

La Convention européenne du paysage, suivie de la Déclaration de
la deuxième conférence des États contractants et signataires,
Strasbourg 28-29 novembre 2002

Michel Prieur

Citer ce document / Cite this document :

Prieur Michel. La Convention européenne du paysage, suivie de la Déclaration de la deuxième conférence des États contractants et signataires, Strasbourg 28-29 novembre 2002. In: Revue Européenne de Droit de l'Environnement, n°3, 2003. pp. 258-264;

doi : 10.3406/reden.2003.1611

http://www.persee.fr/doc/reden_1283-8446_2003_num_7_3_1611

Document généré le 08/06/2016

LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE

Michel PRIEUR

Doyen honoraire de la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges
Directeur du CRIDEAU-CNRS-INRA
Expert auprès du Conseil de l'Europe

Signée à Florence le 20 octobre 2000 par dix-huit États membres du Conseil de l'Europe, cette Convention élaborée par le congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe est la dernière née des conventions en droit de l'environnement. Elle a déjà recueilli vingt-cinq signatures dont six ratifications fin 2002¹.

Que le droit international s'intéresse au paysage peut paraître une incongruité. Le paysage n'est-il pas un domaine réservé aux artistes, peintres et poètes et aux scientifiques, géographes et aménageurs ? En réalité il s'agit d'un élément important de l'environnement et du cadre de vie qui généralement est consacré par les droits nationaux au titre de la protection de la nature ou de la protection du patrimoine culturel et historique. Le paysage façonne l'espace, il est le résultat des activités humaines et de leur histoire, il exprime aussi la valeur esthétique attachée à l'environnement².

Le paysage est déjà objet de droit. En Europe plusieurs États visent le paysage dans leur constitution (Italie, Allemagne, Suisse, Portugal) et cinq États ont des lois spéciales sur le paysage (Allemagne, France, Suisse, Tchéquie, Slovaquie)³.

Au plan international la Convention de l'Unesco de 1972 sur le patrimoine mondial a déjà consacré le paysage comme élément essentiel du patrimoine mondial, culturel et naturel s'agissant des paysages ayant une valeur universelle exceptionnelle.

Il manquait toutefois, à l'échelle européenne, une convention considérant le paysage non pas comme une valeur exceptionnelle mais comme un élément quotidien et ordinaire du cadre de vie méritant à ce titre un intérêt particulier comme contribution à une meilleure qualité de l'environnement. Le paysage européen est à la fois l'expression et l'image de la culture des peuples d'Europe et de la gestion des territoires. A ce titre la Convention en son article 5 impose aux États de reconnaître juridiquement le paysage comme un « patrimoine européen »

1. Le texte de la Convention est disponible sur le site du Conseil de l'Europe (www.coe.int).

2. V. Jessica Makowiak, « L'esthétique et le droit », thèse droit, Limoges, 2000.

3. V. l'étude de droit comparé réalisée en 1996 par M. Prieur, dans rapport sur l'avant-projet de Convention européenne du paysage par P. Hitier, congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 5 mai 1997, CG (4) 6 Partie II ; M. Prieur, « Le paysage en droit comparé », *Naturopa*, n° 86-1998.

partagé par les peuples d'Europe. Elle se situe dans la lignée des grandes conventions du Conseil de l'Europe sur la notion de patrimoine : Paris, patrimoine culturel (1954) ; Berne, patrimoine naturel (1979) ; Grenade, patrimoine architectural (1985) ; Londres, patrimoine archéologique (1969-1992).

On ne présentera pas ici la genèse de la Convention et sa contribution à la conception sociale du paysage déjà exposée par ailleurs⁴ mais seulement les grandes lignes qui caractérisent cette nouvelle Convention-cadre.

