

Rapport explicatif

**concernant la Convention du Conseil de l'Europe
relative au paysage**

(Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000)

Condensé

Le rôle du paysage ne cesse de s'accroître non seulement en tant que partie de l'environnement, expression du patrimoine naturel et culturel, ou cadre de vie des populations en zone tant urbaine et périurbaine que rurale, mais aussi comme ressource économique pour le tourisme et comme facteur d'attrait pour les individus et les entreprises. Malgré cela, aucun instrument juridique international ne lui avait été dédié jusqu'à présent. La Convention européenne du paysage comble cette lacune.

Cette Convention se fonde sur une compréhension moderne du paysage qui ne met pas uniquement en évidence les valeurs écologiques et culturelles, mais qui tient également compte de son importance pour le bien-être de la population et de sa base de vie économique. Elle veut inciter les pouvoirs publics à mettre en œuvre des politiques et des mesures destinées non seulement à protéger, mais aussi à gérer, à aménager et à développer les paysages. A cette fin, elle contribue à la reconnaissance par les populations, les institutions et les collectivités territoriales de la valeur des paysages et de leur importance pour la qualité de vie. Elle permet à tous ces acteurs de participer activement à la mise en œuvre d'une politique moderne du paysage.

La Convention s'apparente à un programme: elle propose des mesures juridiques ainsi que des mesures à caractère incitatif. Elle encourage l'interaction des autorités de tous les niveaux de l'Etat ainsi que la coopération transfrontalière. Elle propose l'élaboration d'instruments différenciés à appliquer par les Etats sur la base du principe de subsidiarité, en tenant compte explicitement des structures et des procédures existantes. Elle souligne enfin l'importance de la sensibilisation, de la formation et du perfectionnement dans le domaine du paysage.

Sa mise en œuvre est l'affaire des Etats membres; elle est accompagnée par les comités déjà en place au niveau du Conseil de l'Europe. Ce dernier peut attribuer un Prix du paysage à des collectivités locales ou régionales pour la mise en œuvre d'une politique ou de mesures exemplaires et durables de protection, de gestion et d'aménagement du paysage.

Les bases institutionnelles et juridiques ainsi que les instruments de mise en œuvre existant actuellement aux niveaux fédéral et cantonal satisfont déjà aux exigences de la Convention. Cette dernière ne nécessite par conséquent aucune action supplémentaire, pas plus qu'elle ne requiert du personnel ou des moyens financiers additionnels. Son application sera réalisée dans le cadre des compétences actuelles et des activités déployées aujourd'hui.

L'importance de la Convention réside dans les incitations qu'elle établit pour que le paysage soit davantage compris comme une ressource qu'il s'agit d'utiliser de manière durable. Au plan européen, ce traité joue aussi un rôle non négligeable en particulier eu égard aux efforts consentis par divers nouveaux Etats européens dans l'extension de leur politique environnementale. Il en découle certaines synergies pour la coopération au développement menée par la Confédération.

1 Partie générale

1.1 Contexte

1.1.1 Pourquoi une Convention du paysage?

La notion moderne de paysage n'est plus une vision purement esthétique de l'espace. Avec l'apparition des politiques environnementales, il est devenu une composante essentielle de l'environnement au même titre que l'eau, l'air, la faune, la flore et les sols. Le paysage porte donc sur toute la surface du pays. Il est de ce fait l'expression à la fois d'un patrimoine naturel et d'un patrimoine culturel, ainsi que des interactions entre les activités humaines et les diverses conditions de l'espace naturel.

Le paysage est devenu une valeur étroitement liée aux lieux et aux conditions de vie. Conjugué au cadre économique et social, il constitue un élément central de la qualité de vie et de l'identité des citoyens. Il représente en outre une base économique essentielle pour le tourisme et gagne également en importance comme facteur d'attrait pour les individus et les entreprises.

