2000

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

Rapport Explicatif

Edition provisoire

Rapport explicatif

I. Origines de la Convention

1. En mars 1994, quelques mois avant la 1re Session plénière du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE), l'ancienne Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a adopté la Résolution 256 (1994) sur la 3e Conférence des régions méditerranéennes. Dans ce texte, l'ancienne Conférence permanente a invité le Congrès, l'organe qui lui a succédé, « *à élaborer, sur la base de la Charte du paysage méditerranéen – adoptée à Séville par les régions Andalousie (Espagne), Languedoc-Roussillon (France) et Toscane (Italie) – une convention-cadre sur la gestion et la protection du paysage naturel et culturel de toute l'Europe* ».

2. Un an plus tard, à la suite de la première Conférence des ministres européens de l'Environnement qui s'est tenue à Dobříš en juin 1991, l'Agence européenne de l'environnement de l'Union européenne a publié *L'environnement de l'Europe, le rapport de Dobříš*, qui représente une analyse approfondie de l'état et des perspectives de l'environnement dans la Grande Europe. Le chapitre 8 de ce texte est consacré à la question du paysage et dans ses conclusions il exprime le souhait que le Conseil de l'Europe prenne l'initiative d'élaborer une convention européenne sur le paysage rural.

3. En 1995, l'Union mondiale pour la nature (UICN) a publié le document *Des Parcs pour la vie : des actions pour les aires protégées d'Europe*, avec le soutien, entre autres, de l'Agence suédoise de protection de l'environnement, du ministère néerlandais de l'Agriculture, de l'Aménagement du territoire et de la Pêche, du ministère norvégien de l'Environnement, de la Countryside Commission britannique, du ministère allemand de l'Environnement, de la Conservation de la nature et de la Sécurité nucléaire, du ministère français de l'Environnement et du Fonds mondial pour la nature (WWF). Ce texte préconise la mise en œuvre d'une convention internationale sur la protection des paysages ruraux en Europe à laquelle participerait le Conseil de l'Europe.

4. Sur la base de ces recommandations et d'une demande sociale croissante, le Congrès a décidé d'élaborer un projet de convention européenne du paysage en vue de son adoption par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Afin d'élaborer ce projet, en septembre 1994, le Congrès a mis en place un groupe de travail *ad hoc*. En novembre de cette même année a eu lieu la première réunion de ce groupe composé de membres de la Chambre des pouvoirs locaux et de la Chambre des régions du Congrès. En application du principe de la consultation et de la participation, plusieurs institutions et programmes internationaux, nationaux et régionaux ont été invités à participer aux travaux de ce groupe de travail. Parmi ceux-ci rappelons ici : l'Assemblée parlementaire et le Comité du patrimoine culturel du Conseil de l'Europe (CC-PAT), le Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère (CO-DBP), le Comité pour la protection du patrimoine mondial de l'Unesco, l'UICN, le Comité des Régions et la Commission européenne de l'Union européenne, le Bureau de la Stratégie paneuropéenne pour la diversité biologique et paysagère, et les régions de l'Andalousie (Espagne), du Languedoc-Roussillon (France) et de la Toscane (Italie).

5. En raison de la complexité scientifique du sujet et de la diversité des approches juridiques nationales le concernant, le groupe de travail a élaboré, en tant que documents préparatoires, une version complète du projet de convention en termes non juridiques et une étude de droit comparé européen du paysage. Cette étude a été élaborée afin de connaître les conditions juridiques et pratiques relatives à la protection, à la gestion et à l'aménagement du paysage dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

6. Par ailleurs, au cours de ses travaux, le groupe de travail susmentionné a fait constamment référence aux textes juridiques déjà existants aux niveaux international et national dans ce domaine. Parmi ces textes figurent – outre la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'Unesco – la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, la Recommandation 95 (9) du Comité des Ministres relative à la conservation des sites culturels intégrée aux politiques de paysage, la Recommandation (79) 9 du Comité des Ministres concernant la fiche d'identification et d'évaluation des paysages naturels en vue de leur protection, la Charte du paysage méditerranéen, le Règlement des Communautés européennes concernant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, la directive des Communautés européennes concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, la directive des Communautés européennes concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement ainsi que d'autres textes importants de droit national, communautaire et international.

7. Etant donné les exigences de démocratie ainsi que la spécificité, la polyvalence et la variété des valeurs et des intérêts paysagers à prendre en compte, dans le cadre de son programme de consultation au sujet du projet de convention, le groupe de travail a organisé à Strasbourg deux auditions spécifiques. La première, à l'intention des organismes scientifiques nationaux et régionaux privés et publics et des organisations non gouvernementales européennes intéressées a eu lieu les 8 et 9 novembre 1995 ; la deuxième, tenue le 24 mars 1997, était destinée aux organisations internationales et aux autorités régionales européennes concernées.

8. A la suite de ces auditions, à l'occasion de sa 4e Session plénière qui s'est tenue à Strasbourg du 3 au 5 juin 1997, le Congrès a adopté l'avant-projet de convention européenne du paysage dans le cadre de sa Résolution 53 (1997). Le projet de convention exprimé dans un langage non juridique et l'étude de droit comparé européen du paysage susmentionnés ont été présentés en tant qu'annexes à l'exposé des motifs de cette résolution (CG (4) 6, partie II).