1. Le paysage est un patrimoine collectif indépendamment de sa valeur et de sa localisation

La Convention définit le paysage dans toutes ses dimensions mais sans jugement de valeur, c'est-à-dire sans ne considérer comme paysage digne d'intérêt que les paysages remarquables. Selon l'article premier *a*), le paysage désigne « une partie du territoire telle que perçue par les populations dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Le champ d'application territorial de la Convention est de ce fait très vaste puisqu'il porte sur tout le territoire des Parties en visant tant les espaces naturels et ruraux que les espaces urbains et périurbains. Sont incluses aussi les eaux intérieures et maritimes. Abandonnant la vision exclusivement élitiste du paysage, la Convention précise qu'elle porte aussi bien sur les paysages remarquables que sur les paysages ordinaires incluant même les paysages dégradés ou « laids ». A ce titre cette Convention est une contribution essentielle aux politiques d'aménagement du territoire. Le paysage est un élément important du milieu de vie et de la qualité de la vie et, comme le préambule le précise, il est aussi une composante des cultures locales et un facteur d'identité européenne. D'où l'obligation pour les États de prendre des mesures de sensibilisation, de formation et d'éducation pour faire connaître la valeur des paysages et leur rôle et former des spécialistes capables d'intervenir en connaissance de cause (art. 6 A et B).

Pour être mieux géré le patrimoine paysager doit aussi faire l'objet d'un inventaire consistant d'abord à identifier les paysages, puis les qualifier en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernées (art. 6 c).

Mais le paysage n'est pas seulement un patrimoine culturel et écologique il est aussi un patrimoine économique. La Convention insiste dans le préambule sur le fait qu'il est une ressource favorable à l'activité économique et que sa protection et sa gestion contribuent à la création d'emplois. Le tourisme durable comme activité de développement économique local ne peut se passer du paysage en tant que capital à faire fructifier.

2. Le paysage doit faire l'objet d'une politique publique *ad hoc*

La Convention de Florence met au cœur du dispositif l'obligation pour les États de définir et mettre en œuvre une politique du paysage (art. 5 *b*). Celle-ci est

4. Sur la genèse : M. Prieur, « La protection européenne du paysage, contribution à la genèse d'une convention », in « Droit et négociations internationales », INRA, coll. Économie et sociologie rurales, n° 16, Paris 1999 ; sur l'évolution de la conception juridique relative au paysage en droit comparé et en droit international, R. Priore, *REDE* 2000, n° 3, p. 281 ; A. Herrero de la Fuente, « El convenio europeo sobre el paisaje », *Anuario de derecho internacional*, n° XVI, 2000, p. 393 et s. ; « La Convention européenne du paysage », *Naturopa*, n° 98, 2002, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

définie à l'article premier *b*) comme « la formulation des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures » concernant le paysage. Parallèlement à cette politique spécifique il est indispensable d'intégrer le paysage dans les autres politiques comme on doit intégrer l'environnement en vertu du principe 4 de la déclaration de Rio de 1992 pour parvenir à un développement durable (art. 5 *d*) de la Convention).

Quel est l'esprit dans lequel doit être conduite la politique paysagère ? Jusqu'ici seule la protection était considérée comme appropriée. Certes celle-ci est importante pour préserver ce qui est significatif ou caractéristique, mais on ne peut plus limiter une politique à la seule idée de conservation. C'est pourquoi tout au long de la Convention on insiste sur le tryptique : protection, gestion et aménagement définis à l'article premier *d*), *e*) et *f*). Le paysage n'est pas immuable, il doit être entretenu pour accompagner les évolutions du milieu, voire pour les précéder en créant de nouveaux paysages.

Pour mettre en œuvre cette politique l'article 6 *e*) évoque de façon vague des moyens d'intervention. Malheureusement les négociateurs de la Convention ont retiré une annexe qui figurait dans l'avant-projet et donnait des exemples concrets des instruments juridiques et financiers utilisables à la lumière des expériences nationales les plus heureuses⁵. Ainsi étaient mentionnées l'étude des effets sur le paysage dans les études d'impact, l'élaboration de plans paysagers régionaux ou locaux, la mise en demeure adressée aux propriétaires de respecter les objectifs de qualité paysagère, l'intervention d'urgence des autorités publiques pour sauver des paysages menacés, etc.

