

# CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

\* Lors de la 718e réunion du 19 juillet 2000 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les Délégués :

\* 1. ont adopté le texte de la Convention européenne du paysage tel qu'il est reproduit en annexe.

\* 2. ont décidé de l'ouvrir à la signature ;

\* 3. ont convenu que l'ouverture à la signature interviendra lors de la conférence ministérielle sur la protection du paysage que les autorités italiennes organiseront, en collaboration avec le Conseil de l'Europe, le 20 octobre 2000 à Florence ;

\* 4. ont autorisé la publication du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage ;

\* 5. ont chargé le Secrétariat de préparer, pour examen lors d'une de leurs prochaines réunions, un projet de réponse à l'Assemblée parlementaire, concernant l'Avis n° 220(2000) ;

\* 6. ont changé le Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère (CO-DBP) et le Comité du patrimoine culturel (CC-PAT) du suivi de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage et ont invité l'Assemblée parlementaire et le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) à s'associer aux travaux des comités susmentionnés, lorsque la Convention entrera en vigueur.

## A. Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et que ce but est poursuivi en particulier par la conclusion d'accords dans les domaines économique et social ;

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

Notant que le paysage participe de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, écologique, environnemental et social, et qu'il constitue une ressource favorable à l'activité économique, dont

une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent contribuer à la création d'emplois ;

Conscients que le paysage concourt à l'élaboration des cultures locales et qu'il représente une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de l'Europe, contribuant à l'épanouissement des êtres humains et à la consolidation de l'identité européenne ;

Reconnaissant que le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien ;

Notant que les évolutions des techniques de productions agricole, sylvicole, industrielle et minière et des pratiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de transport, de réseaux, de tourisme et de loisirs, et, plus généralement, les changements économiques mondiaux continuent, dans beaucoup de cas, à accélérer la transformation des paysages ;

Désirant répondre au souhait du public de jouir de paysages de qualité et de jouer un rôle actif dans leur transformation ;

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

Ayant à l'esprit les textes juridiques existant au niveau international dans les domaines de la protection et de la gestion du patrimoine naturel et culturel, de l'aménagement du territoire, de l'autonomie locale et de la coopération transfrontalière, notamment la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 19 septembre 1979), la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Grenade, 3 octobre 1985), la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) (La Valette, 16 janvier 1992), la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Madrid, 21 mai 1980) et ses protocoles additionnels, la Charte européenne de l'autonomie locale (Strasbourg, 15 octobre 1985), la Convention sur la diversité biologique (Rio, 5 juin 1992), la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 16 novembre 1972), et la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus

décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 25 juin 1998) ;

Reconnaissant que la qualité et la diversité des paysages européens constituent une ressource commune pour la protection, la gestion et l'aménagement de laquelle il convient de coopérer ;

Souhaitant instituer un instrument nouveau consacré exclusivement à la protection, à la gestion et à l'aménagement de tous les paysages européens,

Sont convenus de ce qui suit :

## **CHAPITRE I – DISPOSITIONS GENERALES**

### **Article 1 – Définitions**

Aux fins de la présente Convention :

\* a. "Paysage" désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ;

\* b. "Politique du paysage" désigne la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage ;

\* c. "Objectif de qualité paysagère" désigne la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ;

\* d. "Protection des paysages" comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine ;

\* e. "Gestion des paysages" comprend les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales ;

\* f. "Aménagement des paysages" comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages.

## **Article 2 – Champ d'application**

Sous réserve des dispositions de l'article 15, la présente Convention s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés.

## **Article 3 – Objectifs**

La présente Convention a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine.

## **CHAPITRE II – MESURES NATIONALES**

### **Article 4 – Répartition des compétences**

Chaque Partie met en œuvre la présente Convention, en particulier ses articles 5 et 6, selon la répartition des compétences qui lui est propre, conformément à ses principes constitutionnels et à son organisation administrative, et dans le respect du principe de subsidiarité, en tenant compte de la Charte européenne de l'autonomie locale. Sans déroger aux dispositions de la présente Convention chaque Partie met en œuvre la présente convention en accord avec ses propres politiques.

### **Article 5 – Mesures générales**

Chaque Partie s'engage :

\* a. à reconnaître juridiquement le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité ;

\* b. à définir et à mettre en œuvre des politiques du paysage visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages par l'adoption des mesures particulières visées à l'article 6 ;

\* c. à mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la

conception et la réalisation des politiques du paysage mentionnées à l'alinéa b ci-dessus ;

\* d. à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage.

## **Article 6 – Mesures particulières**

### **A. Sensibilisation**

Chaque Partie s'engage à accroître la sensibilisation de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation.

### **B. Formation et éducation**

Chaque Partie s'engage à promouvoir:

\* a. la formation de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages ;

\* b. des programmes pluridisciplinaires de formation sur la politique, la protection, la gestion et l'aménagement du paysage, destinés aux professionnels du secteur privé et public et aux associations concernés ;

\* c. des enseignements scolaire et universitaire abordant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement.

### **C. Identification et qualification**

1. En mobilisant les acteurs concernés conformément à l'article 5.c et en vue d'une meilleure connaissance de ses paysages, chaque Partie s'engage :

a.

\* i) à identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire ;

\* ii) à analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient ;

\* iii) à en suivre les transformations ;

b. à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés.

2. Les travaux d'identification et de qualification seront guidés par des échanges d'expériences et de méthodologies, organisés entre les Parties à l'échelle européenne en application de l'article 8.

#### **D. Objectifs de qualité paysagère**

Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5.c.

#### **E. Mise en œuvre**

Pour mettre en œuvre les politiques du paysage, chaque Partie s'engage à mettre en place des moyens d'intervention visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages.