9. A cette même occasion, par sa Recommandation 31 (1997), le Congrès a demandé à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe d'examiner l'avant-projet de convention européenne du paysage contenu dans la Résolution 53 (1997), d'exprimer un avis et, si possible, d'y apporter un soutien. Cette demande d'avis et de soutien a également été adressée par le Congrès au Comité des régions de l'Union européenne.

10. Par ailleurs, avant de recommander au Comité des Ministres l'adoption de la Convention européenne du paysage, le Congrès a décidé, toujours par sa Résolution 53 (1997), de consulter les représentants des ministères nationaux concernés. C'est pourquoi il a chargé le groupe de travail d'organiser une conférence de consultation à l'intention de ces représentants ainsi que des principales organisations internationales et non gouvernementales techniquement qualifiées dans le domaine du paysage.

11. A la suite de l'invitation du ministère italien des Biens culturels et environnementaux, cette importante Conférence s'est tenue à Florence (Italie) du 2 au 4 avril 1998.

12. Par cette conférence de consultation, le Congrès a pu établir un dialogue constructif avec les autorités gouvernementales des Etats membres du Conseil de l'Europe responsables des questions relatives au paysage. En particulier, grâce à cet échange de vues ouvert et informel entre, d'une part, les membres du groupe de travail et les experts les assistant dans la préparation du projet de convention et, d'autre part, les représentants des ministères chargés de la question du paysage, le Congrès a pu comprendre les exigences de ces Etats en ce qui concerne l'établissement de règles communes visant la protection, la gestion et l'aménagement de leurs paysages par le droit international.

13. Sur la base des résultats très encourageants de la Conférence de Florence et de l'avis très favorable des institutions internationales concernées sur l'avant-projet de convention[1], et compte tenu des

[1] L'Assemblée parlementaire et le Comité du patrimoine culturel du Conseil de l'Europe, le Comité des régions de l'Union européenne, le Comité pour la protection du patrimoine mondial de l'Unesco, la Commission pour les aires protégées et la Commission du droit de l'environnement de l'Union mondiale pour la nature (UICN) ont présenté leur avis

propositions reçues lors des auditions susmentionnées, le groupe de travail a élaboré le projet final de convention européenne du paysage en vue de son adoption par le Congrès dans le cadre du projet de recommandation présenté à l'occasion de sa 5e Session plénière (Strasbourg, 26-28 mai 1998).

14. Ce projet de recommandation, adopté par le Congrès le 27 mai 1998 (Recommandation 40 (1998)), a demandé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'examiner le projet de convention européenne du paysage en vue de son adoption comme convention du Conseil de l'Europe déjà, si possible, à l'occasion de la campagne sur le patrimoine commun décidée par les chefs d'Etat et de gouvernement lors de leur 2e Sommet à Strasbourg en octobre 1997.

15. La recommandation susmentionnée a invité par ailleurs l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à soutenir le projet de convention européenne du paysage en vue de son adoption par le Comité des Ministres.

16. Lors de leur 641e réunion (15-18 septembre 1998), les Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe ont examiné la Recommandation 40 (1998) du CPLRE et ont demandé au Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère (CO-DBP) et au Comité du patrimoine culturel (CC-PAT) de considérer l'opportunité et la faisabilité d'élaborer sous les auspices du Conseil de l'Europe un texte de convention du paysage en tenant compte du projet de convention européenne du paysage du CPLRE figurant dans la Recommandation n° 40 (1998).

17. Le CC-PAT et le CO-DBP ont exprimé un avis favorable, respectivement les 17 février et 19 avril 1999.

18. Sur cette base, lors de sa 676e réunion (1er-2 juillet 1999), le Comité des Ministres a décidé la création d'un Comité restreint d'experts gouvernementaux chargé de la rédaction de la convention européenne du paysage sur la base du projet préparé par le Congrès. En particulier, le Comité des Ministres a recommandé au Comité restreint d'experts d'accorder une attention particulière aux articles concernant l'organe chargé de suivre la mise en œuvre de la convention et l'identification des paysages d'intérêt européen.

19. Ce comité d'experts s'est réuni trois fois (septembre, novembre 1999 et janvier 2000) et a transmis un nouveau projet de convention au CC-PAT et au CO-DBP en janvier 2000. Ces deux comités ont examiné conjointement le texte le 10 mars 2000 et ont décidé de le soumettre pour examen au Comité des Ministres, accompagné du rapport de leur réunion [T-LAND (2000) 4], en vue de ses éventuelles adoption et ouverture à la signature.

20. Sur la base des textes figurant dans le rapport précité et des Avis de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe des 25 mai 2000 et 26 juin 2000 respectivement, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a soumis un projet de Convention au Comité des Ministres pour adoption. Le Comité des Ministres a adopté le texte de la Convention le 19 juillet 2000 et a fixé la date de son ouverture à la signature au 20 octobre 2000.