La politique du paysage est une activité multi-sectorielle qui concerne toutes les politiques sectorielles de portée spatiale (agriculture, sylviculture, aménagement du territoire et urbanisme, infrastructures, énergie, environnement). Sa mise en œuvre nécessite des instruments de gestion intégrés et des procédures coordonnées. Le paysage ne soit pas rester le souci d'une élite scientifique, mais devenir l'expression du désir des populations de vivre dans un cadre de vie qui ne soit ni défiguré ni banalisé. Il doit répondre aux besoins des citoyens et leur permettre de s'identifier à leur environnement. Cette approche exige des instruments proposant aux citoyens une participation démocratique à la gestion et au développement de leur espace de vie et appropriés aux particularités et besoins régionaux.

Le Conseil de l'Europe a pour objectif la sauvegarde de l'identité européenne dans toute sa diversité. Avec la Convention du paysage, il souhaite offrir aux Etats membres un cadre juridique moderne pour renforcer la place du paysage dans toutes les politiques sectorielles à incidence spatiale, sans s'ingérer dans leur souveraineté par une réglementation trop dense.

1.1.2 La situation en Suisse

La Suisse compte parmi les rares Etats membres du Conseil de l'Europe à disposer, à l'art. 78 Cst., d'une base constitutionnelle explicite en matière de paysage. Ces dispositions sont concrétisées au niveau législatif par la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451). Il s'agit d'une tâche commune de la Confédération et des cantons. C'est toutefois de ces derniers que relève la compétence principale dans ce domaine. La Confédération, quant à elle, est tenue de veiller à la conservation et à la protection des paysages dans le cadre de ses propres tâches. Pour remplir son mandat constitutionnel, elle dispose des instruments prévus par la LPN. Comme la Convention, la Constitution et la loi sont déjà fondées sur cette conception moderne et globale du paysage, laquelle ne vise pas en premier lieu la protection d'objets (paysages) en particulier, mais bien

plus une attention portée au paysage dans son ensemble. Le 19 décembre 1997, le Conseil fédéral a approuvé la Conception « Paysage suisse » (CPS), qui table sur la coopération entre les politiques sectorielles de la Confédération pour l'exécution de la protection du paysage. Il s'agit là d'un instrument d'application moderne, qui a déjà été remarqué au niveau européen.

La philosophie et les principaux contenus de la Convention du Conseil de l'Europe recourent ceux de la conception du paysage en Suisse ainsi que ceux des politiques fédérale et cantonale en matière de paysage.

1.1.3 La situation en Europe

Il n'existe à ce jour aucun instrument de droit international portant sur le paysage dans toute l'acception du terme: la portée culturelle et sociale, les implications économiques, les aspects liés à l'information, à la formation et à la participation de la population. Les accords existants se limitent à la protection d'espèces ou de biotopes. La Convention du paysage peut combler ces lacunes.

Dans de nombreux Etats, en particulier en Europe centrale et orientale, les bases légales pour la mise en œuvre de la politique environnementale n'existent pas ou sont lacunaires. La Convention constitue une base essentielle pour ces Etats, car elle les aide à développer leur législation nationale dans ce domaine.

1.2 Résultats de la procédure préliminaire

1.2.1 Déroulement des négociations au Conseil de l'Europe

La Convention est née dans le sillage de la première Conférence européenne des ministres de l'environnement, tenue à Dobris (République tchèque) en 1991, à l'initiative et sous les auspices du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE), dans lequel la Suisse est représentée par plusieurs délégués des cantons et des communes. Le facteur déclenchant fut, sous l'effet de « Rio », le constat que les instruments de droit international existants ne couvraient pas l'importance globale du paysage, en particulier pour le bien-être physique et psychique de la population, ni sa dimension socioéconomique. Le Congrès a ainsi chargé un groupe d'experts pluridisciplinaire international de l'élaboration d'un projet à soumettre au Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

Au sein du groupe d'experts, la Suisse a pu apporter de nombreuses contributions à l'élaboration de la Convention. Elle a en particulier insisté sur la nécessité de prendre en compte la situation spécifique d'Etats de type fédéraliste et les principes d'une politique moderne du paysage, tels qu'ils ont été formulés dans la Conception « Paysage suisse ».

