



*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

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

Michel Prieur, expert auprès du Conseil de l'Europe

«Les Parties s'engagent à coopérer lors de la prise en compte de la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux, et à recommander, le cas échéant, que les considérations concernant le paysage y soient incorporées.»

Article 7 de la Convention européenne du paysage

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

Article 9 de la Convention européenne du paysage

«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.»

Article 12 de la Convention européenne du paysage

Introduction

La Convention européenne du paysage a d'abord pour ambition de conduire les Etats à instituer une politique nationale en matière de paysage qui ne se limite pas à la protection des paysages exceptionnels mais prend en considération également les paysages quotidiens. Elle a également en vue l'instauration d'une véritable dynamique internationale au moyen d'une coopération européenne visant à renforcer la présence du paysage comme valeur à partager entre différentes cultures.

Il s'agit en effet d'impulser l'intégration de la dimension paysagère dans les relations internationales en profitant de l'innovation que constitue la Convention européenne du paysage. La présence du paysage dans les grandes réunions internationales est loin d'être évidente. On notera que le programme Action 21 issu de la Conférence de Rio de 1992 ne faisait aucune mention explicite du paysage. On ne trouvait que des allusions indirectes au paysage dans le chapitre 11 sur le déboisement et le chapitre 36 sur l'éducation et la sensibilisation du public. Dans le plan de la mise en œuvre du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg de septembre 2002, le paysage n'apparaît pas non plus.

En réalité le paysage doit répondre, comme les autres éléments de l'environnement, aux exigences du principe d'intégration. Selon le principe 4 de la Déclaration de Rio, l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement. Cela implique l'intégration de la politique paysagère dans les autres politiques non seulement au niveau national mais aussi au niveau international. La Convention européenne du paysage reprend précisément ce principe.

On peut considérer que cet engagement vise au premier chef l'intégration du paysage dans les politiques nationales mais également l'intégration du paysage dans les actions internationales des Etats.

Les articles 7 et 9 de la convention constituent une illustration de l'exigence d'intégration aux niveaux européen et international. La formulation de ces deux articles est telle qu'elle n'exprime pas un simple souhait mais une véritable obligation. En effet, les Etats parties «s'engagent» à coopérer ou à recommander (article 7) ou «s'engagent» à encourager et mettre en œuvre (article 9).

L'exigence d'intégration du paysage dans les politiques et actions internationales est une innovation. On va s'efforcer de montrer qu'il s'agit d'un véritable enjeu pour les Parties à la convention qui nécessitera, lorsque celle-ci sera en vigueur, de mettre au point une stratégie commune face à la multiplicité des organes internationaux traitant directement ou indirectement du paysage. La recherche d'une cohérence dans les multiples conventions qui évoquent indirectement le paysage sera également une tâche incombant aux Parties à la Convention européenne du paysage, qui devront ainsi devenir les porteurs des divers messages

contenus dans la convention. Les principes, l'esprit et les concepts originaux de la convention devraient pouvoir être exposés et exportés au niveau des diverses instances internationales.

Parallèlement, la coopération européenne devrait conduire à multiplier des actions locales de coopération transfrontière de mise en valeur des paysages. Là aussi les Parties devraient faire preuve d'imagination pour surmonter les obstacles juridiques et pratiques qui freinent trop souvent la coopération transfrontière, tout en utilisant divers instruments internationaux qui désormais facilitent les actions transfrontières.

7.1. L'intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux

L'article 7 de la Convention européenne du paysage énonce clairement la nécessité d'intégrer la dimension paysagère dans l'ensemble des relations internationales. Mais avant d'examiner les problèmes posés par les modalités de mise en œuvre de cette intégration, il est indispensable d'évoquer ce qui constitue en quelque sorte une question préalable: quelles sont les relations de cette convention avec les autres conventions? En effet, on ne peut dissocier les politiques et programmes internationaux des instruments juridiques qui sont le support de ces politiques.

7.1.1. Les relations avec les autres conventions

La Convention européenne du paysage contient une disposition particulière qui aborde en partie cette question avec l'article 12 «Relations avec d'autres instruments¹²⁰». Il n'est pas question de faire ici une analyse juridique approfondie des relations entre conventions internationales, ce qui est une question très complexe de droit international public. On se contentera de présenter les principes normalement applicables ainsi que la clause expresse de compatibilité qui permet la recherche de l'efficacité maximale pour la préservation des paysages.

a. Le principe de l'autonomie des traités

En droit international les traités sont autonomes et indépendants les uns des autres. Contrairement au droit interne, il n'y a pas en droit international de hiérarchie des normes juridiques. Tous les traités sont situés au même niveau d'obligations sans même différencier théoriquement les traités bilatéraux et les traités multilatéraux. Il n'y a pas a priori de supériorité juridique des traités multilatéraux même si au plan de la politique internationale on tend à donner une certaine prééminence aux traités multilatéraux en introduisant là encore une différenciation politique, sinon juridique, entre les traités universels et les traités régionaux. La seule hypothèse où des accords peuvent être subordonnés entre eux est celle des protocoles qui

120. Prieur, Michel «Les relations entre la convention et les autres instruments internationaux», «La Convention européenne du paysage», in *Naturopa*, 98, 2002, p. 10.

précisent ou complètent un traité de base. Selon le professeur Pierre-Marie Dupuy: «Chaque traité est indépendant de tous les autres, étant l'expression de la volonté des Parties en vue de la réalisation d'un objet qui lui est propre. Une fois réunies les conditions de sa validité et de son entrée en vigueur, il existe par lui-même, et produit les effets de droit qui lui sont spécifiquement attachés¹²¹.»

Cette autonomie juridique des traités rencontre toutefois des obstacles. Des conflits ou des incompatibilités entre traités nécessitent des mécanismes de coordination ou de conciliation qui résultent soit de l'application de directives d'interprétation, soit de clauses de compatibilité éclairées par les principes de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

b. Les directives d'interprétation

Lorsque plusieurs traités sont en conflit, il n'existe pas de règles impératives pour résoudre ces conflits en droit international. Celui-ci utilise les principes classiques du droit considérés alors comme de simples directives d'interprétation. Deux fameux adages sont habituellement utilisables. Le premier distingue la norme générale de la norme spéciale, en donnant la prééminence à la règle spéciale: *lex specialis derogat lex generali*. L'autre établit une règle d'application des textes dans le temps en considérant que la règle la plus récente l'emporte sur les règles antérieures: *lex posterior derogat priori*. Mais pour pouvoir appliquer ces adages faut-il encore qu'il n'y ait pas de clauses contraires ou une volonté contraire des Parties exprimée d'une manière ou d'une autre. Il faut de plus que les traités en concurrence soient entre les mêmes Parties.