II. Objectifs et structures de la Convention

21. Les populations européennes demandent que les politiques et les instruments qui ont un impact sur le territoire tiennent compte de leurs exigences concernant la qualité de leur cadre de vie. Elles estiment que cette qualité repose, entre autres, sur le sentiment issu de la perception, notamment visuelle, de l'environnement qui les entoure, à savoir le paysage, et elles ont pris conscience du fait que la qualité et la diversité de nombreux paysages se détériorent sous l'effet de facteurs aussi nombreux que variés et que ce phénomène porte atteinte à la qualité de leur vie de tous les jours.

22. Les activités des autorités publiques en matière de paysage ne peuvent plus rester seulement un champ d'étude ou un domaine d'intervention restreint, du ressort exclusif de certains organismes scientifiques et techniques spécialisés.

---

officiel dans le cadre de la Conférence de Florence. A cette occasion, un certain nombre d'organisations non gouvernementales techniquement qualifiées dans le domaine du paysage ont également exprimé leur opinion favorable sur l'avant-projet de convention.

23. Le paysage doit devenir un sujet politique d'intérêt général parce qu'il contribue de façon très importante au bien-être des citoyens européens et que ces derniers ne peuvent plus accepter de « subir leurs paysages » en tant que résultat d'évolutions de nature technique et économique décidées sans eux. Le paysage est l'affaire de tous les citoyens et doit être traité de manière démocratique, notamment aux niveaux local et régional.

24. La reconnaissance d'un rôle actif des citoyens dans les décisions qui concernent leurs paysages peut leur donner l'occasion de s'identifier avec les territoires et les villes où ils travaillent et occupent leur temps de loisir. En renforçant la relation des citoyens avec leurs lieux de vie, ils seront en mesure de consolider à la fois leurs identités et les diversités locales et régionales en vue de leur épanouissement personnel, social et culturel. Cet épanouissement est la base du développement durable du territoire concerné, car la qualité du paysage constitue un élément essentiel pour la réussite des initiatives économiques et sociales de caractère privé et public.

25. L'objectif général de la convention est d'enjoindre les pouvoirs publics à mettre en œuvre, aux niveaux local, régional, national et international, des politiques et des mesures destinées à protéger, à gérer et à aménager les paysages d'Europe, afin de conserver ou d'améliorer leur qualité et de veiller à ce que les populations, les institutions et les collectivités territoriales reconnaissent leur valeur et leur intérêt et participent aux décisions publiques y afférentes.

26. Le champ d'action des politiques et des mesures mentionnées ci-dessus doit se référer à la totalité de la dimension paysagère du territoire des Etats. A cet égard, la convention s'applique à l'ensemble du territoire européen, qu'il s'agisse des espaces naturels, ruraux, urbains ou périurbains. Elle ne saurait être limitée aux seuls éléments culturels ou artificiels, ou aux seuls éléments naturels du paysage : elle se réfère à l'ensemble de ces éléments et aux relations entre eux.

27. L'extension du champ d'application de l'action des pouvoirs publics en matière de paysage à la totalité de la dimension paysagère de leur territoire national ne signifie pas qu'il faille appliquer les mêmes mesures et politiques à l'ensemble des paysages ; ces mesures et ces politiques devront pouvoir se référer à des paysages qui, selon leurs caractéristiques, nécessiteront des interventions locales diversifiées qui vont de la plus stricte conservation à la véritable création en passant par la protection, la gestion et l'aménagement. Ces interventions peuvent permettre un développement socio-économique important des territoires concernés.

28. La convention exige une attitude tournée vers l'avenir de la part de tous les acteurs dont les décisions influencent la protection, la gestion ou l'aménagement des paysages. Elle a des conséquences dans de nombreux domaines de la politique et de l'action publique ou privée, du niveau local au niveau européen.

29. Les paysages d'Europe présentent un intérêt local, mais ont aussi une valeur pour l'ensemble de la population européenne. Ils sont appréciés au-delà du territoire qu'ils recouvrent et des frontières nationales. En outre, certains paysages présentent des caractéristiques communes de part et d'autre d'une frontière et des mesures transfrontalières sont alors nécessaires pour appliquer les principes d'action. Enfin, les paysages sont exposés aux influences, favorables ou défavorables, de processus qui peuvent se déclencher dans d'autres zones et faire sentir leurs effets par-delà les frontières. C'est pourquoi, il est légitime de s'occuper des paysages au niveau européen.

30. La diversité et la qualité des valeurs culturelles et naturelles liées aux paysages européens forment un patrimoine commun des Etats européens, ce qui leur impose de prendre en charge ensemble les moyens propres à garantir de façon concertée la protection de ces valeurs. Seule une convention internationale à l'échelle du Conseil de l'Europe peut contribuer à atteindre cet objectif afin de fournir une référence juridique aux autres initiatives internationales œuvrant dans ce domaine.

31. Quelques instruments juridiques internationaux ont une certaine incidence sur le paysage, soit directement, soit indirectement. Toutefois, aucun instrument juridique international ne traite de manière directe, spécifique et complète des paysages européens et de leur préservation, malgré leur inestimable valeur culturelle et naturelle et les nombreuses menaces qui pèsent sur eux. La convention est destinée à combler cette lacune.

32. Une convention internationale constitue un instrument juridique vivant, qui évolue avec l'objet de ses dispositions. Il est essentiel qu'un instrument juridique international visant la prise en compte des valeurs et intérêts paysagers puisse évoluer avec le caractère variable de ces valeurs et de ces intérêts.