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a approuvé la Convention le 19 juillet 2000, sur proposition du CPLRE, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, du Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère (CO-DBP) et du Comité du patrimoine culturel du Conseil de l'Europe (CC-PAT); il l'a ouverte à la signature par les Etats membres.

La Suisse a signé la Convention du paysage à l'occasion de la Conférence d'ouverture du Conseil de l'Europe, tenue le 20 octobre 2000 à Florence. Le texte est entré en vigueur le 1^{er} mars 2004 avec la dixième ratification. Au 1^{er} août 2010, la Convention comptait 31 Etats membres (Arménie, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Macédoine [ancienne république yougoslave], Moldavie, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Turquie, Ukraine); sept autres Etats l'ont signée.

1.2.2 Résultats de la procédure de consultation

.....

2 Partie spéciale

2.1 Buts et contenu de la Convention

2.1.1 Préambule

La Convention s'inscrit dans le contexte des activités du Conseil de l'Europe dans le domaine du patrimoine naturel et culturel, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'autonomie locale.

2.1.2 Chapitre I – Dispositions générales

Art. 1 Définitions

Cet article définit une série de termes employés dans la Convention.

Le terme « *paysage* » souligne l'interaction entre les effets des forces naturelles et socioculturelles, soumise à une évolution permanente dans le temps.

Les termes « *politique du paysage* » et « *objectifs de qualité paysagère* » visent les deux éléments principaux de la stratégie que les Etats doivent mettre au point:

- l'expression « *politique du paysage* » souligne le fait que les pouvoirs publics sont disposés à développer des principes généraux, des stratégies et des mesures pour conserver, gérer, utiliser et aménager le paysage,
- un « *objectif de qualité paysagère* » énonce précisément les caractéristiques typiques ou désirées d'un paysage particulier que les populations locales concernées souhaitent voir reconnaître pour leur cadre de vie.

Les termes « *protection* », « *gestion* » et « *aménagement* » décrivent le cadre d'action pour la prise de mesures flexibles et novatrices en faveur du paysage. L'équilibre entre ces trois types d'approche dans chaque zone paysagère dépend du caractère de ladite zone et des objectifs définis pour son paysage futur.

- « *Protection des paysages* » concerne les mesures prises dans le but de préserver le caractère et la qualité existants d'un paysage auquel les populations attachent une grande valeur du fait de sa forme naturelle ou culturelle particulière.
- « *Gestion des paysages* » concerne les mesures prises conformément au principe de développement durable pour accompagner les transformations induites par les nécessités économiques, sociales ou environnementales. Elles visent à assurer qu'un paysage évolue harmonieusement et de manière à satisfaire les besoins économiques et sociaux.
- « *Aménagement des paysages* » concerne le processus formel d'étude, de conception et d'autorisation. Les projets d'aménagement peuvent servir à la mise en valeur, à la reconstitution (paysages dégradés) ou au développement des paysages.

Art. 2 Champ d'application

La Convention s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux et urbains. L'originalité de la Convention réside dans son application aussi bien aux paysages ordinaires qu'aux paysages remarquables, car tous sont déterminants pour la qualité du cadre de vie.

Art. 3 Objectifs

Cet article énonce l'objectif de la Convention, à savoir assurer la protection, la gestion et l'aménagement des paysages européens par l'adoption de mesures nationales et la mise en place d'une coopération européenne entre les Parties.

2.1.3 Chapitre II – Mesures nationales

Art. 4 Répartition des compétences

Toute Partie devra mettre en œuvre la Convention à l'échelon étatique le plus approprié pour l'adoption de mesures relatives au paysage, en tenant compte des compétences, des formes d'organisation et des politiques définies dans sa propre constitution. L'article met ainsi en œuvre le principe de subsidiarité et se réfère, par son contenu, à la Charte européenne de l'autonomie locale.