La pratique et la jurisprudence internationale n'ont pas systématiquement consacré ces directives dans la mesure où la volonté des Parties peut très bien les contredire.

La multiplicité et la complexité des conventions internationales contemporaines ont indiscutablement modifié la logique des règles d'interprétation en multipliant les liens entre conventions. S'il n'y a toujours pas de hiérarchie formelle entre les conventions, celles qui portent sur un même objet général, tel que l'environnement, constituent néanmoins un ensemble ou une famille de conventions qui exigent un minimum de relations et de cohérence. Ainsi, entre des traités portant sur des sujets voisins il existera une solidarité forte qui conduira, non pas à ce que les traités soient subordonnés les uns aux autres mais plutôt conditionnés les uns par rapport aux autres. Cette dépendance de fait entre traités n'est qu'une exigence logique de cohérence des actions internationales le plus souvent dispersées et éclatées. La synergie entre organes internationaux en matière d'environnement qui est désormais en tête des programmes de toutes les organisations internationales universelles et régionales implique une synergie des diverses conventions et donc des mécanismes, formels ou informels, de mise en compatibilité.

121. Dupuy, Pierre-Marie, *Droit international public*, précis Dalloz, 4^e édition, 1998, p. 275.

c. Les clauses de compatibilité et la recherche de l'efficacité maximale pour la préservation des paysages

Pour faciliter la compatibilité entre traités voisins, on dispose soit de clauses expresses de compatibilité, soit des règles codifiées par la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Les clauses de compatibilité entre traités sont loin d'exister dans tous les instruments internationaux. En matière d'environnement, elles sont peu nombreuses¹²². Leur contenu est très variable. Il peut s'agir de clauses:

- qui obligent à se dégager d'engagements incompatibles;
- qui limitent pour l'avenir la faculté de se lier par un autre accord;
- qui rappellent que les obligations assumées envers les tiers ne sont pas affectées par le traité;
- qui expriment la volonté commune de maintenir intacts les droits et obligations résultant de traités auxquels les Parties sont liées par ailleurs;
- qui permettent de se dégager des obligations déjà couvertes par une autre convention.

Toutes ces clauses répondent à une certaine recherche de pure sécurité juridique formelle.

La clause de l'article 12 de la Convention européenne du paysage est d'une tout autre nature et apparaît assez originale. En effet, elle reconnaît la suprématie d'autres conventions internationales antérieures ou postérieures à la condition que ces autres conventions comportent des dispositions plus strictes de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages. Autrement dit, est affirmée la primauté ou la prééminence de tout traité plus exigeant ou plus favorable en matière de paysage que la convention même. Ce type de clause porte sur le fond du droit et consacre la valeur prioritaire accordée au paysage par la Convention européenne du paysage. Une telle clause répond à la recherche de l'efficacité maximale par rapport à l'objectif poursuivi par la convention¹²³. Il en résulte nécessairement, mais a contrario, l'affirmation par les Parties de la prééminence de la Convention européenne du paysage sur tout autre instrument international qui contiendrait, en matière de paysage, des dispositions moins exigeantes considérées alors comme incompatibles. Cette prééminence ne concernerait toutefois que les Etats parties aux mêmes traités. Cette clause aboutit également à renoncer en la matière à la

122. Convention de Bonn de 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, Convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique, Convention d'Helsinki de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels, etc.

123. Weckel, Philippe, «La concurrence des traités internationaux», thèse de droit, université Robert-Schuman, Strasbourg, 1989, p. 356.

règle *lex posterior derogat priori*, puisqu'une convention ultérieure qui serait moins favorable au paysage serait incompatible.

L'originalité de la clause de l'article 12 tient aussi au fait qu'elle affirme la supériorité de toute règle plus favorable au paysage, que cette règle soit insérée dans d'autres conventions ou qu'elle soit édictée en droit national. Dans ce dernier cas, l'article 12 permet en réalité à l'Etat partie de faire prévaloir sur la convention européenne son droit national plus favorable, ce qui équivaut à la formulation classique du droit communautaire de l'environnement selon laquelle un Etat membre peut toujours appliquer des mesures nationales plus sévères en matière environnementale. L'article 176 du Traité instituant la Communauté européenne dispose à cet égard, de façon générale, que les mesures de protection prises par la Communauté ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement par chaque Etat membre de mesures de protection renforcées. La référence à des mesures internes plus strictes l'emportant sur la convention se retrouve dans la Convention de Bonn de 1979 relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage¹²⁴ et dans la Convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe¹²⁵.

Il résulte de ces formulations que le critère de la compatibilité est lié à une appréciation des Parties sur la question de savoir si les mesures en cause sont plus ou moins «strictes» en matière de paysage. Cela équivaut à devoir apprécier si ces mesures sont assez «rigoureuses¹²⁶» pour satisfaire aux obligations générales de la convention. Or, comme on le sait, la convention ne se contente pas d'exiger une «protection» des paysages, mais elle impose aussi des mesures de gestion et d'aménagement. C'est pourquoi il nous semble, a priori, que l'article 12 n'aura pas beaucoup l'occasion d'être invoqué en pratique car il y aura peu d'occasions de rencontrer des cas de conventions plus strictes en matière de paysage. En revanche, l'interprétation a contrario de l'article 12 risque de devoir être plus fréquente car bien souvent la Convention européenne du paysage sera en situation de l'emporter sur un autre accord ou une disposition nationale moins exigeante en matière de paysage.

La Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, s'efforce de codifier le droit et la pratique internationale en matière de traités. Elle n'aborde la question de la compatibilité entre traités que de manière partielle avec l'article 30 consacré à l'application de traités successifs portant sur la même matière. Ces dispositions ne pourraient donc trouver à s'appliquer que vis-à-vis d'autres traités portant également sur le paysage. Tout dépend alors si le paysage est en soi une «matière» ou s'il est aussi considéré de

124. Article XII-3.

125. Article 12.

126. L'article 24, paragraphe 2, de la Convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents industriels réserve aux Parties la possibilité de prendre des mesures «plus rigoureuses» en vertu d'un autre accord bilatéral ou multilatéral. La même expression est utilisée à l'article 4, paragraphe 8, du Protocole du 18 juin 1999 sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux.

façon indirecte¹²⁷. Il s'agit au moins de la Convention élaborée sous les auspices de l'Unesco sur le patrimoine mondial et de la Convention Benelux de 1982 en matière de conservation de la nature et de protection des paysages.

