Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Umwelt BAFU

10 août 2011

Consultation du DETEC concernant

l'approbation de la Convention du Conseil de l'Europe relative au paysage (Convention européenne du paysage)

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Sommaire

I. Introduction 3

1. Contexte 3

2. Objet du projet soumis à consultation 3

2.1 Grandes lignes de la Convention 3
2.2 Importance de la Convention pour la Suisse 4

3. Procédure de consultation et prises de position **4**

II. Résultats 5

1. Synthèse 5

2. Principaux avis exprimés 6

2.1 Cantons 6
2.2 Partis politiques 7
2.3 Associations économiques 7
2.4 Associations des communes, des villes et des régions de montagne 7
2.5 Organisations environnementales 8
2.6 Autres associations et organisations 8

III. Liste des destinataires de la consultation 9

IV. Liste des prises de position 9

I. Introduction

1. Contexte

La Suisse et 18 autres Etats ont signé la Convention du paysage lors de la Conférence d'ouverture du Conseil de l'Europe qui s'est tenue à Florence le 20 octobre 2000. La Convention est entrée en vigueur le 1er mars 2004. A ce jour (état en juillet 2011), le texte a été ratifié par 34 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe; outre la Suisse, quatre Etats en sont signataires.

Dans ses réponses du 20 mai 2009 à deux interpellations de même teneur concernant la ratification de la Convention européenne du paysage (09.3162 Forster-Vannini et 09.3182 Fluri), le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à initier le processus de ratification.

2. Objet du projet soumis à consultation

2.1 Grandes lignes de la Convention

L'élément central de la Convention est une définition du paysage compris dans un sens large. Cette définition, qui est en accord avec les idées fondamentales du Conseil de l'Europe, applique le principe de la durabilité et reflète l'importance du paysage pour les êtres humains, qui ont des besoins fondamentaux de nature physique, sociale, culturelle et économique. Le paysage est ainsi conçu comme un espace de vie, de détente et d'activité économique au service du bien-être et de l'identité de la société, avant d'être un objet à protéger.

Les Etats parties s'engagent à protéger et à aménager les paysages ainsi qu'à les gérer et les faire évoluer dans un souci de durabilité. Les paysages doivent pouvoir jouer leur rôle d'élément de l'environnement social et culturel, de facteur de qualité de vie pour les citoyens, d'espace de développement et de régénération pour les ressources naturelles et de composante de la diversité du patrimoine naturel et culturel de l'Europe.

La Convention reconnaît expressément le principe de la subsidiarité et donc la répartition des tâches en vigueur dans les Etats fédéraux. Parallèlement, elle souligne, à travers le principe de la participation, combien il est important que les populations, les acteurs et les spécialistes concernés dans les régions travaillent ensemble.

Un Prix du paysage du Conseil de l'Europe sera décerné tous les deux ans à des collectivités locales ou à d'autres institutions afin de créer des incitations à gérer soigneusement le paysage.

Jusqu'ici, la mise en œuvre de la Convention a été accompagnée au niveau des organes du Conseil de l'Europe par le Comité directeur pour le patrimoine culturel et le paysage (CDPATEP) ainsi que par la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), au sein desquels la Suisse est représentée. Suite à une réorganisation des organes du Conseil de l'Europe, un nouveau comité issu de la fusion de deux comités actuels sera responsable de l'accompagnement, avec la CEMAT, à partir de 2012. La Convention n'entraîne donc pas de création d'institutions au sein du Conseil de l'Europe.

2.2 Importance de la Convention pour la Suisse

Dans sa beauté et sa diversité, le paysage revêt en Suisse une importance de premier plan en tant que composante importante de l'environnement, expression du patrimoine naturel et culturel, espace de vie pour la population des zones urbaines, périurbaines et rurales, ressource économique pour le tourisme et facteur d'attrait en tant que lieu d'implantation. Cet acquis est le fruit d'un travail ciblé et pragmatique accompli pour élaborer et utiliser des instruments visant protéger, gérer durablement et faire évoluer le paysage. Ces instruments, que l'on a développés et mis à l'épreuve pendant des décennies, ont prouvé leur efficacité.

