontrerait par le pouvoir de l'exemple, qui est le plus convaincant des pouvoirs, qu'il n'y a pas d'incompatibilités entre protection des paysages et développement économique, mais qu'au contraire la protection et la mise en valeur des paysages sont des conditions indispensables à un développement économique durable¹².»

12. Antonio Marchini Camia, *La protection du paysage: une priorité pour la société civile représentée par Europa Nostra*, «Sensibilisation au paysage: de la perception à la protection» (Ségovie, 6-7 avril 2000), Editions du Conseil de l'Europe, série «Rencontres environnement», n° 52, 2002, pp. 43-49.

La finalité du développement durable est désormais associée à l'ensemble des politiques environnementales et, à chaque fois, l'intervention sur le paysage est mentionnée comme un facteur participant, comme les autres, au développement durable. Il convient de rappeler ici les deux principes de base qui déterminent le contenu du développement durable. Il s'agit des principes 3 et 4 de la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement:

«Principe 3: Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures;

Principe 4: Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.»

C'est ainsi que la Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 30 janvier 2002 sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen déclare:

«Les Principes directeurs pour un développement territorial durable du continent européen tiennent compte, au sens du concept du développement durable, des besoins de tous les habitants des régions européennes sans compromettre les droits fondamentaux et les perspectives de développement des générations à venir. Ils visent en particulier à mettre en cohérence les attentes économiques et sociales par rapport au territoire avec ses fonctions écologiques et culturelles, et ainsi contribuer à un développement territorial à grande échelle, durable et équilibré¹³.»

A ce titre figurent parmi les principes directeurs de cette recommandation des mesures d'aménagement pour des territoires caractéristiques de l'Europe parmi lesquelles celles concernant les paysages et visant les mesures contenues dans la Convention européenne du paysage¹⁴.

De même, la Déclaration finale sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et paysagère¹⁵ recommande au titre de l'utilisation durable de la diversité biologique dans l'ensemble de la campagne de:

«promouvoir la gestion respectueuse de la diversité biologique et du paysage dans l'ensemble des espaces ruraux par la mise en place de programmes agro-environnementaux plus vastes prenant en compte des espèces dispersées ou certains aspects différenciés du paysage¹⁶».

13. Paragraphe 8 de la Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen.

14. Paragraphe V.1, n^{os} 49 et 50 de la Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen.

15. Adoptée dans le cadre de la Conférence paneuropéenne à haut niveau sur l'agriculture et la biodiversité, voir *Recueil des rapports de base*, Paris, 5-7 juin 2002, série «Sauvegarde de la nature», n^o 133, Edition du Conseil de l'Europe, 2002.

16. «Déclaration finale»: adoptée dans le cadre de la Conférence paneuropéenne à haut niveau sur l'agriculture et la biodiversité, voir *Recueil des rapports de base, op. cit.*, annexe (I.A.4), pp. 241-263.

Les conclusions du Séminaire international CEMAT du Conseil de l'Europe¹⁷ insistent sur les liens entre développement durable et paysage:

«L'agriculture et la sylviculture ne doivent pas être considérées uniquement comme des activités économiques et des formes d'utilisation des sols. Elles sont des éléments indispensables dans la gestion des paysages. Les méthodes d'exploitation agricole et sylvicole doivent rester conformes aux objectifs d'une utilisation des sols prudente et rationnelle et d'un développement spatial durable.»

En dehors de l'aménagement du territoire et de l'agriculture, le tourisme bénéficie lui aussi, en termes économiques, des bienfaits du paysage. Le tourisme durable implique une attention particulière à la consistance et à l'évolution du paysage en milieu rural comme dans les zones côtières¹⁸ et, a fortiori, dans les zones protégées¹⁹.

Enfin, les sites culturels doivent évidemment bénéficier de politiques paysagères adaptées dans la perspective du développement durable, comme l'a souligné la Recommandation n° R (95) 9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 11 septembre 1995 relative à la conservation des sites culturels intégrés aux politiques du paysage:

«Il est important que les politiques du paysage soient inspirées de principes de développement durable, tout en recherchant, par des démarches appropriées, la compatibilité entre la maîtrise de l'évolution du paysage et les changements économiques et sociaux tendant à la transformation du milieu²⁰.»

En définitive, en s'occupant du paysage non seulement on satisfait le besoin de bien-être des populations mais on contribue aussi tout à la fois à la sauvegarde de l'environnement et à l'activité économique. Les quatre composantes du développement durable sont ainsi présentes (amélioration sociale, écologique, économique et culturelle). Le rapport explicatif joint à la convention le souligne à plusieurs reprises:

«cet épanouissement (personnel, social et culturel) est à la base du développement durable du territoire concerné, car la qualité du paysage constitue un élément essentiel pour la réussite des initiatives économiques et sociales de caractère privé et public²¹

17. Séminaire international organisé par le Conseil de l'Europe et le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du Portugal dans le cadre des travaux de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe (CEMAT), Lisbonne, 26-27 novembre 2001, *Patrimoine paysager; aménagement du territoire et développement durable – Actes*, coll. «Aménagement du territoire européen», 66, Editions du Conseil de l'Europe, 2002, pp.133-141.