Parmi les instruments de la politique paysagère la Convention introduit un concept novateur : « les objectifs de qualité paysagère ». Les États ont en effet l'obligation de formuler de tels objectifs de qualité (art. 6 *d*). Ces objectifs doivent traduire en termes de gestion, d'entretien et de protection les caractéristiques que l'on veut donner en un lieu donné, à un paysage donné (art. 1^{er} *c*). De tels objectifs de qualité seront insérés dans les divers plans d'utilisation du sol et devront être respectés par les activités individuelles privées ou publiques comme des servitudes d'utilité publique. Elles devront refléter les aspirations des populations et donc être élaborées en étroite association avec celles-ci.

3. Le paysage doit être un lieu de citoyenneté démocratique

Le paysage ne doit plus être « subi » comme il a pu l'être dans le passé œuvre exclusive de l'élite ou des experts. Il s'agit dans l'esprit du Conseil de l'Europe de démocratiser le paysage pour contribuer à la reconnaissance d'un droit au paysage, élément indissociable du droit de l'homme à l'environnement.

Le préambule évoque le droit de chacun au paysage. La Commission européenne des droits de l'homme dans sa décision du 11 mars 1985, *Muriel Herrick c/ Royaume-Uni* (req. n° 11185/84), note à propos de la protection du paysage de Jersey en conflit avec le droit de propriété que des zones d'intérêt paysager peuvent être préservées par des contrôles d'aménagement au double bénéfice des habitants et des visiteurs sans porter atteinte ni au droit de propriété, ni au domicile et à la vie privée. Le contrôle de l'aménagement du territoire pour préserver les paysages est un but légitime d'intérêt général reconnu comme nécessaire dans une société démocratique. De même, dans un contexte différent, la

5. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, résolution 53 (1997) sur l'avant-projet de Convention européenne du paysage, 4 juin 1997.

Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt du 25 septembre 1996, *Bukley c/ Royaume-Uni*, a considéré que la réglementation du stationnement des caravanes (de tziganes) dans un but d'aménagement foncier et de protection du paysage ne portait pas, en l'espèce, atteinte à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁶.

Pour démocratiser l'exercice du pouvoir en matière de paysage, la Convention européenne du paysage, à la lumière des principes de la Convention d'Aarhus de 1998⁷, fait référence à plusieurs reprises à l'information et à la participation des habitants.

D'abord la compétence en matière de paysage n'a pas à être nécessairement nationale et centralisée. L'article 4 de la Convention laisse les États libres de choisir le niveau de décision politique et administrative approprié dans le respect du principe de subsidiarité et de la charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985. Ensuite la Convention impose à l'article 5 c) la mise en place de procédure de participation du public, des élus et des acteurs concernés pour tout ce qui concerne la définition et la mise en œuvre des politiques du paysage. Enfin les acteurs locaux doivent en particulier être étroitement associés à l'identification des paysages et à la formulation des objectifs de qualité paysagère [art. 6 c) 1 et 6 d)]. Bien entendu le public doit jouer un rôle actif tant dans les actions de conservation qu'en ce qui concerne l'entretien et l'évolution des paysages.

4. Le paysage objet de coopération européenne

La Convention organise une coopération générale qui prévoit l'assistance mutuelle et l'échange d'informations et d'expériences qui sont essentiels dans un secteur aussi nouveau (art. 8). Les États pourront plus facilement profiter des succès des uns et des autres en vue d'une meilleure efficacité de leur politique paysagère respective.