Selon l'article 30, paragraphe 4, de la Convention de Vienne il convient de distinguer deux situations:

– dans les relations entre un Etat partie à la Convention européenne du paysage ainsi qu'à un des autres traités sur le paysage et un Etat seulement partie à la Convention européenne du paysage, seule cette dernière à laquelle les deux Etats sont parties régit leurs droits et obligations réciproques¹²⁸. Il y a alors une pluralité de communautés contractuelles ou une série d'ensembles contractuels: les Etats liés à la fois par la Convention européenne du paysage et les autres conventions et ceux qui ne sont liés que par la Convention européenne du paysage;

– dans les relations entre les Etats parties à la fois à la Convention européenne du paysage et à la Convention sur le patrimoine mondial culturel et naturel élaborée sous les auspices de l'UNESCO (ou pour les Etats du Benelux à la Convention Benelux), ces dernières qui sont antérieures ne s'appliquent que dans la mesure où leurs dispositions sont compatibles avec celles de la Convention européenne du paysage¹²⁹. C'est l'application de la règle *posterior derogat priori*.

A notre avis, ces règles ne sont en réalité pas véritablement applicables à la Convention européenne du paysage pour la bonne raison que l'on peut considérer, du moins pour ce qui concerne la Convention sur le patrimoine mondial culturel et naturel, que les deux conventions, si elles ont un objet voisin, n'ont pas un objet identique au sens de l'article 30 de la Convention de Vienne qui se réfère aux traités portant sur «la même matière» (*the same subject-matter*). La Convention sur le patrimoine mondial culturel et naturel porte sur le patrimoine mondial naturel et culturel qui a une valeur exceptionnelle, alors que la Convention européenne du paysage vise tous les paysages et ne concerne pas directement les monuments du patrimoine culturel. Le champ d'application des deux conventions et leurs objectifs ne sont pas les mêmes. On doit donc considérer au plan juridique que les deux traités ne constituent pas des traités successifs portant sur la même matière au sens de l'article 30 de la Convention de Vienne.

En définitive, compte tenu du caractère fortement novateur de la Convention européenne du paysage, le problème de sa compatibilité avec des traités antérieurs reste très théorique. La clause de l'article 12 visant à préserver l'efficacité maximale de la protection des paysages ne trouvera à jouer que vis-à-vis d'éventuels futurs

127. Voir sur l'inventaire des conventions portant directement ou indirectement sur le paysage notre étude sur le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international (Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, rapport sur l'avant-projet de Convention européenne du paysage, par P. Hitier, CG (4) 6, partie II, Strasbourg, 5 mai 1997) ainsi que le «Recueil de textes fondamentaux du Conseil de l'Europe dans le domaine du paysage», T-FLOR 3 (2003) 3, Strasbourg, 26 mai 2003.

128. Article 30, paragraphe 4.b.

129. Article 30, paragraphe 4.a.

traités et surtout vis-à-vis du droit national actuel ou futur qui devra, dans tous les cas, se soumettre aux principes et règles issus de la Convention européenne du paysage.

7.1.2. Les modalités de mise en œuvre de l'intégration

La prise en compte de la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux est une exigence assez originale. On trouve très rarement dans les conventions internationales une telle invitation à promouvoir l'objet d'une convention en dehors des organes de la convention, et donc, le plus souvent, en dehors des Parties. On peut toutefois citer un précédent qui va moins loin que l'article 7 de la Convention européenne du paysage avec l'article 19 de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Grenade, 1985) qui exige des Parties qu'elles favorisent, dans les accords internationaux par lesquels elles sont liées, les échanges européens de spécialistes de la conservation du patrimoine architectural. Cette formulation est beaucoup plus restrictive que celle de l'article 7 car elle est limitée à une intégration dont l'objet est partiel (le seul échange de spécialistes) et dont le champ ne concerne que les traités.

L'article 7 est plus ambitieux et de ce fait beaucoup plus complexe à mettre en œuvre. Il convient d'envisager successivement à quelle occasion l'intégration devra être mise en œuvre et selon quels mécanismes.

a. Les politiques et les programmes internationaux concernés

On distinguera trois cercles d'intervention différents: au sein du Conseil de l'Europe, dans l'Union européenne et dans les autres instances internationales.

Au sein du Conseil de l'Europe

Même si la Convention européenne du paysage est ouverte à l'adhésion d'Etats européens non membres du Conseil de l'Europe¹³⁰, on peut considérer que tous les Etats parties seront a priori membres du Conseil de l'Europe. C'est donc d'abord au sein des divers organes du Conseil de l'Europe que la prise en compte du paysage doit se manifester sous la pression des Parties. Cela concerne tous les organes du Conseil de l'Europe depuis le Comité des Ministres jusqu'au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, en passant par l'Assemblée parlementaire, la Cour européenne des Droits de l'homme et le Comité européen des droits sociaux ou les conférences des ministres spécialisés, telles que la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT). Dans la mesure où l'article 7 ne se limite pas à l'intégration du paysage dans d'autres traités internationaux mais vise plus largement l'ensemble des politiques et programmes internationaux, c'est bien évidemment dans le cadre des multiples instances politiques et juridiques du Conseil de l'Europe que la dimension paysagère devra être incorporée.

130. Article 14, paragraphe 1.

C'est ainsi que les Parties pourront jouer un rôle important d'impulsion au sein du Conseil de l'Europe pour les Itinéraires culturels européens, la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère¹³¹ et les travaux du Comité des hauts fonctionnaires de la CEMAT. L'organisation de colloques et séminaires internationaux par le Conseil de l'Europe est aussi une occasion d'intégrer le paysage en sensibilisant divers acteurs¹³². Enfin, la préparation d'un projet de charte européenne relative aux principes généraux pour la protection de l'environnement et le développement durable est aussi l'occasion de mettre en avant les multiples apports de la Convention européenne du paysage¹³³.

Dans l'Union européenne

De nombreux Etats membres de l'Union européenne ont signé la Convention européenne du paysage. L'intégration du paysage dans la politique communautaire de l'environnement est déjà assez développée. Le mot «paysage» apparaît dans la législation communautaire depuis 1985¹³⁴ et il est mentionné dans au moins six textes officiels: dans la politique agricole avec les mesures agrienvironnementales¹³⁵, dans la politique de protection de la nature avec la Directive «Habitats naturels», dans la directive étude d'impact et dans la directive relative aux impacts stratégiques des plans et programmes¹³⁶. Mais le paysage reste au rang de sous-objectif. Les principes nouveaux de la politique paysagère énoncés dans la Convention européenne du paysage méritent d'être mieux pris en compte dans les instances communautaires. Les Etats parties à la Convention européenne du paysage qui sont en même temps membres de l'Union européenne ont donc un rôle d'impulsion à jouer tant au Parlement européen qu'au Conseil des ministres.