18. Voir la Recommandation n° R (97) 9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 2 juin 1997 relative à une politique de développement d'un tourisme durable et respectueux de l'environnement dans les zones côtières.

19. Voir la Recommandation n° R (95) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 11 septembre 1995 relative à une politique de développement d'un tourisme durable dans les zones protégées.

20. Article 6.1 de la Recommandation n° R (95) 9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 11 septembre 1995 relative à la conservation des sites culturels intégrés aux politiques du paysage.

21. Paragraphe 24 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

[...] ces interventions (sur le paysage) peuvent permettre un développement socio-économique important des territoires concernés²²».

Le préambule de la convention, qui juridiquement a la même valeur que le texte subséquent, énonce clairement l'impact non seulement social mais aussi économique du paysage en proclamant:

«[...] il constitue une ressource favorable à l'activité économique, dont une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent contribuer à la création d'emplois».

1.2. Les principes de la convention

La Convention européenne du paysage comporte, directement ou indirectement, un grand nombre de principes. On pourrait considérer que le champ d'application de la convention²³ constitue en lui-même un principe, tant il est innovant de proclamer que tous les paysages méritent attention, quelle que soit leur valeur, même s'ils sont quotidiens ou dégradés; on a pu parler alors de principe de démocratisation du paysage traduisant la conception sociale et non plus élitiste du paysage²⁴ ou de reconnaissance d'un droit de l'homme au paysage. On trouve aussi le principe de participation des citoyens qu'on examinera plus loin en tant qu'instrument d'action, car sa mise en œuvre nécessite des procédures adaptées, sans oublier le principe de subsidiarité ou le principe de diversité.

Seront mis en avant ici deux principes plus discrets dans la convention et qui pourtant vont jouer à l'avenir un grand rôle dans l'application du texte: le principe d'intégration et le principe de cohérence.

1.2.1. Le principe d'intégration

Le principe d'intégration en matière d'environnement, donc de paysage, se rattache au principe 4 susmentionné de la Déclaration de Rio et l'on peut affirmer que la protection du paysage doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. Il y a en réalité un double mouvement d'intégration: l'intégration de l'environnement dans les politiques du paysage qui est en quelque sorte naturelle et évidente, puis l'intégration du paysage dans les autres secteurs d'activité, et donc dans les politiques sectorielles. Cette deuxième intégration est beaucoup plus complexe car elle exige, à tous les niveaux de décision, une grande coordination.

Si la convention énonce expressément l'intégration au titre des mesures nationales, on ne devrait pas omettre d'évoquer aussi l'intégration au titre de la coopération européenne.

22. Paragraphe 27 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

23. Article 2 de la Convention européenne du paysage.

24. Riccardo Priore, «La Convention européenne du paysage», in *Revue européenne de droit de l'environnement*, 3, 2000, p. 285.

L'article 5.d présente le principe d'intégration comme une obligation pour les Parties:

«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.»

Selon le rapport explicatif de la convention, les objectifs liés au paysage doivent être pris en compte dans tous les secteurs pertinents de la vie publique²⁵. Cette intégration est l'occasion unique de reconsidérer les politiques sectorielles sans se focaliser et se limiter aux seuls paysages déjà juridiquement protégés en tant que tels.

Bien entendu, cette intégration est conçue comme devant s'appliquer à tous les stades du processus d'intervention sur un territoire: dès l'élaboration des stratégies ou plans et programmes, jusqu'à la décision d'autorisation d'une activité ou d'un ouvrage. Dans le domaine du développement et de l'aménagement du territoire, l'intégration des politiques sectorielles consiste à envisager simultanément les effets réciproques d'activités multiples le plus en amont possible de la décision finale. Le paysage doit donc être un facteur à prendre en compte au plus tôt, au même titre que les risques naturels, le climat, la préservation de la biodiversité ou les conséquences sociales. Les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen approuvés à la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) de Hanovre en septembre 2000, et repris dans la recommandation précitée de 2002 du Comité des Ministres, se présentent comme «une stratégie cohérente de développement intégré». C'est pourquoi ils comportent une longue énumération de conditions à respecter et de facteurs à prendre en compte, parmi lesquels figure le paysage.