Les expériences accumulées au cours de ce processus, dans un contexte de participation démocratique des acteurs concernés et dans le respect du principe de subsidiarité propre au fédéralisme suisse, ont produit de nombreuses impulsions qui ont alimenté l'élaboration de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage.

La Convention s'apparente à un programme et suit une approche méthodologique. De ce fait, elle à la Suisse une aide précieuse pour la mise en œuvre des politiques nationales et cantonales de protection de la nature et du paysage. Ces politiques reposent sur la Conception « Paysage suisse » (CPS) adoptée en 1997 par le Conseil fédéral. La Convention est en accord avec la conception globale du paysage instaurée dans la CPS ainsi qu'avec son approche fondée sur le partenariat entre les acteurs et sur la subsidiarité dans le partage fédéraliste des tâches.

La Convention ne contient pas de dispositif juridique ou instrumental qui soit nouveau pour la Suisse. La Confédération et les cantons peuvent donc la mettre en œuvre sans avoir à modifier ou compléter leurs textes législatifs et leurs instruments, avec leurs ressources humaines et financières actuelles.

La Convention représente, pour plusieurs Etats d'Europe centrale, d'Europe de l'est et d'Europe du sud, un point de départ important pour développer leurs politiques nationales de protection de la nature et du paysage et les instruments correspondants. La Convention est donc sur la même ligne que les efforts déployés par la Suisse dans les activités de coopération environnementale menées par la Confédération dans le cadre de sa politique extérieure.

C'est la première fois que le paysage, dans sa dimension globale et multisectorielle, fait l'objet d'un instrument de droit public. La Convention du Conseil de l'Europe comble une lacune et complète les conventions déjà ratifiées par la Suisse dans le domaine de la protection et de l'utilisation durable des espèces et des milieux naturels (conventions de Berne, Bonn et Ramsar, Convention sur la diversité biologique).

3. Procédure de consultation et prises de position

La Convention européenne du paysage ne contient pas de dispositions directement applicables. Elle n'oblige pas la Suisse à légiférer et ne lui impose pas de nouveaux engagements financiers. Elle porte néanmoins sur un domaine – la politique du paysage – qui relève en grande partie de la souveraineté législative et exécutive des cantons et comporte en outre des éléments de tâches communes. La Confédération, en effet, est concernée en particulier pour ce qui des paysages d'importance nationale, des tâches d'encouragement et des activités fédérales ayant un impact sur le paysage.

La ratification de la Convention est ainsi sujette au référendum selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution fédérale, raison pour laquelle une procédure de consultation était

requise en vertu de l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (RS 172.061).

Sur mandat du Conseil fédéral, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a donc lancé la consultation sur la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage (Convention européenne du paysage) le 1er octobre 2010.

Au total, 79 destinataires ont été invités à prendre position: les cantons, les partis politiques, les associations économiques, les associations des communes, des villes et des régions de montagne, les organisations environnementales ainsi que d'autres associations et organisations. A l'expiration du délai de consultation le 21 janvier 2011, 66 réponses avaient été reçues et deux associations avaient décliné l'invitation à se prononcer.

II. Résultats

Les résultats sont présentés de façon concise, reflétant les principaux avis exprimés dans les prises de position.

1. Synthèse

Approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage (Convention européenne du paysage)	consultés	prises de position	acceptation	rejet
Cantons	28	27	26	1
Partis politiques	13	6	4	2
Associations économiques	9	10	3	7
Associations des communes, des villes et des régions de montagne	3	3	2	1
Organisations environnementales	14	11	11	-
Autres associations et organisations	12	7	7	-
Total prises de position	**79**	**64**	**53**	**11**
		100%	*83%*	*17%*

La très grande majorité des 64 prises de position reçues est clairement favorable à la ratification de la Convention européenne du paysage: 53 destinataires de la consultation (83 %) préconisent de l'approuver alors que 11 destinataires (17 %) y sont opposés.