Dans les politiques communautaires, le paysage a une place de plus en plus affirmée, notamment à travers les programmes Interreg¹³⁷ et Life. Néanmoins, la vision du paysage reste traditionnelle. Ainsi le 6^e Programme d'action

131. L'intégration d'un plan d'action pour les paysages européens dans les activités de la convention a été envisagée dès la réunion du Conseil pour la Stratégie de Genève les 10-11 mai 2001.

132. Par exemple le séminaire de Lisbonne de novembre 2001 «Patrimoine paysager, aménagement du territoire et développement durable», coll. «Aménagement du territoire européen», 66, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003.

133. Projet de charte européenne, CO-DBP (2003) 2, Conseil de l'Europe, 13 décembre 2002.

134. Règlement n° 797/ 85 du 12 mars 1985 relatif à l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles, *JOCE*, L. 93/1 du 30 mars 1985.

135. Thomson, G., «La Communauté européenne et le paysage», in *Revue juridique de l'environnement*, 4, 1993, p. 541.

136. Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (*Journal officiel*, L 175, 5 juillet 1985, p. 0040-0048); Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la Directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (*Journal officiel*, L 073, 14 mars 1997, p. 0005-0015); Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (*Journal officiel*, L 197, 21 juillet 2001, p. 0030-0037).

137. Voir par exemple l'inventaire du paysage et du patrimoine culturel de la région de la mer de Wadden, projet Lancewad, Interreg II C, mer du Nord, 1999-2001.

communautaire sur l'environnement¹³⁸ prévoit une mesure en faveur du paysage qui n'est pas exprimée dans l'esprit de la Convention européenne du paysage. Il est prévu de «promouvoir l'intégration de la conservation et de la restauration de la valeur esthétique des paysages dans les autres politiques, y compris le tourisme, compte tenu des instruments internationaux pertinents». Cette formulation, si elle promeut bien l'intégration du paysage dans les autres politiques, se limite à la dimension esthétique qui n'est pas la seule à prendre en considération. La Convention européenne du paysage implique une référence au social à travers, en particulier, la définition des objectifs de qualité paysagère qui déterminent la qualité paysagère du cadre de vie quotidien des populations.

Dans les autres instances internationales

Les Etats qui seront parties à la Convention européenne du paysage sont tous membres des Nations Unies et à ce titre participent aux activités du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), à la Commission du développement durable et aux nombreuses autres organisations internationales, dont en particulier l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'UNESCO. Qu'il s'agisse des Conférences des Parties aux conventions universelles sur l'environnement qui touchent de près le paysage (Convention sur la diversité biologique, Convention de Ramsar sur les zones humides, Convention sur le patrimoine mondial naturel et culturel, Convention sur la désertification) ou des grandes réunions sur l'environnement et le développement durable telles que Rio en 1992 et Johannesburg en 2002, les occasions ne manquent pas de valoriser les apports de la Convention européenne du paysage.

De nombreux Etats seront parties à la Convention européenne du paysage et parties à de nombreuses conventions régionales. Ils trouveront dans les conférences des Parties de ces conventions régionales l'occasion de mettre en œuvre l'article 7 de la Convention européenne du paysage. Le paysage est bien souvent déjà présent dans nombre de conventions régionales. Mais il est simplement mentionné comme un élément de l'environnement ou évoqué parmi d'autres politiques publiques sans véritable contenu ou sans définition d'une stratégie particulière. On peut évoquer à titre d'exemples la Convention d'Aarhus, la Convention de Barcelone et ses protocoles sur la Méditerranée, la Convention alpine et le Protocole de Chambéry de 1994 sur la protection de la nature et l'entretien des paysages, la Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages, la Convention nordique sur l'environnement et la plus récente des conventions régionales, sur les Carpates. Cette dernière Convention signée à Kiev en 2003 porte sur la protection et le développement durable de cette région. Elle prévoit une politique de conservation et de développement durable de la diversité paysagère et une intégration dans les autres politiques¹³⁹, et vise le paysage au

138. Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le 6^e Programme d'action communautaire pour l'environnement (JOCE, L 242, 10 septembre 2002).

139. Article 4.

titre du tourisme durable¹⁴⁰. Mais le paysage n'est pas défini et aucune stratégie paysagère n'est proposée. L'apport de la Convention européenne du paysage sera alors fondamental pour donner vie au concept de paysage et orienter les actions ou décisions élaborées dans tous les forums régionaux chargés de mettre en application ces conventions régionales.

b. Les mécanismes à mettre en place

La Convention européenne du paysage oblige les Etats à intégrer la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux. Cet engagement pose au moins deux questions: en quoi consiste la dimension paysagère? Comment va pouvoir se faire l'intégration?

On peut considérer que «prendre en compte la dimension paysagère» est une formule ramassée qui exprime l'idée selon laquelle il convient soit de faire apparaître le paysage alors qu'il avait été oublié comme valeur à prendre en considération, soit à valoriser et expliciter les modalités de prise en compte du paysage alors qu'il était simplement évoqué. Dans le premier cas, les Parties devront être attentives aux actions et programmes internationaux qui, probablement involontairement, oublieront la dimension paysagère dans leurs propositions. Il conviendra alors, en se référant à la Convention européenne du paysage, d'insister sur la nécessité de prendre en compte le paysage comme valeur à la fois écologique, culturelle, sociale et économique. Dans le second cas, le paysage sera bien évoqué mais dans des termes ou avec des références qui ne correspondent pas à l'esprit et à la lettre de la Convention européenne du paysage. Il s'agira ici de mettre en valeur les concepts contenus dans la convention pour montrer qu'ils correspondent aux exigences modernes des populations et s'intègrent parfaitement dans les conditions du développement durable.