Art. 5 Mesures générales

Cet article détermine les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la Convention dans chaque Partie, notamment:

- a. reconnaître juridiquement le paysage;
- b. formuler et mettre en œuvre des politiques visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages;
- c. mettre en place des procédures de participation du public, des collectivités locales et régionales, et des autres acteurs concernés;

- d. prendre en compte le paysage dans toutes les politiques sectorielles de l'Etat.

Art. 6 Mesures particulières

Cet article a trait aux domaines des mesures particulières que les Parties devront développer aux niveaux national, régional ou local.

La sensibilisation: Le bon état des paysages est étroitement lié au niveau de sensibilisation des citoyens, qui constitue donc un élément clé. Des campagnes d'information et de sensibilisation sur la valeur des paysages présents et à venir devraient être organisées dans cette perspective.

La formation et l'éducation: Les Parties sont invitées à mettre en place une formation de qualité et pluridisciplinaire sur les paysages et à aborder des thèmes attachés au paysage dans les écoles et hautes écoles.

L'identification et la qualification des paysages: Toute action visant à protéger et à améliorer la qualité paysagère doit s'appuyer sur une connaissance approfondie des particularités de chaque paysage, des forces qui influencent son évolution et de la valeur que la population concernée lui attache. Ce travail doit faire participer la population locale, le public et les divers acteurs concernés.

Des objectifs de qualité paysagère seront définis après consultation de la population concernée, en qualifiant le paysage d'une région et en désignant ses éléments de valeur particulière.

La mise en œuvre: Les Parties sont invitées à définir des instruments législatifs, administratifs, fiscaux ou financiers spécifiques en vue de la protection, de la gestion et de l'aménagement des paysages, en tenant compte de leurs besoins spécifiques.

2.1.4 Chapitre III – Coopération européenne

Art. 7 Politiques et programmes internationaux

La Convention vise à faciliter une prise en compte accrue du paysage dans les diverses instances internationales ainsi que dans les programmes internationaux.

Art. 8 Assistance mutuelle et échange d'informations

Les Parties s'engagent à coopérer dans les domaines de l'assistance technique et scientifique mutuelle par l'échange d'expériences et de résultats de travaux de recherche en matière de paysage.

Art. 9 Paysages transfrontaliers

Les Parties s'engagent à mettre au point des programmes pour l'identification, la qualification, la protection et l'aménagement des paysages transfrontaliers.

Art. 10 Suivi de la mise en œuvre de la Convention

Compte tenu de la pluridisciplinarité de la notion et des activités liées au paysage, le suivi de la mise en œuvre de la Convention est confié, depuis la récente réorganisation du Conseil de l'Europe, au Comité directeur pour le patrimoine culturel et le paysage (CDPATEP). Au sein du Conseil de l'Europe, cette instance œuvre dans le domaine traité par la Convention et a un accès direct au Comité des ministres. La coordination avec la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire se fait par l'intermédiaire du statut d'observateur dont celle-ci dispose au sein du CDPATEP. La Convention n'exige donc pas de nouvelles structures ou institutions sur le plan international.

Art. 11 Prix du paysage du Conseil de l'Europe

Le Comité des ministres peut décerner un Prix du paysage du Conseil de l'Europe à des collectivités locales ou régionales, à des groupements de telles collectivités ou à des organisations non gouvernementales. Le prix distingue une politique ou des mesures faisant la preuve d'une efficacité durable et pouvant servir d'exemple pour la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages.

2.1.5 Chapitre IV – Clauses finales

A quelques exceptions près, les clauses finales sont fondées sur le modèle de clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe, qui a été approuvé par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. La plupart de ces articles n'appellent donc pas d'observations particulières, mais les points suivants méritent une explication:

L'art. 12 vise à prévenir des difficultés éventuelles avec d'autres instruments juridiques internationaux ou nationaux. Il précise notamment que la Convention ne porte pas atteinte à l'application des dispositions, le cas échéant plus rigoureuses et plus favorables aux paysages, figurant dans ces instruments.