L'ensemble des cantons, à l'exception d'Appenzell-Rhodes Intérieures, approuvent les grandes lignes et le contenu de la Convention et souhaitent que la Suisse ratifie celle-ci. La

Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) s'exprime elle aussi clairement en faveur de la ratification. Il ressort nettement des prises de position que les bases légales et les instruments dont disposent les cantons de même que les stratégies et les planifications dans le domaine de la protection de la nature et du paysage ainsi que dans celui de l'aménagement du territoire sont déjà conformes aux objectifs de la Convention européenne du paysage. Pour l'essentiel, les éléments figurant dans la Convention ont déjà été mis en œuvre par les cantons, en collaboration avec la Confédération, car ils font partie des piliers de la politique suisse du paysage.

Parmi les six partis politiques qui se sont exprimés, la majorité est favorable à l'approbation de la Convention (PCS, PDC, Verts, PS) alors que le PLR et l'UDC y sont opposés.

Les associations économiques ont des avis contrastés. Tandis qu'economiesuisse, hotelleriesuisse et l'Union soleuroise des paysans (Solothurner Bauernverband) soutiennent la ratification, sept associations (constructionsuisse, Centre patronal, Chambre vaudoise des Arts et Métiers, USAM, AES, USIE et USP) s'y opposent.

L'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses sont favorables à la ratification, contrairement au Groupement suisse pour les régions de montagne.

Les onze organisations environnementales et les sept autres associations et organisations qui ont participé à la consultation souhaitent toutes, sans exception, que la Suisse ratifie la Convention européenne du paysage.

2. Principaux avis exprimés

2.1 Cantons

Les cantons accueillent favorablement la vision globale et moderne du paysage ancrée dans la Convention, qui comble une lacune au niveau international dans un domaine important de l'environnement et produit des impulsions positives pour un développement durable. La Convention conforte l'approche innovante de la politique suisse du paysage définie dans la Conception « Paysage suisse » (CPS). Sa ratification permettrait de donner une place plus grande encore au paysage en tant que lieu d'implantation et ressource économique du tourisme ainsi que dans la conscience du public. Les cantons accordent une grande importance au respect du principe de subsidiarité dans la mise en œuvre de la Convention.

Forts de l'idée que les frontières séparent alors que le paysage unit, les cantons frontaliers sont convaincus de l'importance de la coopération transfrontalière et saluent le fait que la Convention engage les Etats parties à développer cette coopération aux niveaux local et régional (art. 6). Plusieurs cantons ont d'ailleurs déjà développé des instruments spécifiques pour leur région et font état d'expériences positives dans ce domaine.

Les cantons soulignent la nécessité de mettre en œuvre la Convention sans se limiter aux paysages présentant une valeur exceptionnelle et en insistant sur les paysages de la vie quotidienne, c'est-à-dire là où la majorité de la population vit et travaille. Ils estiment donc que les projets d'agglomération doivent accorder davantage d'importance aux espaces libres, en particulier pour un usage récréatif de proximité par la population urbaine.

Plusieurs cantons et la DTAP louent le travail du Fonds suisse pour le paysage (FSP), qui est un instrument exemplaire pour développer la gestion des paysages au sens de l'art. 6 et qui apportera par conséquent une contribution essentielle et efficace à la mise en œuvre de la Convention.

Le seul canton opposé à la ratification, Appenzell-Rhodes Intérieures, estime que la Suisse doit s'abstenir d'adhérer à la Convention car les conséquences de cette adhésion sont actuellement imprévisibles.

2.2 Partis politiques

La majorité des partis soutiennent la ratification avec fermeté. C'est pour eux une conséquence logique de l'engagement de la Suisse dans l'élaboration du texte de la Convention, de son appartenance au groupe des premiers pays signataires, de sa qualité de présidente de la Conférence des Parties et de la contribution exemplaire que le FSP apporte à la mise en œuvre de la Convention. Ils demandent que le message fasse état de cette précieuse contribution – dont l'intérêt a été confirmé par le fait que le parlement, contre l'avis du Conseil fédéral, a prorogé par deux fois l'existence du FSP – même si l'exemplarité des prestations soutenues par le Fonds masque le fait qu'elles sont limitées aux régions périphériques. En tant qu'Etat partie à la Convention, la Suisse pourrait participer à l'assistance technique et scientifique mutuelle et profiter ainsi des expériences faites dans d'autres pays.