Diverses coopérations particulières sont prévues. Elles concernent les paysages transfrontaliers pour lesquels des programmes communs de mise en valeur sont rendus possibles (art. 9). Les Parties s'engagent à coopérer pour prendre en compte le paysage dans les autres instances internationales de négociation et de coopération (art. 7). La Convention est adoptée sans préjudice de dispositions plus strictes en matière de paysage dans d'autres conventions internationales existantes ou à venir (art. 12). Enfin pour servir d'exemples aux États Parties, un prix du paysage du Conseil de l'Europe est mis en place (art. 11). Ce prix qui concerne les collectivités locales et régionales et accessoirement les ONG, doit servir à récompenser les réalisations de terrain mettant en œuvre les principes de la Convention et faisant la preuve d'une efficacité durable.

Toutes ces actions de coopération exigent un mécanisme de suivi pour la mise en œuvre de la Convention. On sait que le succès des conventions internationales en matière d'environnement est directement lié à la mise en place et au fonctionnement d'un secrétariat actif⁸. L'article 10 de la Convention confie cette mission aux comités d'experts permanents déjà existants en vertu de l'article 17 du statut du Conseil de l'Europe et au Comité des ministres du Conseil de

6. J.-P. Marguénaud, « La protection du paysage rural contre les caravanes des gens du voyage, note sous CEDII, 25 septembre 1996 », *REDE*, n° 1-1997, p. 83.

7. « La Convention d'Aarhus », n° spécial de la *RJE* 1999.

8. J.-M. Lavieille, « Conventions de protection de l'environnement, secrétariat, conférences des parties, comités d'experts », PULIM, Limoges, 1999, 502 pages.

l'Europe. Il faut souhaiter que ces comités choisissent rapidement de créer un comité *ad hoc* pour la Convention du paysage afin de faciliter sa mise en œuvre. L'avant-projet de Convention avait d'ailleurs suggéré la création d'un comité européen du paysage.

D'ores et déjà l'Union européenne reconnaît l'intérêt de la Convention puisque le sixième programme d'action communautaire évoque l'intégration du paysage dans les autres politiques compte tenu des instruments internationaux pertinents (décision du 22 juillet 2002).

Pour l'heure c'est aux États signataires à Florence de concrétiser leur engagement en procédant à la ratification de la Convention qui entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle dix États membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention.

Grâce à ce qui sera la première Convention régionale sur l'environnement du XXI^e siècle, on peut espérer que le paysage de demain saura rester le miroir de la société permettant aux générations futures de pouvoir toujours s'y regarder.

La Convention européenne du paysage devrait servir de source d'inspiration et de référence aux élus locaux et nationaux, aux ONG d'environnement et du patrimoine culturel et à tous les acteurs économiques et sociaux, pour mettre fin au plus vite au processus d'enlaidissement de certains espaces (entrées de villes par exemple ou espaces agricoles⁹) et à la menace de banalisation et d'uniformité résultant des établissements humains qui contredit l'identité culturelle et la diversité biologique de l'espace européen¹⁰.

ANNEXE

CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE (FLORENCE CONVENTION) Deuxième conférence des États contractants et signataires de la Convention européenne du paysage

Conseil de l'Europe, Palais de l'Europe, Strasbourg, 28-29 novembre 2002 (déclaration).

La deuxième conférence des États contractants et signataires de la Convention européenne du paysage, réunie à Strasbourg les 28 et 29 novembre 2002, par la voie des Comités d'experts compétents chargés par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe du suivi de sa mise en œuvre : le Comité directeur du patrimoine culturel (CDPAT) et le Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère (CO-DBP),

Considère :

– l'importance de la Convention européenne du paysage pour le respect des valeurs promues par le Conseil de l'Europe : défense des droits de l'homme, garantie de la démocratie et recherche de solutions aux grands problèmes de société ;

9. Avis du comité des régions de l'Union européenne du 14 juin 2000 sur « la politique agricole commune et la préservation du paysage traditionnel européen » *JOCE*, c. 317 du 6 novembre 2000, p. 15 à 20.