Les occasions ne manqueront pas de mettre en application l'article 7. Mais les Parties devront faire preuve de volonté politique et d'imagination pour effectivement réussir à intégrer le paysage dans les multiples politiques et programmes internationaux auxquels elles participent. On sait déjà combien est difficile l'intégration dans les politiques nationales, dont il est fait état à l'article 5.d. Il faut non seulement une conscience partagée de la valeur patrimoniale du paysage mais aussi des mécanismes de coordination et d'intervention permettant aux responsables des politiques paysagères d'avoir leur mot à dire dans les lieux de décisions. A une échelle différente, il en est de même pour l'intégration du paysage dans les instances internationales. L'article 7 oblige les Parties à «coopérer» et à «recommander». Cela implique d'imaginer des mécanismes adaptés aux procédures propres à chaque instance ou organe concerné. Il est impossible, sur le plan juridique ou institutionnel, de formuler ici des propositions précises. Les mécanismes à mettre en place devront correspondre précisément aux modes de fonctionnement de chacune des institutions concernées.

140. Article 9.

On peut néanmoins faire quelques suggestions générales. Pour pouvoir «coopérer», les Parties doivent s'organiser. Cela implique d'abord que dans les organes futurs de suivi de la mise en œuvre de la convention prévus à l'article 10, les comités d'experts inscrivent bien à leur ordre du jour le suivi de la mise en œuvre de l'article 7 en proposant des stratégies adaptées aux programmes internationaux en cause. Une stratégie et des priorités pourront à cet égard être formulées. Par exemple, on peut imaginer une stratégie adaptée pour que les principes de la Convention européenne du paysage soient plus systématiquement intégrés dans le droit communautaire. La meilleure intégration serait de décider, après l'entrée en vigueur de la convention, d'inviter la Communauté européenne à adhérer à la convention comme cela est prévu à l'article 14, paragraphe 1. Cette initiative devrait se préparer et l'article 7 est justement fait pour faciliter cette préparation. De même, une coopération particulière devrait être entreprise au niveau institutionnel entre l'UNESCO et le Conseil de l'Europe sur la base de l'article 7 de la Convention européenne du paysage et de l'article 13, paragraphe 7, de la Convention sur le patrimoine mondial culturel et naturel.

Les comités d'experts de l'article 10 devraient également mettre en place des groupes ou comités ad hoc «paysage» regroupant les Etats parties à d'autres conventions pour qu'ils puissent organiser à l'avance leur coopération en fonction des spécificités de ces conventions et élaborer une stratégie d'intervention. Pourraient ainsi être constitués un comité «paysage» de suivi de la Convention d'Aarhus, un comité «paysage» de suivi de la convention de l'UNESCO, un comité «paysage» de suivi de la Convention alpine, etc.

«Coopérer» exigera ensuite de prévoir, à l'occasion des conférences des Parties d'autres conventions, universelles ou régionales, ou dans les forums internationaux généraux, que les Parties à la Convention européenne du paysage prennent l'initiative de réunir leur comité ad hoc «paysage» pour se concerter plus précisément sur les positions à prendre et les propositions à formuler. Ces comités «paysage» seraient à la fois des groupes de pression pour s'assurer de la prise en compte satisfaisante du paysage et des représentants de la convention. Comme il est de coutume, le secrétariat de la convention devrait également participer à ces réunions.

L'article 7 exige non seulement de «coopérer» mais aussi de «recommander». C'est ainsi que les Parties à la Convention européenne du paysage sont invitées à formuler des propositions qui pourraient être incorporées dans les décisions ou recommandations des organes ou programmes auxquels elles participent. On voit ici combien l'article 7 est indissociable de l'article 12 précédemment examiné. La compatibilité entre les conventions va directement résulter du travail de suivi et de coordination que les Etats parties entreprendront. *De facto*, la Convention européenne du paysage verra son importance croître, ce qui lui donnera une certaine prééminence de fond sur d'autres conventions, étant la seule à avoir un contenu transversal et substantiel, la seule par conséquent à être à même de servir de guide aux politiques nationales et internationales sur le paysage.

C'est ainsi que la Convention européenne du paysage pourra influencer la politique internationale sur l'environnement, le développement durable et l'aménagement du territoire.

7.2. Les paysages transfrontaliers

L'article 9 de la Convention européenne du paysage prévoit une coopération transfrontalière spécifique en matière de paysage. Il s'agit là d'un axe important de la coopération européenne.

Selon le rapport explicatif¹⁴¹: «Cet article engage les Parties à mettre au point des programmes transfrontaliers pour l'identification, la qualification, la protection, la gestion et l'aménagement des paysages transfrontaliers. Dans l'élaboration de ces programmes, tout en respectant le principe de subsidiarité défini par la Charte européenne de l'autonomie locale, les Parties sont invitées à s'appuyer sur les collectivités locales et régionales en utilisant comme instrument de mise en œuvre ceux préconisés par la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, et ses protocoles additionnels.»

Les occasions de coopération transfrontalière sont nombreuses et, bien souvent en ce domaine, la pratique a précédé le droit. Mais depuis quelques années des traités internationaux et des directives communautaires ont donné un encadrement juridique à la coopération transfrontalière.

Cette coopération peut prendre en compte le paysage directement ou indirectement à travers des instruments juridiques ad hoc et de façon permanente. Mais on doit aussi envisager la coopération transfrontalière ponctuelle, à l'occasion d'un projet ou d'un programme au sein duquel le paysage peut être amené à jouer un rôle important.

7.2.1. Les instruments permanents de coopération locale et régionale transfrontalière

L'arsenal juridique de coopération transfrontalière est assez développé. A côté de nombreux accords privés ou des pratiques informelles, les instruments de droit international public s'appuient sur des accords bilatéraux entre Etats voisins. Le paysage n'est en cause que de façon très indirecte en ce qui concerne les quelques accords relatifs aux espaces naturels protégés transfrontaliers¹⁴².

Pour faciliter la coopération entre collectivités locales et régionales transfrontalières, le Conseil de l'Europe a favorisé l'élaboration d'une Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales,

141. Rapport explicatif de la Convention européenne du paysage, chapitre II, article 9, paragraphe 65.

142. Prieur, Julien, «Développement durable des espaces naturels protégés et coopération transfrontalière», mémoire de DESS, CRIDEAU-CNRS-INRA, université de Limoges, France, 2003.

ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980 et entrée en vigueur le 22 décembre 1981. Elle a été ratifiée par 31 Etats dont 21 ont déjà signé la Convention européenne du paysage, ce qui devrait faciliter l'extension de ce type de coopération. Tous les Etats parties à la Convention européenne du paysage devraient s'engager à la ratifier afin de faciliter la mise en œuvre de l'article 9. La convention-cadre vise à régler les rapports de bon voisinage à travers les frontières et la répartition des compétences entre les pouvoirs publics. Elle est accompagnée d'une série d'annexes comprenant des modèles et schémas d'accord proposés aux Etats. Le protocole additionnel à la convention-cadre, ouvert à la signature en novembre 1995, concerne la personnalité juridique des communautés de travail transfrontalières et la valeur juridique de leurs actes. Parmi les modèles d'accords interétatiques, le modèle sur la concertation régionale transfrontalière mentionne la protection de la nature et les sites à protéger, le modèle d'accord portant sur la création de parcs transfrontaliers vise expressément la coopération dans le domaine du paysage, de même que le modèle d'accord sur la création et la gestion de parcs ruraux transfrontaliers vise le maintien et l'amélioration du paysage naturel et de son caractère spécifique. L'entretien et l'amélioration du paysage naturel et de ses caractères spécifiques sont aussi visés dans le modèle d'accord portant sur la création et la gestion des parcs transfrontaliers entre associations de droit privé. Tous ces modèles n'étant qu'indicatifs, il est tout à fait possible d'y inclure le paysage et d'envisager la mise au point de programmes communs de mise en valeur des paysages conformément aux orientations de la Convention européenne du paysage.

Que l'on s'appuie ou non sur la convention-cadre, il existe déjà de nombreux accords de coopération transfrontalière¹⁴³. On peut citer par exemple la Convention Benelux de 1986 sur la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, l'Accord entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède du 26 mai 1977, la Convention germano-néerlandaise sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales. Un récent accord pris en application de la Convention-cadre de Madrid a été signé à Bruxelles le 16 septembre 2002 entre la France, la Belgique, la Communauté française, la région Wallonne et le gouvernement flamand sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et les organismes publics locaux.

En dépit de ces progrès importants qui facilitent la coopération transfrontalière, on doit se rendre à l'évidence que les problèmes d'environnement et en particulier du paysage font encore rarement l'objet de ces coopérations. Dans l'inventaire des domaines de coopération, si l'environnement et l'aménagement du territoire apparaissent, et en laissant à part les accords relatifs aux parcs ou réserves transfrontaliers, le paysage n'est concerné par aucun accord particulier en tant qu'objet spécifique de coopération (ce qui ne veut pas dire qu'il n'y en ait pas

143. Voir une liste dans le *Manuel de coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe*, coll. «Coopération transfrontalière en Europe», 4, 3^e édition, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2000, pp. 75 et suivantes.

du tout¹⁴⁴). Un contrat entre deux entités régionales de Hongrie et de Slovaquie dans le bassin des fleuves Sajo et Rima a été signé le 7 juillet 2000 pour mettre en place une coopération régionale frontalière. Le préambule de ce contrat vise expressément la nécessité de renforcer la protection de la nature et du paysage mais ne précise d'aucune manière comment la coopération peut se développer en matière de paysage partagé.

Il convient également de faire état de l'Initiative sur le développement territorial durable du bassin de la Tisza/Tissa, signée par les ministres responsables de l'aménagement du territoire de la Hongrie, de la République slovaque, de la Roumanie, de Serbie-Monténégro et de l'Ukraine lors de la 13^e session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), à Ljubljana, le 16 septembre 2003, selon laquelle les Parties s'accordent à prendre tout particulièrement en considération les dispositions contenues dans les Principes directeurs pour le développement territorial du continent européen concernant le territoire spécifique des bassins fluviaux et des vallées alluviales, et notamment la protection des paysages et des écosystèmes fragiles¹⁴⁵.

La Convention européenne du paysage devrait permettre de donner un élan nouveau à la coopération transfrontalière en incitant les Etats et les collectivités locales à partager leurs expériences et en élaborant de nouveaux accords consacrés exclusivement aux programmes communs paysagers comme l'y invite l'article 9 de la convention¹⁴⁶.

Il serait utile d'élaborer ainsi un nouveau modèle d'accord qui pourrait être proposé aux Etats et qui intégrerait les principes et orientations de la politique paysagère telle qu'elle est exprimée dans la Convention européenne du paysage. Un groupe de travail conjoint entre les deux secrétariats de la Conventions de Madrid et de la Convention européenne du paysage permettrait, au sein même du Conseil de l'Europe, de donner ainsi une véritable synergie opérationnelle entre les deux conventions.

144. Voir l'inventaire des accords, *op. cit.*, note 135, p. 26.

145. La protection, la gestion et l'aménagement du paysage sont inscrits dans le cadre du programme de travail et d'action pour la mise en œuvre de l'initiative. Voir également la Déclaration sur la coopération concernant le bassin de la rivière Tisza/Tissa adoptée par les ministres responsables de l'aménagement du territoire de la Hongrie, de la République slovaque, de la Roumanie, de Serbie-Monténégro et de l'Ukraine lors de la 13^e session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), à Ljubljana, le 16 septembre 2003 (voir *13^e Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), Actes, Ljubljana, 16-17 septembre 2003*, coll. «Aménagement du territoire européen et paysage», 71, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003).

146. Dans le même esprit et de façon plus générale, l'UNESCO, dans le cadre de l'Atelier «paysages culturels» pour le 30^e anniversaire de la Convention du patrimoine mondial culturel et naturel, a invité à «établir un cadre juridique solide pour les initiatives transfrontalières et la coopération entre collectivités locales», rapport «Patrimoine mondial 2002», Paris, 2003.

7.2.2. La coopération transfrontalière ponctuelle

La prise en compte des paysages transfrontaliers doit être à l'avenir assurée par le développement des procédures relatives aux études d'impact transfrontalières plutôt que par des coopérations institutionnalisées aux moyens d'accords permanents. Certes, l'étude d'impact ne constitue qu'une intervention ponctuelle et elle ne permet, en aucune mesure, d'assurer le suivi de la gestion et de l'aménagement des paysages que requiert la Convention européenne du paysage. Elle permet tout au plus d'assurer occasionnellement une certaine protection évitant parfois des dégradations irréversibles.

Bien que la convention n'impose malheureusement pas d'études d'impact qui prennent directement en compte les aspects paysagers, l'intention des auteurs de la convention est bien d'inciter les Etats à prendre de telles mesures de mise en œuvre au titre de l'article 6.E. Le rapport explicatif dans son paragraphe 61 mentionne expressément la prise en compte des paysages dans les études d'impact. On peut donc considérer que cette exigence est aussi implicitement présente dans le cadre des paysages transfrontaliers.

L'évolution récente du droit international des études d'impact renforce les études d'impact concernant des projets ayant des effets transfrontaliers. Mais il s'agit toujours d'études d'impact nationales qui rencontrent encore de grandes difficultés de mise en œuvre satisfaisante.

a. L'extension des procédures d'études d'impact transfrontières au niveau européen

Cette extension résulte de l'action conjuguée du droit communautaire et de la Convention d'Espoo complétée par le Protocole de Kiev.