Le principe de la planification et de la gestion intégrée en matière d'aménagement du territoire n'est pas vraiment une nouveauté. La Charte européenne de l'aménagement du territoire de Torremolinos de 1983 déclarait déjà que l'aménagement du territoire doit être global en reflétant l'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société; il est global en ce qu'il vise «à assurer la coordination des différentes politiques sectorielles et leur intégration dans une approche globale». Néanmoins, à l'époque, l'intégration du paysage n'était expressément mentionnée qu'à propos des régions rurales et ignorée dans les autres parties du territoire.

La Convention européenne du paysage, en adoptant une définition du paysage qui vise l'ensemble du territoire, comprenant tant les espaces naturels et ruraux que les espaces urbains et périurbains, et incluant les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes, oblige à intégrer le paysage dans tous les types de territoire en même temps que dans toutes les politiques.

25. Paragraphe 50 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

Mais au-delà de la proclamation du principe de l'intégration, ce sont les modalités et les instruments de l'intégration qui posent le plus de problèmes. La convention ne donne aucune recette. C'est aux Etats d'inventer les instruments les plus performants de l'intégration. A cet égard, ce sont toutes les techniques de la coordination, de la concertation et de la consultation qui devraient être déclinées. L'échange d'expériences et d'informations prévu à l'article 8 de la convention est fait pour partager les meilleures recettes. Un exemple de mise en œuvre novatrice d'intégration a été fourni par la Suisse avec la «Conception paysage suisse²⁶».

En s'inspirant des directives sur la protection du patrimoine architectural, élaborées par la cellule d'appui législatif du programme de coopération et d'assistance techniques du service du patrimoine culturel du Conseil de l'Europe²⁷, la législation nationale devrait établir une concertation obligatoire entre les responsables administratifs du paysage, les urbanistes et les aménageurs dans le cadre des plans de développement, et ce dès le début des projets pour minimiser la destruction ou la détérioration non maîtrisée des paysages. Cette concertation devrait s'appuyer sur les inventaires et les études de terrain pour déterminer les conditions d'affectation du paysage par le projet d'aménagement. En cas de désaccord, les services du paysage devraient pouvoir opposer leur veto ou pouvoir faire appel à une instance d'arbitrage d'un niveau supérieur. Les services concernés par cette concertation pourraient élaborer des codes de conduite non contraignants à l'intention des aménageurs pour mieux encadrer la négociation sur la base d'un document ayant un rôle pédagogique et scientifique.

L'enjeu du principe d'intégration est bien de déterminer concrètement de quelle intégration il s'agit et selon quelles modalités. Il faut en effet être en mesure d'«intégrer» l'intégration à différents niveaux en organisant à la fois l'intégration territoriale, l'intégration institutionnelle, l'intégration des planifications et l'intégration décisionnelle. Des recommandations en ce sens ont été formulées par le Centre international de droit comparé de l'environnement à l'occasion de la préparation du Sommet mondial des Nations Unies sur le développement durable de Johannesburg²⁸.

A côté de l'intégration au plan national, l'intégration au niveau de la coopération européenne n'est pas moins importante. Deux articles de la convention doivent particulièrement être exploités: les articles 7 et 8.

En s'engageant à prendre en compte la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux et à coopérer ensemble pour ce faire, les Etats parties

26. Voir la présentation dans «La Convention européenne du paysage», in *Naturopa*, 86, Conseil de l'Europe, 1998, pp. 20-21.

27. *Directives sur la protection du patrimoine architectural*, document préparé par la Cellule d'appui législatif dans le cadre du Programme de coopération et d'assistance technique du service du patrimoine culturel, Editions du Conseil de l'Europe, 2000.

28. Recommandations sur la gestion intégrée de l'environnement, in Déclaration de Limoges II, réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'environnement, 9-10 novembre 2001, Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE), Limoges.

à la convention acceptent, avec l'article 7, d'intégrer le paysage, si besoin est, dans les diverses instances internationales auxquelles ils participent. La Convention européenne du paysage ne doit pas être un instrument juridique international isolé et fonctionnant en vase clos mais doit servir de moteur pour la promotion du concept de paysage partout où cela est approprié. Cette intégration ou «incorporation» du paysage, comme l'exprime l'article 7 de la convention, est une obligation des Etats non seulement dans les autres instances européennes auxquelles ils participent comme, pour certains d'entre eux, l'Union européenne, ou pour les autres la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, mais aussi dans les organisations universelles, en particulier bien entendu l'UNESCO à travers la Convention sur le patrimoine mondial culturel et naturel et l'Union mondiale pour la nature (UICN)

Enfin, le principe d'intégration doit aussi présider à la coopération européenne multilatérale qui va se mettre en place sur la base de l'article 8 de la convention. En échangeant informations et expériences et en organisant une assistance technique et scientifique, y compris juridique, les Parties à la Convention européenne du paysage devront veiller à ce que le principe d'intégration énoncé à l'article 5.D de la convention soit mis en œuvre de façon satisfaisante. Pour cela, la coopération proactive consistera à proposer des remèdes ou des conseils résultant de la confrontation des expériences, sous la forme de lignes directrices, de livres blancs, d'orientations ou de directives qui seraient élaborés, sous l'égide du Conseil de l'Europe, par les comités d'experts compétents et approuvés par la Conférence des Parties. L'article 8 prévoit en effet une coopération dans le but, selon les termes mêmes de cet article, de «[...] Renforcer l'efficacité des mesures prises conformément aux articles de la présente convention [...]».