La Convention présente l'avantage de s'appliquer pendant une durée indéterminée et d'être mise en œuvre sous les auspices d'une organisation internationale, en l'espèce le Conseil de l'Europe.

33. La Convention européenne du paysage est considérée comme le complément d'instruments juridiques internationaux, tels que :

a. la Convention de l'Unesco concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 16 novembre 1972) ;

b. la Convention du Conseil de l'Europe relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 19 septembre 1979) ;

c. la Convention du Conseil de l'Europe pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Grenade, 3 octobre 1985) ;

d. la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) (La Vallette, 16 janvier 1992) ;

et d'initiatives internationales comme la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère (Sofia, 25 octobre 1995). La Convention européenne du paysage doit permettre d'établir des liens formels, s'il y a lieu, entre les mécanismes de la convention et ces autres instruments ou initiatives.

34. La Convention européenne du paysage laisse aux Parties le choix des moyens à utiliser dans leurs ordres juridiques internes pour s'acquitter des obligations découlant de celle-ci. Les moyens juridiques, administratifs, fiscaux et financiers mis en place dans chaque pays aux fins de la mise en œuvre de la convention doivent s'inscrire le plus harmonieusement possible dans les traditions nationales. De plus, en vertu du principe de subsidiarité, la responsabilité des mesures en faveur du paysage incombe aux pouvoirs publics de niveaux local et régional, et pas seulement de niveau national et international.

35. Le texte de la Convention européenne du paysage comporte un préambule et quatre parties principales :

a. le chapitre I, qui définit les objectifs et le champ d'application de la convention, ainsi que des termes clés ;

b. le chapitre II, qui énumère les mesures à prendre au niveau national ;

c. le chapitre III, qui précise les fondements de la coopération européenne et les mesures à prendre au niveau international, ainsi que le rôle des Comités responsables du suivi de la mise en œuvre de la Convention ;
d. le chapitre IV, qui traite des procédures d'adoption de la convention et de questions connexes.

III. Commentaires sur les dispositions de la Convention

Préambule

36. Le préambule de la Convention vise à souligner les enjeux qui sous-tendent la Convention européenne du paysage en mettant en avant les points qui suivent.

La convention s'inscrit dans le contexte des travaux 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.

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

Le paysage joue un rôle important en tant qu'élément de l'environnement et du cadre de vie des populations aussi bien en zone urbaine que rurale et tant pour les paysages remarquables que pour ceux du quotidien. De ce fait, le public est invité à jouer un rôle actif dans sa gestion et son aménagement, et doit se sentir responsable de son devenir.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, soucieux de promouvoir les idéaux qui sont leur patrimoine commun par des accords internationaux, ont ainsi, avec le paysage, un patrimoine précieux à entretenir et à gérer grâce à une coopération internationale effective et organisée autour d'un instrument juridique exclusivement consacré au paysage.

Chapitre I – Dispositions générales

Article 1 – Définitions

37. Cet article définit une série de termes employés dans la convention afin d'en garantir une interprétation uniforme par tous ceux qui entendent œuvrer pour le bon état des paysages européens.

38. Le terme « paysage » est défini comme une zone ou un espace, tel que perçu par les habitants du lieu ou les visiteurs, dont l'aspect et le caractère résultent de l'action de facteurs naturels et/ou culturels (c'est-à-dire humains). Cette définition tient compte de l'idée que les paysages évoluent dans le temps, sous l'effet des forces naturelles et de l'action des êtres humains. Elle souligne également l'idée que le paysage forme un tout dont les éléments naturels et culturels sont considérés simultanément.

39. Les termes « politiques du paysage » et « objectifs de qualité paysagère » visent les phases de la stratégie que les Etats doivent mettre au point en deux étapes :

– la « politique du paysage » est l'expression de la prise de conscience par les pouvoirs publics de la nécessité d'énoncer une politique publique en matière de paysage. Elle consistera à formuler des orientations fondamentales, des principes généraux et des choix stratégiques qui serviront de guide aux décisions de protection, de gestion et d'aménagement du paysage ;
– un « objectif de qualité paysagère » consiste, pour un paysage particulier, après qu'il a été identifié et qualifié, à énoncer précisément les caractéristiques que les populations locales concernées souhaitent voir reconnaître pour leur cadre de vie.

40. L'article 1 contient ensuite des définitions se rapportant à trois expressions qui reviennent fréquemment dans la convention, à savoir « protection », « gestion » et « aménagement » des paysages, qui sont des principes d'action sur le paysage envisagés de manière dynamique et prospective.

« 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. Cette protection doit être active et s'accompagner de mesures d'entretien pour maintenir les aspects significatifs d'un paysage.

« 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. Les mesures pourront concerner l'organisation de ces paysages ou les éléments de leur composition. Elles viseront à assurer l'entretien régulier d'un paysage et à veiller à ce qu'il évolue harmonieusement et de manière à satisfaire les besoins économiques et sociaux. La gestion devra être dynamique et tendre à améliorer la qualité des paysages en fonction des aspirations des populations.