Le droit communautaire

La Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement comporte un article 7 consacré à la procédure applicable lorsqu'un projet a des effets supposés à l'étranger. Un renforcement de ces dispositions est intervenu avec la Directive 97/11 CE du 3 mars 1997¹⁴⁷. Le «considérant» 12 justifie ainsi cette transformation: «considérant qu'il convient de renforcer les dispositions concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans un contexte transfrontalier afin de tenir compte des évolutions au niveau international».

Si l'étude d'impact n'est imposée que pour des projets susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement, lorsqu'elle doit être réalisée elle doit prendre en considération les effets du projet sur tous les éléments de l'environnement dont le paysage fait expressément partie. Même s'il n'y a pas d'étude d'impact paysagère

147. Notamment en raison de l'adhésion de la Communauté à la Convention d'Espoo le 25 février 1991.

spécifique, on peut être assuré, sous le contrôle du public, de l'administration et du juge, que le paysage sera pris en considération. Il le sera d'autant mieux lorsque par bonheur une coopération aura déjà déterminé, en commun entre les deux Etats concernés, les objectifs de qualité paysagère du site ou aura élaboré un programme commun de mise en valeur.

La procédure applicable se déroule en trois phases: information initiale donnée spontanément par l'Etat d'origine ou réclamé par l'Etat affecté, cela «le plus rapidement possible et au plus tard au moment où il informe son propre public¹⁴⁸»; déclaration expresse de l'Etat affecté de son intention de participer à la procédure dans un délai raisonnable fixé par l'Etat d'origine; consultation entre les Etats concernés qui fixent ensemble le délai de la consultation. Celle-ci a pour objet d'étudier les incidences transfrontières potentielles et les mesures envisagées pour les réduire. Le public et les autorités locales concernées doivent pouvoir participer à ces procédures. Pour cela, ils doivent disposer, dans un délai raisonnable, des informations échangées entre les Etats et pouvoir communiquer leur avis à l'autorité compétente avant que le projet ne soit autorisé.

Une extension notable de cette procédure résulte de la Directive 2001/42 CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation d'incidences de certains plans et programmes sur l'environnement applicable dans les Etats membres le 21 juillet 2004. Dans la mesure où ces plans ont, notamment en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, nécessairement des effets à long terme sur le paysage, ce dernier est directement concerné par ce nouvel instrument de prévention des atteintes à l'environnement.

Les Conventions d'Espoo, d'Helsinki et de Kiev

La Commission économique pour l'Europe des Nations Unies a favorisé l'élaboration de plusieurs conventions internationales en vue de promouvoir la prévention pacifique des conflits internationaux nés des problèmes d'environnement. La Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier du 25 février 1991 est entrée en vigueur le 10 septembre 1997. Elle s'impose à de nombreux Etats dont certains sont par ailleurs parties à la Convention européenne du paysage. Le paysage est encore ici mentionné comme un élément de l'environnement¹⁴⁹. En dehors des activités toujours soumises à une étude d'impact en fonction de la liste de l'appendice I, les Parties peuvent engager des discussions pour d'autres activités susceptibles, selon l'Etat affecté, d'avoir un impact transfrontalier important¹⁵⁰. Les critères aidant à déterminer l'importance de l'impact figurent à l'appendice III. On y trouve les zones particulièrement sensibles et les sites présentant un intérêt scientifique, archéologique, culturel ou historique, donc nécessairement le paysage. Le mécanisme prévu implique pour sa mise en œuvre des mesures nationales précises. Encore faut-il qu'elles soient harmonisées

148. Article 7 de la Directive 85/337 /CEE du 27 juin 1985.

149. Article 1, paragraphe 7.

150. Article 2, paragraphe 5.

dans les deux Etats voisins. L'article 8 prévoit pour ce faire des accords bilatéraux spécifiques entre Etats frontaliers. Le premier bilan tiré lors de la 2^e Conférence des Parties à Sofia en février 2001 fait état d'un seul Accord du 14 mars 1997 entre la Lettonie et l'Estonie sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte frontalier. Dans d'autres régions des accords sont en cours de négociation et d'expérimentation (Estonie-Finlande, Autriche-Hongrie, Pays-Bas-Allemagne et Pays-Bas-Flandre).

Les Conventions d'Helsinki concernent la protection et l'utilisation des cours d'eaux transfrontières et les lacs internationaux (18 mars 1992), et les effets transfrontières des accidents industriels (17 mars 1992). Ces deux conventions prévoient également des études d'impact et leur mise en œuvre exige une coordination avec la Convention d'Espoo, plus générale mais antérieure.

Enfin, le Protocole à la Convention d'Espoo signé à Kiev en mai 2003 par 35 Etats et la Communauté européenne, porte sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques. Il s'inspire de la directive communautaire du 27 juin 2001 et prévoit une procédure voisine de celle d'Espoo. Là encore, le paysage frontalier est directement en cause¹⁵¹ et sa préservation future exigera une attention particulière.

b. Les difficultés de mise en œuvre

Face à cette généralisation des études d'impact transfrontières, les Etats apparaissent quelque peu désarçonnés. Ils doivent à la fois adapter leur droit national des études d'impact en instituant des procédures permettant la participation non seulement des Etats et autorités locales voisines, mais aussi des populations, et également négocier des accords bilatéraux pour harmoniser les procédures nationales.

Il convient d'éviter les discriminations et les inégalités entre les Etats. En effet, il faut que les accords passés traduisent la réciprocité et l'équivalence. Les problèmes rencontrés sont ceux des délais d'information et de consultation, des langues utilisées et des traductions de documents complexes, des circuits de transmission des études d'impact passant ou non par les Affaires étrangères, ceux des coûts supplémentaires à faire supporter par le pétitionnaire. Des différences d'appréciation du contenu de l'étude d'impact peuvent affecter la prise en compte plus ou moins détaillée du paysage selon les Etats.