1.2.2. Le principe de cohérence

Si le principe d'intégration est clairement formulé dans le texte de la convention, il n'en est pas de même avec le principe de cohérence qui n'est mentionné expressément ni dans la convention ni dans son rapport explicatif²⁹.

La convention pourrait apparaître paradoxale d'un certain point de vue, car elle proclame les bienfaits de la diversité des paysages et vise en même temps à proposer des principes qui seraient communs³⁰. La diversité des droits applicables selon les Etats et selon les régions dans les Etats fédéraux pourrait aussi faire apparaître la convention comme incapable de déterminer des lignes directrices. Le paradoxe n'est cependant qu'apparent. Il permet de mettre en lumière la nécessité

29. Il est apparu lors de débats de la 1^{re} Conférence des Etats contractants et signataires de la convention à Strasbourg le 22 novembre 2001 et repris par le rapporteur de l'atelier 1, M. Jean-François Seguin, rapport du 19 décembre 2001, T-FLOR 1 (2002) 19, pp. 11-12. Voir aussi le discours de M^{me} D. Voynet, ministre français de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement du 28 mai 2001 au Conseil national du paysage, document d'information distribué par le Conseil de l'Europe le 4 février 2002 (T-FLOR 2 (2002) 14).

30. Bas Pedroli, annexe 15 du rapport de la 1^{re} Conférence des Etats contractants et signataires, Strasbourg, 19 décembre 2001, T-FLOR 1 (2001) 19, p. 73.

d'appliquer la convention dans un esprit de partage des diversités afin d'éviter les contradictions entre les diverses politiques. L'exigence de cohérence s'impose à la fois au plan national et au plan international. Elle souligne le caractère cadre de la convention qui laisse aux Etats le choix des moyens de mise en œuvre sur la base de la reconnaissance commune des finalités déjà exposées: le paysage est un patrimoine commun qui, indépendamment de ses qualités intrinsèques, a une valeur en soi en contribuant au bien-être individuel et social. De plus, sa prise en considération renforce et satisfait les exigences du développement durable.

Sur le plan national, le principe de cohérence doit permettre, sur la base des options de la convention, de faire en sorte que les divers niveaux de politiques de paysage ne soient pas en contradiction les uns avec les autres. Cela implique un minimum d'orientations nationales formulées par les autorités publiques pour guider les politiques locales. La cohérence est également nécessaire lors de la mise en œuvre du principe d'intégration pour que les choix paysagers des diverses politiques sectorielles ne se contredisent pas. Mais en aucun cas la cohérence ne devrait être le prétexte pour imposer des modèles uniformes. Enfin, la cohérence devra être la règle dans les choix locaux pour un site donné, en ce qui concerne les objectifs de qualité paysagère et l'articulation entre les politiques de protection, de gestion et d'aménagement.

Sur le plan européen, le principe de cohérence devra présider aux directives et recommandations qui pourront être formulées pour la mise en œuvre de la convention. L'énoncé de propositions ou de suggestions communes devra se concilier avec les diversités et originalités locales. A travers le paysage, la sauvegarde des diversités culturelles locales proclamée par la déclaration universelle de l'UNESCO de 2001 devra être cohérente avec la conservation de la diversité biologique et le développement socio-économique.

Le principe de cohérence va également nécessairement s'imposer pour l'application des articles 7, 9 et 12 de la Convention européenne du paysage. Pour l'article 7, il s'agira de la place du paysage dans l'ensemble des politiques, instruments et programmes internationaux où le paysage n'est encore trop souvent valorisé ou simplement mentionné que de façon accessoire comme élément constitutif de la diversité biologique³¹ ou en tant qu'espace à protéger en raison de sa valeur esthétique (ainsi dans de nombreux documents internationaux sur les zones côtières ou la montagne)³². La cohérence exige désormais une action internationale coordonnée sur le paysage dans l'esprit de la convention. La mise en œuvre de programmes communs pour les paysages transfrontaliers prévue à l'article 9 sera un test pour le principe de cohérence, combinant les principes de la convention

31. La Convention sur la diversité biologique ne parle pas de paysage et se contente d'évoquer dans son préambule le rôle récréatif et esthétique de certains éléments constitutifs de la diversité biologique.