L'art. 16 règle la dénonciation de la Convention par une Partie. Cette procédure est possible en tout temps et entre en vigueur dans un délai de trois mois.

2.2 Evaluation, position de la Suisse

Pour la Suisse, la Convention peut être perçue comme une confirmation des efforts conjoints de la Confédération et des cantons en vue d'intégrer la politique en matière de paysage dans une conception globale de la durabilité qui inclue les aspects économiques, sociaux et culturels. Le paysage dans son ensemble est reconnu comme un thème, sa fonction sociopolitique et sa portée pour la diversité culturelle en Suisse sont soulignées. La Convention illustre l'importance d'une approche moderne et instrumentale, par exemple la promotion des processus partant de la base ou des accords reposant sur des modèles d'indemnisation (incitations financières). Sur le plan de la procédure, elle mise sur le partenariat entre les

politiques sectorielles concernées ainsi qu'entre les divers groupes d'intérêts de la société. Enfin, elle souligne le rôle essentiel de la sensibilisation du public et de la formation des acteurs pour la consolidation non normative d'une politique de l'environnement et pour l'essor de la recherche interdisciplinaire en Suisse.

Les structures institutionnelles et les dispositions juridiques existant actuellement aux niveaux fédéral et cantonal sont déjà conformes à cette nouvelle approche. Les instruments et mesures exigés par la Convention sont disponibles dans la législation sur la protection de la nature et du paysage, ainsi que dans le droit de l'aménagement du territoire, aux niveaux tant fédéral que cantonal. Ils sont mis en œuvre de manière permanente. Le paysage fait en outre régulièrement l'objet de programmes nationaux de recherche et de projets de recherche appliquée, à la Confédération comme dans les cantons. Il constitue actuellement le thème central de l'élaboration de bases et de projets législatifs dans les domaines de l'agriculture et de l'aménagement du territoire. La signification de la Convention pour la Suisse résidera donc essentiellement dans l'élan qu'elle donnera à cette thématique et dans le soutien des travaux d'exécution en cours. Sur le plan international, des synergies seront créées avec les priorités de la coopération suisse au développement.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La Convention n'entraîne aucune nécessité d'action pour la Confédération, ni sur le plan législatif, ni sur le plan organisationnel. Son application se déroulera dans le cadre des politiques actuelles, plus précisément des activités qui en découlent pour la Confédération et pour les cantons, lesquels jouissent en l'occurrence d'une vaste autonomie. Le rôle de ces derniers est d'ailleurs reconnu explicitement par la Convention. Elle pourra par conséquent être réalisée en utilisant les ressources, financières et humaines, existantes.

3.2 Conséquences pour les cantons

La Convention n'implique pas non plus d'activités supplémentaires pour les cantons, ni sur le plan législatif, ni sur le plan organisationnel. Elle accorde une place prépondérante au principe de subsidiarité et reconnaît de manière explicite les compétences déjà définies au sein des Etats. Sa mise en œuvre concrète se fait dans le cadre de l'application du droit en vigueur; elle se fonde donc sur les activités courantes et sur les ressources disponibles.

3.3 Economie

La politique en matière de paysage consolide aujourd'hui déjà les qualités de la place économique suisse. Elle se prête à la conservation du paysage, un capital essentiel d'un tourisme misant sur la qualité, à son exploitation durable, à son entretien et à son développement, de manière à ce que la prochaine génération jouisse encore d'une marge de manœuvre suffisante. En tant qu'élément de la

qualité de vie, le paysage joue un rôle de plus en plus important dans les classements internationaux et dans la concurrence que se livrent les divers sites. Comme partie intégrante d'une politique de l'environnement tournée vers l'avenir et axée sur la durabilité, il contribue à établir la crédibilité internationale de la Suisse.

3.4 Autres conséquences

Aucune autre conséquence n'est à prévoir.