Les deux partis opposés à la ratification invoquent le fait que la Suisse possède déjà des réglementations légales et des instruments conformes à cet accord international ainsi qu'un système efficace de protection du paysage. Ils estiment donc qu'une adhésion ne lui apporterait pas de valeur ajoutée et risquerait de limiter sa marge de manœuvre.

2.3 Associations économiques

Complétant la position favorable d'economiesuisse, certains membres de cette association apportent leur soutien exprès aux orientations de la Convention. Pour hotelleriesuisse, l'économie touristique a besoin de paysages attrayants, qui sont même le capital de base de l'hôtellerie. Les associations partisanes de la ratification soulignent qu'en adoptant la CPS, la Suisse s'est dotée d'un fil conducteur pour la protection de la nature et du paysage allant dans la même direction que la Convention. Ces associations estiment qu'il est inutile de prendre des mesures supplémentaires, que ce soit d'ordre juridique ou organisationnel, ou d'allouer des ressources nouvelles, dans le domaine du personnel ou dans celui des finances. Elles demandent en outre que l'on veille à ce que les conditions-cadre soient conformes au marché et que le principe de la subsidiarité soit respecté. Dans le domaine de l'agriculture, la mise en œuvre de la Convention ne doit pas faire peser de nouvelles restrictions sur l'exploitation agricole des terres cultivables. Au contraire, il faut que la protection du paysage serve de rempart à l'empiètement des zones à bâtir sur les zones agricoles.

Les associations défavorables à la ratification de la Convention craignent que celle-ci n'alourdisse les procédures et les charges à venir dans le domaine du développement territorial en raison de la participation de la population locale, du public et des autres acteurs. Elles doutent que l'adhésion à la Convention soit un plus pour la Suisse. Au contraire, elles estiment que l'adhésion rognera sur les compétences de la Suisse en compromettant le principe de subsidiarité et en instaurant des contrôles supplémentaires pour surveiller la mise en œuvre de la Convention, ce qui occasionnera du travail administratif et des coûts.

2.4 Associations des communes, des villes et des régions de montagne

L'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses soulignent que la Convention européenne du paysage est le fruit d'une initiative du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et qu'elle met en avant la dimension locale. Il faut donc,

selon elles, que le message du Conseil fédéral n'oublie pas de mettre en évidence les conséquences d'une adhésion pour les villes et les communes. En outre, l'Union des villes suisses relève que la gestion durable des paysages est dans l'intérêt des villes et des zones urbaines.

Le Groupement suisse pour les régions de montagne se prononce contre la ratification car, à ses yeux, la Convention n'apporte pas d'avantages notables même si elle ne produit pas non plus d'inconvénients. De plus, les mesures contraignantes prévues par la Convention sont déjà réalisées en Suisse.

2.5 Organisations environnementales

Pour les organisations environnementales, il y a bien longtemps que la Convention aurait dû être ratifiée. La Suisse fait partie des Etats pionniers qui possèdent déjà les instruments requis par la Convention européenne du paysage. Se fondant sur la CPS, elle a apporté des impulsions importantes lors de l'élaboration de la Convention et obtenu que le principe de la subsidiarité en usage dans les Etats fédéraux ainsi qu'une conception globale du paysage soient ancrés dans le texte. De plus, la Suisse fait partie du groupe des premiers Etats signataires, participe à la mise en œuvre de la Convention et, à travers l'action d'incitation financière du FSP, fournit en outre une contribution exemplaire à l'encouragement de la protection et de la gestion des paysages au sens de l'art. 6 de la Convention. La ratification apportera ainsi à la Suisse la reconnaissance qu'elle mérite au niveau européen pour la beauté et de diversité de ses paysages ainsi que pour sa qualité de vie, qui la placent aux premiers rangs en Europe.