32. Le Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection de la nature et l'entretien des paysages du 20 décembre 1994 vise surtout «la beauté unique» (préambule), et la «diversité, l'originalité et la beauté des paysages naturels» (article 1).

avec les spécificités locales, culturelles et juridiques. Enfin, par nature, l'article 12 est l'expression même de la nécessaire cohérence entre la convention et tous autres instruments juridiques nationaux ou internationaux qui seraient plus stricts, c'est-à-dire plus favorables à une prise en compte efficace du paysage.

Pour apprécier la cohérence face à diverses exigences souvent contradictoires, seules des illustrations concrètes des bonnes et mauvaises pratiques, avec photos et documents, permettront de constituer un catalogue d'exemples variés répondant aux obligations de l'article 8 de la convention, contribuant ainsi à renforcer l'efficacité de la nouvelle politique paysagère.

1.3. Les instruments indispensables

Parmi les obligations de la convention, certaines impliquent que les Etats mettent en place des instruments nouveaux dans la mesure où ceux-ci n'existent pas dans les droits nationaux. Ceux qui apparaissent indispensables pour élaborer et appliquer les politiques du paysage sont, d'une part, les instruments institutionnels étroitement liés à l'exercice des compétences et, d'autre part, les procédures de participation et d'information conformes aux exigences de la Convention d'Aarhus.

1.3.1. Les instruments institutionnels

Bien que la convention soit muette sur les institutions à mettre en place, on doit supposer que l'obligation de formuler des politiques du paysage³³, de reconnaître juridiquement le paysage³⁴, de mettre en place des procédures de participation et d'intégrer le paysage dans les autres politiques³⁵, implique des structures administratives destinées à accomplir ces tâches.

Cela ne veut pas dire qu'il faille obligatoirement une loi spéciale sur le paysage, car la consécration juridique du paysage peut se faire dans la Constitution ou dans une loi quelconque, et une administration compétente sur le paysage peut exister même sans loi sur le paysage. On peut même imaginer une loi sur le paysage et sa consécration juridique sans institution spéciale ni politique du paysage... La logique impose toutefois que le lancement d'une politique publique sur le paysage exige une structure institutionnelle spéciale d'accompagnement.

On abordera d'abord le problème du rattachement administratif du paysage puis la question des organes de coordination et de consultation, et enfin les modalités de l'exercice des compétences.

33. Articles 1.b et 5.b de la Convention européenne du paysage.

34. Article 5.a de la Convention européenne du paysage.

35. Article 5.c et d de la Convention européenne du paysage.

Le rattachement administratif du paysage a déjà été étudié en 1997³⁶. Certes le paysage, en tant que sujet transversal, ne devrait être l'apanage d'aucune administration. Mais il faut bien un lieu pour exercer le leadership. Selon les pays, le paysage dépend soit de plusieurs ministères en l'absence d'une politique clairement affichée, soit d'un ministère de rattachement qui était alors ou l'agriculture, ou la culture et les monuments, ou l'urbanisme ou l'environnement.

Pour intégrer l'environnement dans les autres politiques, le ministère chargé du paysage doit pouvoir bénéficier d'un rôle de chef de file qu'il peut exercer si le service ou le bureau chargé du paysage dispose de moyens suffisants en personnel. A supposer que ce service soit invité aux réunions qui peuvent intéresser le paysage dans les autres administrations, il faut encore suffisamment de personnes disponibles. L'institutionnalisation du paysage n'est véritablement garantie que par la création d'organes permanents de coordination ou de consultation. Ainsi des conseils ou comités du paysage, avec la participation de toutes les administrations concernées, des experts et organisations non gouvernementales, paraît la formule la plus à même de créer une véritable dynamique favorable à la formulation d'une stratégie nationale en la matière.

La question la plus complexe, aussi bien dans les systèmes dits centralisés ou Etats unitaires que dans les systèmes plus ou moins régionalisés ou fédéraux, est celle de l'exercice des compétences et de leur répartition verticale entre autorités centrales, régionales et locales. La convention consacre un article à cette question sans apporter bien entendu de solutions. L'article 4 relatif à la répartition des compétences repose sur le principe de subsidiarité selon lequel les problèmes doivent être traités au plus près des personnes concernées³⁷. Renforcée par l'existence de la Charte européenne de l'autonomie locale³⁸, la convention implique a priori que les collectivités locales seront amenées à jouer un rôle important dans les politiques paysagères les concernant. Ce rattachement du paysage aux politiques locales est d'ailleurs historiquement lié à l'origine même de la convention, puisque l'idée avait été lancée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe³⁹.