### **CHAPITRE III – COOPERATION EUROPEENNE**

#### **Article 7 – Politiques et programmes internationaux**

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

#### **Article 8 – Assistance mutuelle et échange d'informations**

Les Parties s'engagent à coopérer pour renforcer l'efficacité des mesures prises conformément aux articles de la présente Convention, et en particulier :

- \* a. à offrir une assistance technique et scientifique mutuelle par la collecte et l'échange d'expériences et de travaux de recherche en matière de paysage ;

- \* b. à favoriser les échanges de spécialistes du paysage, notamment pour la formation et l'information ;

- \* c. à échanger des informations sur toutes les questions visées par les dispositions de la présente Convention.

## **Article 9 – Paysages transfrontaliers**

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

## **Article 10 – Suivi de la mise en œuvre de la Convention**

1. Les Comités d'experts compétents existants, établis en vertu de l'article 17 du Statut du Conseil de l'Europe, sont chargés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, du suivi de la mise en œuvre de la Convention.

2. Après chacune des réunions des Comités d'experts, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe transmet un rapport sur les travaux et le fonctionnement de la Convention au Comité des Ministres.

3. Les Comités d'experts proposent au Comité des Ministres les critères d'attribution et le règlement d'un Prix du paysage du Conseil de l'Europe.

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

1. Peuvent se voir attribuer le Prix du paysage du Conseil de l'Europe les collectivités locales et régionales et leurs groupements qui, dans le cadre de la politique de paysage d'une Partie à la présente Convention, ont mis en œuvre une politique ou des mesures visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement durable de leurs paysages, faisant la preuve d'une efficacité durable et pouvant ainsi servir d'exemple aux autres collectivités territoriales européennes. La distinction pourra également être attribuée aux organisations non gouvernementales qui ont fait preuve d'une contribution particulièrement remarquable à la protection, à la gestion ou à l'aménagement du paysage.

2. Les candidatures au Prix du paysage du Conseil de l'Europe seront transmises aux Comités d'experts visés à l'article 10 par les Parties. Les collectivités locales et régionales transfrontalières et les regroupements de collectivités locales ou régionales concernés peuvent être candidats, à la condition qu'ils gèrent ensemble le paysage en question.

3. Sur proposition des Comités d'experts visés à l'article 10 le Comité des Ministres définit et publie les critères d'attribution du Prix du

paysage du Conseil de l'Europe, adopte son règlement et décerne le prix.

4. L'attribution du Prix du paysage du Conseil de l'Europe doit conduire les sujets qui en sont titulaires à veiller à la protection, à la gestion et/ou à l'aménagement durables des paysages concernés.

## **CHAPITRE IV – CLAUSES FINALES**

### **Article 12 – Relations avec d'autres instruments**

Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux dispositions plus strictes en matière de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages contenues dans d'autres instruments nationaux ou internationaux contraignants qui sont ou entreront en vigueur.

### **Article 13 – Signature, ratification, entrée en vigueur**

1. La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle dix Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention conformément aux dispositions du paragraphe précédent.

3. Pour tout signataire qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

### **Article 14 – Adhésion**

1. Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter la Communauté

européenne et tout Etat européen non membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la Convention, par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, et à l'unanimité des Etats Parties ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.

2. Pour tout Etat adhérent ou pour la Communauté européenne en cas d'adhésion, la présente Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

### **Article 15 - Application territoriale**

1. Tout Etat ou la Communauté européenne peuvent, au moment de la signature ou au moment du dépôt de leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Convention.

2. Toute Partie peut, à tout moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

### **Article 16 - Dénonciation**

1. Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

## **Article 17 – Amendements**

1. Toute Partie ou les Comités d'experts visés à l'article 10 peuvent proposer des amendements à la présente Convention.
2. Toute proposition d'amendement est notifiée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui la communique aux Etats membres du Conseil de l'Europe, aux autres Parties et à chaque Etat européen non membre qui a été invité à adhérer à la présente Convention conformément aux dispositions de l'article 14.
3. Toute proposition d'amendement est examinée par les Comités d'experts visés à l'article 10 qui soumettent le texte adopté à la majorité des trois quarts des représentants des Parties au Comité des Ministres pour adoption. Après son adoption par le Comité des Ministres à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des Etats Parties ayant le droit de siéger au Comité des Ministres, le texte est transmis aux Parties pour acceptation.
4. Tout amendement entre en vigueur à l'égard des Parties qui l'ont accepté le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle trois Parties membres du Conseil de l'Europe auront informé le Secrétaire Général qu'elles l'ont accepté. Pour toute autre Partie qui l'aura accepté ultérieurement, l'amendement entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle ladite Partie aura informé le Secrétaire Général de son acceptation.

## **Article 18 – Notifications**

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe, à tout Etat ou la Communauté européenne, ayant adhéré à la présente Convention :

- \* a. toute signature ;
- \* b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;
- \* c. toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément aux articles 13, 14 et 15;
- \* d. toute déclaration faite en vertu de l'article 15 ;
- \* e. toute dénonciation faite en vertu de l'article 16 ;

\* f. toute proposition d'amendement, ainsi que tout amendement adopté conformément à l'article 17 et la date à laquelle cet amendement entre en vigueur ;

\* g. tout autre acte, notification, information ou communication ayant trait à la présente Convention.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Florence, le 20 octobre 2000, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'à tout Etat ou à la Communauté européenne invités à adhérer à la présente Convention.

## **B. 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 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 641<sup>e</sup> 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 676<sup>e</sup> réunion (1<sup>er</sup>–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.

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.