Les exemples de transposition des directives communautaires font apparaître des solutions variables. Aux Pays-Bas, des mesures pratiques intéressantes ont été insérées dans la loi sur la gestion de l'environnement: à la demande d'un pays voisin, traduction de l'annonce de l'étude d'impact et publication dans un journal; transmission de l'étude par le ministre de l'Environnement; délai de quatre semaines pour faire des commentaires. En Allemagne, le délai de consultation est fixé d'un commun accord et ne peut être supérieur à trois mois. L'autorité compétente peut exiger du pétitionnaire une traduction du résumé de

151. Article 2, paragraphe 7, et annexe III, paragraphe 8.

l'étude sous réserve du respect par l'autre Etat du principe de réciprocité. Dans la région Wallonne de Belgique, le décret du 4 juillet 2002 met en œuvre à la fois la directive et la Convention d'Espoo. Il distingue de façon intéressante les projets wallons ayant des effets à l'extérieur et les projets extérieurs ayant des effets en Wallonie, mais rien n'est organisé pour les traductions des documents et pour la participation du public étranger en Wallonie. Au Portugal, c'est le ministre des Affaires étrangères qui transmet les informations. L'Etat affecté a trente jours pour réagir. En France, depuis le décret du 20 mars 2000, c'est le préfet qui transmet le dossier aux autorités de l'Etat voisin après information préalable du ministre des Affaires étrangères¹⁵².

Une expérience intéressante visant à harmoniser les procédures nationales résulte de la coopération trilatérale entre l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark dans la zone frontalière de la mer des Wadden. Un résumé en anglais de la note préliminaire informant d'un projet est mis sur Internet et adressé aux autorités locales et nationales compétentes. Sur demande, l'étude d'impact est transmise, sa traduction incombant à celui qui demande la communication. Compte tenu des différences qui subsistent entre les trois législations, il est envisagé de renforcer et d'améliorer encore les échanges d'études d'impact transfrontières¹⁵³.

Face à ces difficultés, une mise en harmonie entre le droit des études d'impact transfrontières et la politique transfrontière des paysages paraît indispensable à l'avenir. Il conviendrait d'abord que les Parties à la Convention européenne du paysage élaborent des recommandations relatives aux politiques paysagères transfrontières. Il conviendrait ensuite qu'une coordination s'effectue entre les Etats membres de l'Union européenne et les Etats parties aux conventions transfrontières afin de donner une place véritable au paysage dans les diverses études d'impact transfrontières. Le recours à la formule évoquée ci-dessus de comités «paysage» serait souhaitable. Enfin, les Parties devraient être les moteurs de l'élaboration d'accords bilatéraux sur les études d'impact transfrontières qui seuls permettront une véritable garantie juridique d'information et de participation des populations à la réalisation des études d'impact.

La place donnée par la Convention européenne du paysage à la participation du public en matière de politique paysagère ne peut se limiter aux frontières nationales. Il est évident que la mise en œuvre de l'article 9 sur les paysages transfrontaliers doit également satisfaire à l'obligation générale d'assurer de manière satisfaisante cette participation, d'autant qu'elle est aussi inhérente au droit des études d'impact. Si les études d'impact transfrontières sont en réalité des études d'impact nationales ayant des effets à l'étranger, la participation du public doit être organisée de telle sorte que le public étranger puisse bénéficier des mêmes garanties que le public national. Il lui faut donc, en matière de paysage, une information adéquate.

152. Pour la Grèce, voir Papadimitriou, Georgios et Patronos, Petros, *The implementation of the Espoo Convention, an hellenic approach*, Ant. Sakkoulas, Athènes, et Bruylant, Bruxelles, 2002.

153. Déclaration officielle de la Conférence tripartite de la mer des Wadden, adoptée à Esbjerg en 2001, points 50 à 53.

On doit alors aussi mettre en synergie les mécanismes des études d'impact transfrontières avec les droits reconnus au public par la Convention d'Aarhus. Un lien est établi entre Espoo et Aarhus dans la mesure où cette dernière convention fait référence aux études d'impact, et précisément à l'évaluation de l'impact transfrontière sur l'environnement à l'article 6, paragraphe 2, relatif à l'information à laquelle le public a droit au cours du processus de décision. De même, les informations pertinentes minimales exigées à l'article 6, paragraphe 6, de la Convention d'Aarhus se recoupent avec les informations prévues par Espoo. Si une même activité transfrontière est soumise aux deux conventions dans deux Etats parties, la Convention d'Aarhus et son article 6 s'appliqueront de préférence à celle d'Espoo parce que les obligations y sont plus détaillées.

Conclusion

Afin de faciliter la mise en œuvre de l'article 7 de la Convention européenne du paysage, il serait possible:

- d'organiser au sein du Conseil de l'Europe une coordination permettant d'intégrer le paysage dans les actions et programmes de l'Organisation;
- d'élaborer une stratégie générale concernant l'insertion du paysage dans les plans et programmes internationaux;
- de mettre en place des comités «paysage» ad hoc chargés d'élaborer des stratégies particulières concernant l'insertion du paysage dans chacune des conventions universelles et régionales concernées par ce sujet, à un titre ou un autre, auxquelles sont parties plusieurs Etats parties à la Convention européenne du paysage;
- d'inviter les Etats parties à se réunir lors des Conférences des Parties de ces conventions pour se concerter en vue de propositions communes dans l'esprit de la Convention européenne du paysage;
- d'élaborer des stratégies d'insertion du paysage dans les programmes internationaux auxquels participe le Conseil de l'Europe;
- d'inviter les Etats membres de l'Union européenne à se coordonner grâce à un comité «paysage» des membres de l'Union, pour une meilleure intégration du paysage dans les politiques communautaires et dans le droit communautaire relatif à l'agriculture et à l'environnement;
- de préparer l'invitation adressée à la Communauté européenne d'adhérer à la Convention européenne du paysage;
- de préparer la négociation d'un accord de coopération avec l'UNESCO en ce qui concerne le paysage.

Pour faciliter la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention européenne du paysage, il serait possible:

- d'inciter les Etats parties à ratifier la Convention-cadre de Madrid européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales afin de faciliter la mise en place de politiques paysagères transfrontalières;

- de créer un groupe de travail conjoint entre le secrétariat de la Convention de Madrid et celui de la Convention européenne du paysage;
- d’élaborer un nouveau modèle d’accord de coopération transfrontière consacré exclusivement aux problèmes paysagers;
- d’élaborer des recommandations générales sur les politiques paysagères transfrontalières;
- de mettre en place des comités paysages pour les Parties aux Conventions d’Espoo et d’Helsinki et au Protocole de Kiev pour plus de cohérence avec la Convention européenne du paysage;
- d’élaborer des recommandations sur la prise en compte du paysage dans les études d’impact transfrontières;
- d’élaborer des modèles d’accords bilatéraux sur les études d’impact transfrontières;
- d’inciter les Etats parties à élaborer des législations nationales adaptées aux zones transfrontières.