Mais pour respecter les particularités constitutionnelles des Etats fédéraux ou régionalisés, la convention laisse à chaque Partie le soin de déterminer le niveau le plus approprié de décision. Une tendance générale des Etats européens consiste toutefois à donner de plus en plus d'attributions aux entités locales en

36. Voir Prieur, Michel, «Le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international», annexe II du rapport de P. Hitier, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 5 mai 1997, CG (4) 6, partie II, p. 46.

37. Selon l'article 4.3 de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil l'Europe: «L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches du citoyen. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie».

38. Strasbourg, 15 octobre 1985.

39. Voir le discours de Moreno Bucci, président de la commission du développement durable du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, annexe 7, p. 51, du rapport de la 1^{re} Conférence des Etats contractants et signataires de la Convention européenne du paysage, 19 décembre 2001 (T-FLOR 1 (2001) 19).

renforçant la décentralisation ou le régionalisme. Les Etats pourront s'inspirer de la Recommandation n° R (96) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe du 2 octobre 1996 concernant la répartition des compétences et des responsabilités entre autorités centrales et collectivités locales et régionales dans le domaine de l'environnement⁴⁰. En fait une graduation des responsabilités sera toujours nécessaire au-delà des formalismes juridiques. L'échelon central a pour vocation de fixer les grandes lignes et les principes généraux; il peut, dans des limites précises, intervenir sur des paysages présentant un intérêt national exceptionnel. L'échelon régional peut coordonner les intérêts locaux qui entreraient en conflit, et l'échelon local doit jouer un rôle actif dans l'information et l'éducation de la population et dans les choix de politiques locales qui doivent refléter les désirs des populations. A condition que des intérêts économiques à court terme ne dominent pas, c'est au plan local qu'on pourra le mieux mettre en œuvre concrètement, sur un espace donné et connu dans ses structures et son histoire, les objectifs souvent complémentaires de protection, gestion et aménagement. Ce rôle actif des autorités locales vaut non seulement pour les villes et leurs paysages urbains⁴¹, mais aussi pour les communautés rurales.

Quel que soit le système national de répartition des compétences existant, il sera essentiel de réussir à ce que le paysage trouve sa place à tous les niveaux de décision en tant que valeur individuelle et collective à préserver. Pour cela on devra en permanence veiller au respect des deux principes susvisés d'intégration et de cohérence.

1.3.2. L'information et la participation

Au cœur de la Convention européenne du paysage revient constamment, tel un leitmotiv, un rappel de l'obligation d'information et de participation. Alors que les dispositions de la convention sur les instruments institutionnels et les compétences restent volontairement très vagues, celles sur l'information et la participation sont aussi volontairement beaucoup plus précises et exigeantes. C'est pourquoi on a pu aussi les rattacher à la catégorie des principes généraux. On a préféré ici les présenter comme des instruments pour leur donner un contenu moins abstrait. Il va s'agir d'organiser la participation et pas simplement de la proclamer.

La participation fait l'objet de nombreuses pratiques informelles dans plusieurs pays, mais on trouve plus rarement un encadrement juridique précis. La convention devrait conduire les Etats à encadrer précisément les modalités de l'information et de la participation comme l'y invite la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus de décision et l'accès

40. Voir aussi «L'environnement et les collectivités locales et régionales», in *Communes et régions d'Europe*, 60, Conseil de l'Europe, 1996, et «Collectivités locales et régionales et environnement», in *Naturopa*, 89, 1999.

41. Voir le plan de paysage de Séville (Espagne) présenté par Florencio Zoido Naranjo aux Ateliers du 23 mai 2002 à Strasbourg, Conseil de l'Europe, série «Aménagement du territoire européen et paysage», 72, 2003, pp. 229-243.

à la justice en matière d'environnement, entrée en vigueur le 30 octobre 2001⁴². De nombreux Etats signataires et contractants de la Convention européenne du paysage⁴³ participent d'ailleurs à cette dernière convention. La mise en œuvre de la Convention d'Aarhus ne pourra que faciliter celle de la Convention européenne du paysage. On notera que les idées qui dominent dans la Convention d'Aarhus se retrouvent dans la Convention européenne du paysage. Ainsi en est-il du bien-être de l'homme lié à une protection adéquate de l'environnement et celle de développement durable pour les générations présentes et futures⁴⁴. Quant à l'environnement visé par la Convention d'Aarhus, il englobe expressément dans ses éléments le «paysage», ainsi que l'eau, l'air, le sol, les terres, les sites naturels, la diversité biologique et l'interaction entre ces éléments⁴⁵.