« Aménagement des paysages » concerne le processus formel d'étude, de conception et de construction par lequel de nouveaux paysages sont créés de manière à répondre aux aspirations de la population concernée. Il s'agira d'élaborer de véritables projets d'aménagement, notamment dans les espaces les plus touchés par le changement et fortement détériorés (banlieues, zones périurbaines et industrielles, littoraux). Ces projets d'aménagement visent à restructurer profondément des paysages dégradés.

41. Dans chaque zone paysagère, l'équilibre entre ces trois types d'activités dépendra du caractère de ladite zone et des objectifs définis relativement à son futur paysage. Certaines zones peuvent mériter une protection très rigoureuse. A l'opposé, il peut y avoir des zones dont le paysage extrêmement abîmé demande à être entièrement remodelé. La plupart des paysages ont besoin d'une combinaison des trois modes d'action, et certains d'entre eux ont besoin d'un certain degré d'intervention.

42. Dans la recherche d'un juste équilibre entre protection, gestion et aménagement d'un paysage, il faut garder à l'esprit que l'on ne cherche pas à préserver ou à « geler » des paysages à un stade donné de leur longue évolution. Les paysages ont toujours changé et continueront à changer, tant sous l'effet de processus naturels que de celui de l'action humaine. En réalité, l'objectif devrait être d'accompagner les changements à venir en reconnaissant la grande diversité et la qualité des paysages dont nous héritons et en s'efforçant de préserver, voire enrichir, cette diversité et cette qualité au lieu de les laisser péricliter.

Article 2 – Champ d'application

43. Cet article précise que la convention s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Le paysage concerné est aussi bien terrestre qu'aquatique et vise les eaux intérieures (lacs, étangs) ainsi que les eaux maritimes (littoral, mer territoriale).

44. La réserve de l'article 15 concerne la faculté laissée à certains Etats, pour des raisons constitutionnelles, de ne pas appliquer automatiquement un traité international ratifié à certains territoires, notamment d'outre-mer (voir le commentaire relatif à l'article 15).

45. 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 des populations en Europe. Elle englobe donc à la fois les paysages du quotidien, remarquables ou dégradés. Ce vaste domaine d'application est justifié par les raisons suivantes : tout paysage constitue un cadre de vie pour la population concernée ; il existe des interconnections complexes entre paysages urbains et ruraux ; la plupart des Européens vivent dans des villes (grandes ou petites), dont la qualité paysagère influe énormément sur leur existence ; enfin, les paysages ruraux occupent une place importante dans la sensibilité européenne. Il est également justifié par les modifications profondes que connaissent actuellement les paysages européens, notamment périurbains.

Article 3 – Objectifs

46. 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.

47. Le chapitre II (articles 4 à 6) et le chapitre III (articles 7 à 11) de la convention portent respectivement sur les mesures nationales et sur la coopération européenne.

Chapitre II – Mesures nationales

Article 4 – Répartition des compétences

48. Aux termes de cet article, toute Partie devra mettre en œuvre la convention à l'échelon administratif le plus approprié pour l'adoption de mesures relatives au paysage, en gardant à l'esprit le principe de subsidiarité et en tenant compte de la Charte européenne de l'autonomie locale. Il s'ensuit que, le cas échéant, les collectivités locales et régionales ainsi que leurs groupements doivent être assurés d'une participation officielle au processus de mise en œuvre.

49. Dans le cas où les autorités locales et régionales disposent des compétences requises, la protection, la gestion et l'aménagement des paysages seront plus efficaces si la responsabilité de leur mise en œuvre est confiée – dans le cadre constitutionnel législatif posé au niveau national – aux autorités les plus proches de la population concernée. Chaque Etat doit définir précisément les tâches et les mesures attribuées à chaque niveau (national, régional ou local), et énoncer des règles pour la coordination de ces mesures entre les différents niveaux, notamment en ce qui concerne les instruments relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire.

Article 5 – Mesures générales

50. Cet article détermine les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la convention dans chaque Partie. Ces mesures sont les suivantes:

a. reconnaître juridiquement le paysage, puisqu'il constitue une composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun, naturel, culturel, environnemental et socio-économique, et fondement de leur identité locale. Notons que de nombreux Etats européens se réfèrent d'ores et déjà au paysage dans leur constitution ou dans leur législation sur le patrimoine naturel ou culturel, ou sur l'environnement ;

b. formuler et mettre en œuvre des politiques visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages dans le respect des dispositions de la convention, en adoptant les mesures particulières prévues à l'article 6 ;

c. mettre en place des procédures de participation du public, des collectivités locales et régionales, et des autres acteurs concernés, pour la définition et la mise en œuvre des politiques susmentionnées. Le paysage est un élément qui touche l'ensemble de la population : l'entretien du paysage appelle un partenariat entre un large éventail d'individus et d'organisations ;

d. prendre en compte systématiquement le paysage dans les politiques de l'Etat en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, dans ses politiques culturelle, environnementale, agricole, socio-économique, ainsi que dans les autres politiques sectorielles pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage comme les transports. L'idée qui sous-tend cette disposition est que le paysage n'est pas un thème à considérer comme un domaine spécialisé relevant des affaires publiques. Le paysage peut être touché en bien ou en mal par des mesures plurisectorielles. D'où la nécessité que les gouvernements veillent à ce que les objectifs liés au paysage soient pris en compte dans tous les secteurs pertinents de la vie publique.