10. Site de la Convention : http://www.coe.int/T/F/Cooperation_culturelle/Environnement/Paysage/

- la contribution fondamentale de la Convention pour la mise en œuvre des résultats de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable tenue à Johannesburg en août-septembre 2002 ;
- la nécessité de favoriser l'entrée en vigueur rapide de la Convention,

Tient à souligner :

- que la Convention européenne du paysage, prenant acte de la diversité des paysages, invite à définir et à mettre en place des politiques du paysage, ce qui écarte toute prétention d'imposer une politique uniforme du paysage ;
- que le paysage est un facteur de bien-être de l'individu dans sa singularité ainsi qu'en tant que membre de la société civile, qui bénéficie non seulement à ceux qui y résident en tant qu'élément familier de leur vie quotidienne mais aussi à ceux qui le traversent dans le cadre d'activités touristiques ou professionnelles ;
- que le paysage constitue un élément clé du développement territorial durable du continent européen dans la mesure où il concilie les besoins sociaux, environnementaux et culturels, tout en contribuant au développement économique et en particulier à la création d'emplois ;
- que le paysage est façonné par les processus naturels et culturels et que, pour le ménager, il est nécessaire d'avoir conscience de son histoire et de ses caractéristiques particulières ;
- que le principe de l'intégration du paysage dans tous les types de territoires et dans toutes les politiques sectorielles est une condition fondamentale pour ne pas limiter la politique du paysage aux seuls paysages déjà protégés ;
- qu'il convient de maîtriser l'évolution des paysages par une protection, une gestion et un aménagement à échelle humaine ;
- qu'une prise en compte optimale du paysage, notamment dans les zones périurbaines, contribue de manière importante au bien-être des populations et permet par là de maintenir la cohésion sociale territoriale ;
- que les pouvoirs locaux et régionaux sont particulièrement concernés par la mise en œuvre efficace et cohérente de la Convention européenne du paysage avec l'appui du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;
- que la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement contribue à faciliter la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage,

Invite les États contractants et signataires :

1. à mettre en place, au plus tôt et au niveau approprié, les institutions propres à assurer à travers des organes permanents la coordination et la consultation en matière de paysage, en tenant compte du principe de subsidiarité ;
2. à développer et à mettre à disposition des outils facilitant le respect du paysage dans les politiques sectorielles et des instruments incitatifs ;
3. à être attentifs au respect du principe de cohérence afin d'éviter les contradictions entre les politiques paysagères et les autres politiques sectorielles ;

4. à veiller à la formulation des objectifs de qualité paysagère et à la mise en œuvre de politiques de protection, de gestion et d'aménagement, de manière appropriée ;
5. à réaliser, au cas où ils ne l'auraient pas déjà fait, des travaux d'identification et de qualification des paysages en collaboration active entre les différents acteurs, qu'ils soient des représentants élus, des scientifiques, des professionnels ou des habitants ;
6. à développer au mieux les actions de sensibilisation, de formation et d'éducation prévues par la Convention, notamment pour développer les compétences professionnelles nécessaires et pour faciliter le dialogue entre les citoyens, les élus et les autres acteurs ;
7. à favoriser la recherche relative à la connaissance quantitative et qualitative des valeurs que les populations attribuent aux paysages, en articulant les divers champs de signification du paysage ;
8. à promouvoir la connaissance des savoirs traditionnels et une mutuelle reconnaissance de ces savoirs et des connaissances scientifiques ;
9. à favoriser l'accès aux résultats de la recherche scientifique et leur compréhension non seulement par le monde scientifique, mais également par l'ensemble de la société ;
10. à promouvoir la coopération sur des projets traitant des systèmes de valeurs attribuées aux paysages par les sociétés concernées,

Demande au Comité des ministres du Conseil de l'Europe d'associer le Comité des hauts fonctionnaires de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) aux Comités d'experts compétents, chargés en vertu de l'article 10 de la Convention du suivi de sa mise en œuvre,

Décide de transmettre la présente Déclaration au Comité des ministres du Conseil de l'Europe.