La Convention européenne du paysage fait état dans son préambule du fait que le public souhaite jouir d'un paysage de qualité et jouer un rôle actif dans sa transformation. L'article 5.c énonce l'obligation juridique des Parties de mettre en place des procédures de participation. On notera qu'il ne s'agit pas seulement du public, mais aussi de tous les autres acteurs, dont les élus locaux et les autres acteurs concernés, ce qui vise les acteurs économiques, sociaux et culturels ainsi que les experts. Ainsi, les décideurs ne risquent pas d'être prisonniers d'une seule catégorie d'acteurs. Quant au public, non défini dans la Convention européenne du paysage, il vise, selon la Convention d'Aarhus, «une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation et à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes». Il n'est donc pas limité aux seuls citoyens ou électeurs.

Comme le public visé à l'article 5.B n'est pas uniquement le public concerné, il pourra s'agir aussi bien des populations locales que du public en général. Toutefois la procédure de qualification de l'article 6.C.b limite le public aux populations «concernées», ce qui, dans la définition de la Convention d'Aarhus, vise le public qui est touché ou risque d'être touché, ou qui a un intérêt à faire valoir⁴⁶. Aucune disposition ne précise les modalités de cette participation sinon la consultation pour les objectifs de qualité paysagère⁴⁷. L'information est prévue aussi pour divers acteurs (société civile, organisations privées et autorités publiques)⁴⁸.

42. La Convention d'Aarhus s'applique aux décisions des autorités publiques à l'exclusion des pouvoirs judiciaires ou législatifs. Voir Michel Prieur, «La Convention d'Aarhus instrument universel de la démocratie environnementale», in *Revue juridique de l'environnement*, numéro spécial, 1999.

43. Voir la Recommandation 1430 (1999) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus qui incite à prendre en compte les principes de la Convention d'Aarhus dans les travaux du Conseil de l'Europe pouvant avoir des incidences sur l'environnement et la réponse du Comité des Ministres adoptée à la 730^e réunion des Délégués des Ministres, le 22 novembre 2000.

44. Préambule et article 1 de la Convention d'Aarhus.

45. Article 2.3.a de la Convention d'Aarhus.

46. Article 2.5 de la Convention d'Aarhus.

47. Article 6.D de la Convention d'Aarhus.

48. Article 6.A de la Convention d'Aarhus.

Trois questions sont à étudier à propos de la participation: son champ d'application et son moment, ses modalités et sa portée.

Le champ d'application de la participation est très large et il va correspondre à des moments très différents dans l'exercice du pouvoir de décision. Il correspond, de manière générale, à deux des trois moments prévus par la Convention d'Aarhus dans ses articles 6, 7 et 8. Il s'agit d'abord de la participation à la conception des politiques du paysage, l'article 5.c de la Convention européenne du paysage renvoyant à l'article 5.b. C'est le moment où sont formulés les principes et les stratégies, c'est-à-dire la définition des politiques du paysage. Il s'agit de réfléchir et d'imaginer, et la participation sera proactive. Cela concerne aussi bien la politique nationale que les politiques locales ou régionales. Les modalités et le moment de la participation peuvent varier selon qu'il s'agit de traiter un problème national ou local. En font partie les processus d'identification et de qualification de l'article 6.C et la formulation des objectifs de qualité paysagère de l'article 6.D. Dans tous les cas, on se situe en amont des décisions ponctuelles, dans des phases de réflexion et d'établissement des stratégies, plans et programmes. Cela correspond à la phase de l'article 7 de la Convention d'Aarhus «participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement».

Le deuxième moment de la participation aura lieu lors de la mise en œuvre des politiques et des plans et programmes. La participation y est encore obligatoire par la combinaison des articles 5.c et 5.b. C'est à l'occasion des décisions de protection, de gestion et d'aménagement que la participation devra être prévue. Il s'agit ici de réagir sur un projet, la participation sera réactive. Cela correspond à l'article 6 de la Convention d'Aarhus intitulé: «Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières». Contrairement à la Convention d'Aarhus⁴⁹, la Convention européenne du paysage ne prévoit pas la participation du public durant les phases d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale. Cela, bien entendu, n'interdit pas de mettre en œuvre cet article 8 pour l'élaboration des textes juridiques sur le paysage, même pour les Etats non parties à la Convention d'Aarhus.

Les modalités de la participation ne sont pas précisées dans la Convention européenne du paysage (sauf la consultation à l'article 6.D) et on peut considérer qu'il convient pour ce faire de renvoyer à la Convention d'Aarhus qui est justement expressément visée dans le préambule de la Convention européenne du paysage. Cette dernière laisse toute latitude aux Etats parties pour déterminer les modalités des procédures de participation. En ce qui concerne du moins la phase d'identification, de qualification et de formulation des objectifs de qualité paysagère, on doit considérer que cette participation sera spécialement organisée de façon détaillée puisque l'objectif poursuivi est de déterminer les «aspirations des populations⁵⁰» et «les valeurs particulières» attribuées aux paysages par les

49. Article 8 de la Convention d'Aarhus.

50. Article 1.c de la Convention européenne du paysage.

acteurs et les populations concernés⁵¹. Pour ce faire, une consultation ordinaire, sous forme par exemple d'enquête publique, risque d'être insuffisante et de ne pas permettre de recueillir avec précision les demandes et besoins des populations. La désignation d'un expert ou, comme en Suisse, d'un médiateur indépendant⁵², chargé de collecter les opinions en prenant le temps nécessaire serait utile. La Convention d'Aarhus n'impose pas non plus de modalités particulières de participation, mais elle détaille spécialement dans son long article 6 toutes les techniques utilisables pour garantir une participation accrue qui permette de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement.