Article 6 – Mesures particulières

51. Cet article a trait aux mesures particulières que les Parties devront prendre aux niveaux national, régional ou local.

Paragraphe A – Sensibilisation

52. Ce paragraphe porte sur la question clé de la sensibilisation. Le paysage appartient pour partie à tout citoyen, lequel a le devoir d'en prendre soin. Aussi, le bon état des paysages est-il étroitement lié au niveau de sensibilisation. Des campagnes d'information et de sensibilisation du public, des représentants élus et des associations, sur la valeur des paysages présents et à venir, devraient être organisées dans cette perspective.

Paragraphe B – Formation et éducation

53. La protection, la gestion et l'aménagement des paysages peuvent être une question complexe impliquant de multiples organes publics et privés et des travaux pluridisciplinaires intéressant de nombreuses professions. Les Parties sont donc invitées :

a. à mettre en place une formation de qualité pour les spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages ;

b. à favoriser les programmes pluridisciplinaires de formation aux questions paysagères pour les élus et le personnel technique des autorités locales, régionales et nationales, et des autres entités publiques ou privées concernées. L'objet de cet effort est d'améliorer les compétences techniques des organes responsables en matière de paysage. Ces organes peuvent être par exemple des organisations professionnelles chargées de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la gestion du patrimoine, concernées par l'utilisation des terres aux fins de l'agriculture, du tourisme ou de l'industrie, ou encore impliquées dans les travaux de construction et d'infrastructures ;

c. à développer des enseignements scolaires et universitaires abordant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement, afin que les jeunes prennent conscience des problèmes liés à l'environnement dans lequel ils vivent.

Paragraphe C – Identification et qualification

54. Ce paragraphe expose la nature des travaux nécessaires pour identifier et qualifier les paysages en vue de donner des bases solides à une action à long terme visant à protéger et à améliorer leur qualité. Cette action doit s'appuyer sur une connaissance approfondie des particularités de chaque paysage, de son processus d'évolution et de la valeur que la population concernée lui attache. La qualification pourrait se faire sans nécessairement donner une échelle précise de valeurs.

55. Le sous-paragraphe C 1 *a* engage les Parties à entreprendre des recherches et des études qui permettront d'identifier les paysages et d'analyser leurs particularités, ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient. Certains pays ont, à l'échelon national, accompli un travail d'examen et de recensement des paysages. Ce travail a révélé le caractère spécifique des paysages de différentes zones, chacun possédant son propre alliage d'éléments naturels et d'éléments artificiels. Des techniques modernes de topographie informatique et des systèmes d'information géographique sont employés, y compris au niveau urbain, pour mettre en évidence les spécificités d'un paysage (relief, schéma de peuplement, principales utilisations du sol, activités économiques, zones résidentielles, présence ou absence de caractéristiques telles que haies ou terrasses, patrimoine lié à d'anciennes activités humaines ou à des habitats pour les espèces sauvages, etc.).

56. Ce travail effectué sur le terrain par des professionnels doit impérativement faire participer la population locale, le public et les divers acteurs concernés au moyen d'enquêtes et de réunions d'information.

57. Le sous-paragraphe C 1 *b* engage les Parties à déterminer la qualité des paysages ainsi identifiés en tenant compte de la valeur spécifique que leur attribuent le public et les acteurs concernés, par exemple ceux qui sont propriétaires fonciers ou qui interviennent dans leur utilisation et leur gestion. L'objet de cette qualification est de fournir une base qui permette de déterminer quels éléments, dans le paysage d'une zone, sont si précieux qu'il y a lieu de les protéger, quelles caractéristiques appellent une gestion destinée à préserver la qualité du paysage, et quels éléments ou zones méritent que l'on envisage leur mise en valeur. Ce processus doit tenir compte de l'avis de la population concernée et des intérêts liés aux politiques sectorielles ; or, ces points de vue peuvent être extrêmement variés et subjectifs. C'est pourquoi il serait peut-être judicieux de commencer la qualification en s'appuyant sur des critères objectifs, puis de confronter les résultats aux différentes valeurs que la population concernée attribue au paysage et à des intérêts d'autres types. Le cas échéant, cette comparaison pourrait faire l'objet d'une enquête publique dans le cadre de laquelle les acteurs concernés pourraient exprimer leur avis. La participation du public à ce type de processus pourrait être encouragée par l'information du public, la consultation de tous les organes représentatifs ou le recours aux médias et aux campagnes de sensibilisation menées à tous les niveaux.

58. Le sous-paragraphe C *2* évoque à cet égard les apports de l'échange international d'expériences et d'idées qui est prévu par les articles suivants. Il n'existe aucune méthode reconnue par tous pour étudier, identifier et qualifier les paysages ; en revanche, il existe un corpus très important de connaissances, qui devrait être exploité. La coopération internationale encouragera les pays à prendre des mesures ; elle assurera la mise en commun des connaissances et des expériences concernant les paysages et leur valeur, ainsi que les problèmes et politiques actuels ; enfin, elle permettra de déterminer quels paysages ou problèmes justifient une attention internationale.