4 Programme de la législature

Le message concernant la ratification de la Convention du paysage n'est pas mentionné expressément dans le Programme de la législature 2007–2011. Il contribue toutefois à la mise en œuvre des objectifs 12 « Exploiter les ressources naturelles en préservant l'environnement » et 14 « Consolider les instruments multilatéraux » définis pour la législature (FF 2008 639).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La constitutionnalité de l'arrêté fédéral concernant l'approbation de la Convention du Conseil de l'Europe relative au paysage se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.), en vertu duquel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Selon l'art. 166, al. 2, Cst., l'approbation de traités internationaux est du ressort de l'Assemblée fédérale. Dans la pratique juridique usuelle et uniforme des autorités fédérales (FF 2002 583; 2005 926), cette compétence s'étend à tous les domaines, y compris à ceux dont la responsabilité incombe aux cantons.

Toutefois, pour mettre en œuvre un traité international dont le contenu, à l'intérieur du pays, relève de la compétence des cantons, la Confédération ne peut se fonder sur l'art. 54, al. 1, Cst. Selon l'art. 78, al. 1, Cst., la protection de la nature et du patrimoine, et donc la protection du paysage, sont du ressort des cantons. Des réserves à cette compétence générale des cantons sont émises aux al. 2, 3 et 5 du même article. La Confédération doit notamment prendre en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine dans l'accomplissement de ses tâches. Elle doit veiller à la préservation des paysages et les conserver dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige. Par ailleurs, elle dispose d'une compétence générale d'encouragement: elle peut soutenir des efforts de protection du paysage et acquérir ou protéger des objets d'importance nationale, soit en concluant des contrats, soit en procédant à des expropriations. En outre, diverses dispositions constitutionnelles ont un rapport avec la protection du paysage, notamment les art. 75 Cst. (aménagement du territoire) et 73 Cst. (développement durable). L'entretien du paysage rural fait même expressément partie du mandat constitutionnel de l'agriculture (art. 104 Cst.). Ainsi, la mise en œuvre de la Convention du paysage

incombe à la fois aux cantons et à la Confédération, dans le cadre de leurs compétences respectives.

5.2 Forme de l'acte législatif

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont soumis au référendum facultatif lorsqu'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), qu'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou qu'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). Si la Convention du paysage est d'une durée indéterminée, elle peut, selon son art. 16, al. 1, être dénoncée à tout moment. En outre, elle ne prévoit pas d'adhésion à une organisation internationale. Il reste donc à examiner si elle contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si sa mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Selon l'art. 22, al. 4, de la loi sur le Parlement (LParl), sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. A la lumière de l'art. 164, al. 1, Cst., les « dispositions importantes fixant des règles de droit » sont celles qui, en droit interne, doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

La Convention contient des dispositions qui doivent être considérées comme importantes au sens de l'art. 164, al. 1, Cst., puisque leur mise en œuvre en Suisse doit se faire – ou se fait déjà – dans un cadre légal formel. Ainsi, à son art. 6, let. B, elle prévoit la promotion de la formation de spécialistes et des enseignements scolaire et universitaire dans les domaines concernés. Or les mesures d'encouragement nécessitent une base légale formelle conformément à l'art. 164, al. 1, let. e, Cst. L'art. 6, let. C, de la Convention prévoit quant à lui la mise en place d'inventaires paysagers. Pour établir ces derniers, il est également nécessaire de disposer, à l'échelle nationale, d'une base légale au sens de l'art. 164, al. 1, let. e et f, Cst. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) contient déjà les dispositions correspondantes, notamment à l'art. 5 concernant les paysages d'importance nationale. Le Parlement garde toutefois la possibilité d'adapter cette base légale formelle.

L'arrêté d'approbation est donc soumis au référendum facultatif pour les traités internationaux conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

5.3 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

La Convention du paysage constitue un instrument du Conseil de l'Europe. La Suisse a déjà adhéré à diverses autres conventions dont le contenu a un rapport avec le paysage au sens large, tel qu'il est compris dans ce texte. La relation avec les principaux accords est brièvement décrite ci-après. Il convient aussi de relever un certain nombre d'initiatives et d'activités au niveau politique, notamment la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère, adoptée par la Conférence des ministres européens de l'environnement le 25 octobre 1995 à Sofia.