C'est ainsi que lorsque la participation est prévue, elle doit être précédée d'un avis au public ou individuellement, selon les cas, au début du processus, présentant la nature du projet, l'autorité publique en charge du dossier, le déroulement envisagé de la procédure (dates, lieux, modalités). Les dates de début de la procédure et sa durée doivent permettre de laisser assez de temps au public pour qu'il se prépare et participe effectivement. C'est l'exigence de délais raisonnables. Des renseignements et des informations complémentaires doivent pouvoir être obtenus auprès d'un service désigné et accessible. Le public doit pouvoir consulter gratuitement les documents sous réserve des restrictions légales du droit à l'information. Des copies, éventuellement payantes, doivent pouvoir librement être faites. Les rapports et avis accompagnant le projet doivent pouvoir être communiqués.

La participation elle-même peut revêtir diverses formes du moment qu'elle permet au public de s'exprimer librement. Il peut s'agir pour le public de soumettre ses observations, informations, analyses ou opinions soit sous forme écrite, soit sous forme orale lors d'une audition publique ou enquête publique en présence de l'auteur de la demande. La participation orale doit faciliter l'organisation d'un débat public ou de réunions publiques contradictoires donnant un temps de parole suffisant à chaque catégorie d'acteurs, sans discrimination. Le référendum local, précédé d'une information équitable et d'un débat public, peut permettre d'éclairer l'autorité publique (référendum consultatif) ou se substituer à la décision publique (référendum décisionnel).

La portée de la participation est rarement contraignante. La participation est conçue comme une aide à la décision et non comme un substitut de la décision, exception faite des instruments de démocratie directe comme le vote populaire. Le succès ou l'échec de la participation est souvent conditionné par le résultat attendu. Dans quelle mesure la décision publique peut-elle véritablement être influencée ou modifiée du fait de la participation? Si la Convention européenne du paysage est muette à ce sujet, celle d'Aarhus donne des éléments de réponse. Sur le plan formel d'abord, la Convention d'Aarhus impose aux Parties d'informer le

51. Article 6.C.1.b de la Convention européenne du paysage.

52. Présentation du projet Colvert de politique intégrée en Suisse par M. Andreas Stalder à Strasbourg le 23 mai 2002. Actes de la 1^{re} réunion des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage (Strasbourg, France, 23-24 mai 2002) (à paraître dans la collection «Aménagement du territoire européen et paysage»).

public de la décision prise en précisant les motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée⁵³. Sur le fond, ensuite, la convention impose que les résultats de la participation «soient dûment pris en considération⁵⁴». Cette formulation est susceptible d'interprétations variées. Elle traduit, sinon l'obligation de reprendre expressément les opinions du public, du moins l'obligation de ne pas les ignorer et de les prendre en compte dans la mesure du possible. Le test de la prise en considération devrait, au plan juridique, résulter de l'analyse des motifs à l'occasion d'un recours administratif ou contentieux contre la décision prise.

Si la Convention européenne du paysage insiste tant sur l'approche participative, ce n'est pas tant pour céder à l'air du temps que pour mieux traduire juridiquement la spécificité du «paysage». Celui-ci n'existe que parce qu'il est vu. Une politique paysagère qui n'impliquerait que les experts et les administrateurs, qui sont souvent aussi des experts, produirait un paysage subi par les gens, comme il a pu être dans le passé produit par et pour une élite. La démocratisation du paysage est non seulement liée au nouveau champ d'application introduit par la Convention européenne du paysage, mais elle s'exprime par cette appropriation collective et individuelle de tous les paysages qui nécessitent, pour leur transformation, le suivi de leur évolution et la prévention de leur destruction inconsidérée, une participation directe de tous à toutes les phases de la décision.

Les résultats de la participation seront d'autant mieux pris en considération que celle-ci aura su éviter les risques de démagogie ou la pression anormale de certains. Cela implique un équilibre dans les rôles respectifs des experts, des élus, du public et des associations. Encore faut-il qu'aient été menées à bien les actions de sensibilisation, de formation et d'éducation qui demeurent la clé de la participation.

53. Article 6.9 de la Convention d'Aarhus.

54. Article 6.8 de la Convention d'Aarhus.