Paragraphe D – Objectifs de qualité paysagère

59. Ce paragraphe engage les Parties à définir pour les paysages identifiés et qualifiés des objectifs de qualité paysagère, ce en consultant la population concernée. Préalablement à l'adoption de toute mesure pour la protection, la gestion et l'aménagement d'un paysage, il est essentiel de donner au public une définition claire des objectifs à atteindre. Ceux-ci doivent être définis, exposés et publiés par l'autorité compétente, après consultation du public et prise en compte de tous les intérêts pertinents. Les objectifs

peuvent être fixés dans le cadre plus général d'une politique poursuivie par les collectivités territoriales ou centrales concernées. La définition des objectifs doit exposer clairement les caractéristiques et qualités particulières du paysage en question, l'idée générale de la politique concernant ce paysage, les éléments spécifiques du paysage visés par la protection, la gestion ou l'aménagement et ensuite indiquer quels sont les instruments que l'on entend utiliser pour atteindre les objectifs fixés.

60. Une relation claire doit apparaître entre les objectifs, les résultats des analyses d'identification et de qualification et les mesures qui sont jugées nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Paragraphe E – Mise en œuvre

61. Ce paragraphe invite les Parties à prendre des instruments législatifs, administratifs, fiscaux ou financiers spécifiques en vue de la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, en tenant compte de la formulation des politiques du paysage. Ces instruments peuvent être très variés. Il peut s'agir de l'élaboration de plans paysagers, de contrats paysagers, d'un statut spécial pour certains paysages, de prise en compte des paysages dans les études d'impact et dans les autorisations d'activités ou d'occupation du sol, de mesures d'urgence pour sauvegarder un paysage menacé, etc. Il appartient à chaque Etat d'élaborer et d'adopter un éventail d'instruments qui réponde aux besoins de ses paysages et soit conforme à son système juridique. Les Comités d'experts compétents visés à l'article 10 de la convention pourront formuler des recommandations pour faciliter la mise en œuvre de la convention.

Chapitre III – Coopération européenne

Article 7 – Politiques et programmes internationaux

62. La convention devrait faciliter une prise en compte accrue du paysage dans les diverses instances internationales ainsi que dans les programmes internationaux. Pour cela, les Parties spécialement sensibilisées au problème du paysage devraient jouer un rôle actif, en coordonnant leurs réflexions et leurs propositions au sein des Comités d'experts compétents visés à l'article 10 de la convention. De plus, le Conseil de l'Europe devrait organiser une coopération particulière sur le thème du paysage avec d'autres organisations internationales, gouvernementales, en particulier l'Unesco, l'Union européenne et l'IUCN, et d'autres organisations non gouvernementales.

Article 8 – Assistance mutuelle et échange d'informations

63. Afin de faciliter l'exécution de la convention et de renforcer son efficacité, les Parties s'engagent à coopérer entre elles dans trois domaines :

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

b. les échanges de spécialistes du paysage, notamment aux fins de la formation et de l'information ;

c. l'échange d'informations sur toutes les questions visées par les dispositions de la convention.

64. Ces dernières années, on a constaté une extension considérable de l'intérêt – politique, professionnel et universitaire – que suscitent les questions paysagères, d'où le développement d'un ensemble d'expériences et de compétences techniques dont les Etats membres, les collectivités locales et régionales, et les autres acteurs peuvent s'inspirer pour la mise en œuvre de la convention. Dans le même temps, les moyens disponibles pour cet échange d'idées – et pour les aspects techniques de l'étude paysagère – ont été améliorés radicalement par le progrès des communications électroniques et l'arrivée d'Internet. Grâce à cette évolution, l'échange d'idées et l'assistance mutuelle peuvent s'opérer sur une base bien plus large qu'il y a ne serait-ce qu'une décennie ; c'est ainsi que, dans toute l'Europe, les acteurs locaux peuvent participer à cet échange qui permet d'instaurer une véritable « démocratie paysagère ».

Article 9 – Paysages transfrontaliers

65. 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 instruments 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.

Article 10 – Suivi de la mise en œuvre de la convention

66. Il est apparu que les objectifs de la convention seraient plus aisément atteints si les représentants des Parties avaient la possibilité de se rencontrer régulièrement pour mettre au point des programmes communs et coordonnés et assurer de façon conjointe le suivi de la mise en œuvre de la convention.

67. A cette fin, il a été considéré que le Conseil de l'Europe représente le cadre idéal puisqu'il dispose de structures compétentes où toutes les Parties à la convention peuvent se faire représenter.

68. Compte tenu de la pluridisciplinarité de la notion et des activités liées au paysage, le suivi de la mise en œuvre de la convention pourra ainsi être confié au Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère (CO-DBP) et au Comité du patrimoine culturel (CC-PAT) qui, au sein du Conseil de l'Europe, œuvrent dans le domaine traité par la convention et qui ont un accès direct au Comité des Ministres. Afin d'accomplir cette tâche, ces comités pourront se réunir conjointement pour que la convention profite d'un forum de discussion approprié. L'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) seront associés aux travaux desdits comités liés à la convention.