Dans ce contexte, plusieurs organisations environnementales attendent du Conseil fédéral qu'il reconnaisse dorénavant la grande importance du FSP, notamment pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, et qu'il prépare une solution pour pérenniser le Fonds. La Suisse possède de nombreux espaces paysagers transfrontaliers, en particulier dans les Alpes, les forêts du Jura, les bassins d'agglomération ainsi que dans le domaine des cours d'eau. La coopération transfrontalière mise en avant par la Convention est donc particulièrement importante pour notre pays et il importe de l'encourager. En adhérant à la Convention, la Suisse pourrait également voir distinguées au niveau européen les mesures exemplaires qu'elle a prises.

2.6 Autres associations et organisations

Plusieurs associations et organisations pensent que la ratification accroîtrait l'importance accordée à la sensibilisation et à la participation de la population dans le domaine du développement du paysage, ce qui pourrait contribuer à une meilleure reconnaissance des vertus de ressourcement (identité, bien-être) de celui-ci. Même si la Suisse poursuit déjà en grande partie les buts de la Convention et a engagé ou mis en œuvre des mesures importantes à cet effet, les tendances actuelles de l'évolution du paysage montrent qu'il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine. L'adhésion à la Convention pourrait donner des impulsions pour réduire certains déficits de manière ciblée. Deux champs d'action sont mis en avant: les zones exploitées intensivement et les zones urbanisées, où l'aménagement du territoire doit jouer de plus en plus un rôle conducteur; la formation de spécialistes dans des filières axées sur la pratique ainsi que le perfectionnement des professionnels. L'absence d'instance dirigeante en matière de paysage au niveau fédéral est déplorée.

III. Liste des destinataires de la consultation

Voir la liste des destinataires de la consultation.

IV. Liste des prises de position

Canton

AG	Argovie
AI	Appenzell-Rhodes Intérieures
AR	Appenzell-Rhodes Extérieures
BE	Berne
BL	Bâle-Campagne
BS	Bâle-Ville
FR	Fribourg
GE	Genève
GL	Glaris
GR	Grisons
JU	Jura
LU	Lucerne
NE	Neuchâtel
NW	Nidwald
OW	Obwald
SG	Saint-Gall
SH	Schaffhouse
SZ	Schwyz
SO	Soleure
TI	Tessin
TG	Thurgovie
UR	Uri
VS	Valais
VD	Vaud
ZG	Zoug
ZH	Zurich

DTAP/BPUK Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Partis politiques

PCS	Parti chrétien-social
PDC	Parti démocrate-chrétien
PLR.Les libéraux-Radicaux	Parti libéral-radical suisse
Verts	Les Verts
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre

Associations économiques

constructionsuisse	Organisation nationale de la construction
Centre Patronal	Centre patronal
Chambre vaudoise	Chambre vaudoise des Arts et Métiers
economiesuisse	Fédération des entreprises suisses
hotelleriesuisse	Association des entrepreneurs de l'hôtellerie suisse (SSH)
secsuisse	Société suisse des employés de commerce
UPS	Union patronale suisse
USP	Union Suisse des Paysans
USAM	Organisation faîtière des PME suisses
SOBV	Union soleuroise des paysans (Solothurnischer Bauernverband)
AES	Association des entreprises électriques suisses
USIE	Union Suisse des Installateurs-Electriciens

Associations des communes, des villes et des régions de montagne

ACS	Association des communes suisses
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
UVS	Union des villes suisses

Organisation environnementales

Initiative des Alpes	Association pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit
BirdLife	Association Suisse pour la Protection des Oiseaux (ASPO)/BirdLife Suisse
equiterre	Partenaire pour le développement durable
FSP	Fonds suisse pour le paysage
forum	Forum Paysage
greenpeace	Greenpeace Suisse
HELVETIA NOSTRA	HELVETIA NOSTRA
mountain wilderness	mountain wilderness
pro natura	Pro Natura
FPI	Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
WWF	WWF Suisse

Autres associations et organisations

A+	Académies suisses des sciences
AQUA NOSTRA	Association AQUA NOSTRA SUISSE
agridea	Développement de l'agriculture et de l'espace rural
FSAP	Fédération Suisse des Architectes Paysagistes
FSU	Fédération suisse des urbanistes
ASEP	Association suisse des professionnels de l'environnement
UBE	UNESCO Biosphäre Entlebuch