L'Union européenne dispose également d'actes normatifs portant sur le paysage. Il convient de mentionner en particulier la Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7; modifiée en dernier lieu par la Directive 2006/105/CE du 20 novembre 2006, JO L 363 du 20.12.2006, p. 368). Divers actes législatifs portant sur les domaines de l'agriculture et de la recherche influencent également la protection du paysage de manière indirecte. La Convention du paysage est en harmonie avec les directives communautaires.

Par référence à l'art. 12 de la Convention, lequel régit les relations avec d'autres instruments de droit international, nous décrivons brièvement ici la délimitation par rapport à d'autres instruments:

- La Convention du paysage se distingue de la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'UNESCO* du 16 novembre 1972, à la fois sur les plans formel et matériel. Les deux ont des vocations distinctes tout comme les organisations sous les auspices desquelles elles ont été élaborées: l'une a une vocation régionale, l'autre mondiale. Sur le plan matériel, la Convention du Conseil de l'Europe englobe tous les paysages, alors que celle de l'UNESCO se concentre sur les objets de valeur universelle exceptionnelle. De même, son principal objectif n'est pas d'établir une liste de biens d'intérêt exceptionnel, mais de garantir la qualité de l'environnement paysager quotidien des populations, sur la base des principes du développement durable.
- La Convention du paysage se distingue de la *Convention du Conseil de l'Europe relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe* du 19 septembre 1979 (Convention de Berne), qui se limite strictement à l'optique des habitats des espèces faisant objet de cette convention. La Convention du paysage, pour sa part, met la qualité de vie de l'homme au centre de ses préoccupations. Elle peut donc être considérée matériellement comme un complément remplissant une lacune, appréhendant le paysage de façon holistique et englobant aussi les aspects socio-économiques et culturels.
- La Convention du paysage se distingue de la *Convention du Conseil de l'Europe pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe* du 3 octobre 1985 (Convention de Grenade) et de la *Convention (révisée) du Conseil de l'Europe pour la protection du patrimoine archéologique* du 16 janvier 1992 (Convention de La Valette), qui se limitent à une vue strictement sectorielle dans le domaine du patrimoine culturel bâti. Ce dernier fait toutefois également partie de la notion holistique et moderne du paysage au sens de la Convention du paysage.
- La Convention du paysage se distingue de la *Convention concernant la protection des Alpes* du 7 novembre 1991 sur le plan à la fois territorial et juridique. Elle s'adresse à la totalité des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe et ne se concentre donc pas sur un milieu donné. Elle reste ainsi plus générale et se limite à définir une notion commune du paysage et son importance, en invitant les membres à conserver et à gérer leur patrimoine naturel et culturel, ainsi qu'à le développer durablement. Ceux-ci sont libres de choisir dans leurs ordres juridiques internes les moyens adaptés à leurs

besoins spécifiques. L'accent est mis sur le développement de nouveaux principes d'action, notamment les instruments incitatifs, les méthodes participatives ou la formation et l'information.

La Convention se révèle ainsi être un traité moderne dont la densité réglementaire est faible. Son accent est mis sur une acception commune de la notion de paysage et sur les actions menées dans le cadre des politiques nationales. Il n'y a par conséquent aucun double emploi ni conflit par rapport aux instruments complémentaires du droit international.

5.4 Délégation de compétences législatives

Aucune compétence législative n'est créée ni déléguée. La Convention fait référence, dans son art. 4, au principe de subsidiarité et maintient expressément la répartition des compétences et l'organisation propres à chaque Partie.

Annexes:

Projet d'arrêté fédéral relatif à la Convention du paysage

Texte original français de la Convention du Conseil de l'Europe relative au paysage, du 20 octobre 2000