69. Etant donné les responsabilités croissantes des autorités locales et régionales en ce qui concerne la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), l'organe représentant ces autorités au sein du Conseil de l'Europe, pourra adresser des avis au Comité des Ministres sur les rapports préparés par l'instance du Conseil de l'Europe chargée du suivi de la mise en œuvre de la convention, sur la base de l'article 2, alinéa 2 de la Résolution statutaire (2000) 1.

70. Dans ce même esprit, le CPLRE est appelé à participer activement aux activités de suivi et à exprimer son avis sur les critères d'attribution du Prix du paysage du Conseil de l'Europe mentionné ci-dessous.

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

71. Cet article dispose que le Comité des Ministres, sur proposition des Comités d'experts concernés, visés à l'article 10 de la convention, et compte tenu de l'avis du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, décernera le Prix du paysage du Conseil de l'Europe à une collectivité locale ou régionale, à un groupement de telles collectivités (au sein d'un seul pays ou sur une base transfrontalière) et à des organisations non gouvernementales qui ont mis en place une politique ou des mesures visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages, faisant la preuve d'une efficacité durable et pouvant servir d'exemple aux autres collectivités à travers l'Europe.

72. Ce prix vise à stimuler un processus que pourraient lancer les Etats dans toute l'Europe pour encourager et reconnaître une gestion exemplaire des paysages. Le Prix du paysage du Conseil de l'Europe pourrait ainsi couronner un processus géré au niveau national comportant éventuellement l'organisation de concours nationaux identiques et un soutien financier aux collectivités locales et régionales concernées.

73. Le paragraphe 1 permet aux collectivités locales et régionales, à leurs groupements, à des organisations non gouvernementales de concourir pour le prix du paysage par le biais de leur Etat membre. L'Etat partie pourra ainsi évaluer les candidatures, éventuellement dans le cadre d'un concours national pouvant donner lieu à des prix ou récompenses, et présenter aux Comités d'experts compétents, le gagnant national ou un nombre limité de candidats en vue de l'attribution du prix.

74. Les paragraphes 2 et 3 habilitent les Comités d'experts compétents à définir et publier les critères selon lesquels les candidats au prix seront évalués et à recevoir des propositions de la part des Etats. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe décerne le prix.

75. Le paragraphe 4 dispose que les sujets titulaires du prix seront invités à assurer la protection, la gestion et l'aménagement des paysages concernés de manière durable.

Chapitre IV – Clauses finales

76. 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 lors de la 315e réunion au niveau des Délégués, en février 1980. La plupart de ces articles n'appellent donc pas d'observations particulières, mais les points suivants méritent une explication.

Article 12 – Relations avec d'autres instruments

77. La rédaction de cet article s'inspire des dispositions types retenues déjà dans d'autres conventions internationales afin de régler le problème de l'articulation de conventions intervenant dans des domaines similaires.

78. La présente convention 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. La convention du Conseil de l'Europe apparaît complémentaire de celle de l'Unesco. Sur le plan matériel, la convention du Conseil de l'Europe englobe tous les paysages, même ceux qui n'ont pas une valeur universelle exceptionnelle, mais ne comprend pas les monuments du patrimoine culturel, à la différence du texte de l'Unesco. De même, son principal objectif n'est pas d'établir une liste de biens d'intérêt exceptionnel et universel, mais d'établir un régime de protection, de gestion et d'aménagement de tous les paysages sur la base d'une série de principes. Chaque texte possède ainsi sa spécificité. Pour coordonner l'action complémentaire des deux conventions, il pourrait être envisagé une coopération scientifique entre le Comité du patrimoine mondial de l'Unesco et les Comités d'experts visés à l'article 10 de la Convention européenne du paysage par le biais d'un accord entre l'Unesco et le Conseil de l'Europe, en application de l'article 13.7 de la Convention de l'Unesco du 16 novembre 1972 et selon la suggestion de l'article 7 de la présente convention.

79. L'article 12 de la Convention européenne du paysage vise à prévenir des difficultés éventuelles avec d'autres instruments juridiques internationaux, en précisant qu'elle ne porte pas atteinte à l'application des dispositions le cas échéant plus rigoureuses et plus favorables aux paysages, figurant dans ces instruments.

Article 13 – Signature, ratification, entrée en vigueur

80. La convention entrera en vigueur trois mois après que dix Etats membres du Conseil de l'Europe l'auront ratifiée.

Article 15 – Application territoriale

81. Cette disposition vise uniquement des territoires au statut particulier tels que les territoires d'outre-mer ou les îles Féroé et Groenland pour le Danemark ou Gibraltar, l'île de Man et la bailliages de Jersey et de Guernesey pour le Royaume-Uni.

82. Il a été entendu qu'il serait contraire à l'objet et au but de la convention qu'une Partie exclue de l'application de cet instrument des parties de son territoire métropolitain et qu'il n'était pas nécessaire de préciser ce point explicitement dans la convention.

Article 17 – Amendements

83. Les amendements peuvent permettre d'adapter ou d'améliorer la convention. Les comités mentionnés à l'article 10 de la convention peuvent préparer les amendements et examiner ceux qui ont été proposés par les Parties. Ils sont adoptés par le Comité des Ministres à la majorité des trois quarts, puis acceptés par les Parties. Ils entrent en vigueur trois mois après leur acceptation par trois Etats parties membres du Conseil de l'Europe.