

Council of Europe

La Convention Européenne du Paysage

par Michel Prieur*

Signée à Florence le 20 octobre 2000 par dix huit Etats 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.

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'environnement.¹

Le paysage est déjà objet de droit. En Europe plusieurs Etats visent le paysage dans leur constitution (Italie, Allemagne, Suisse, Portugal) et cinq Etats ont des lois spéciales sur le paysage (Allemagne, France, Suisse, Tchéquie, Slovaquie).²

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 art. 5 impose aux Etats de reconnaître juridiquement le paysage comme un «patrimoine européen» 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 ailleurs³ mais seulement les grandes lignes qui caractérisent cette nouvelle convention cadre.

* Doyen Honoraire de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges. Directeur du CRIDEAU-CNRS-INRA. Expert auprès du Conseil de l'Europe.

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'art. 1.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 humaines 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 inclus 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 «laid». 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 Etats 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 Etats de définir et mettre en œuvre une politique du paysage (art. 5.b). Celle-ci est définie à l'art. 1.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. 4.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'art. 1.d, e et f. Le paysage n'est pas immuable, il doit être entretenu pour accompagner les évolutions du milieu, voir pour les précéder en créant de nouveaux paysages.

Pour mettre en œuvre cette politique l'art. 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 heureuses⁴. Ainsi étaient mentionnés les études 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 Etats 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.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 (requête 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 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'art. 8 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.⁵

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 1998,⁶ 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'art. 4 de la convention laisse les Etats 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'art. 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 Etats 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). Elles portent sur l'intégration concertée du paysage dans les autres instances internationales de négociation et de coopération (art. 7). Enfin pour servir d'exemples aux Etats 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 actif.⁷ L'art. 10 de la convention confie cette mission aux comités d'experts permanents déjà existants en vertu de l'art. 17 du statut du Conseil de l'Europe, et au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe Il faut souhaiter que ces comités choisiront 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 la proposition de programme d'action communautaire pour l'environnement (6^e programme) 2001-2010, mentionne la convention du Conseil de l'Europe dans sa première version de février 2001.

Pour l'heure, c'est aux Etats 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 Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention.

* * *

Grâce à ce que sera la 1^{ère} 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 agricoles⁸) et à la menace de banalisation et d'uniformité résultant des établissements humaines qui contredit l'identité culturelle et la diversité biologique de l'espace européen.

Notes

¹ V. Jessica Makowiak, l'esthétique et le droit, thèse droit, Limoges, 2000.

² 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.

³ Sur la genèse : M. Prieur, la protection européenne du paysage, contribution à la genèse d'une convention, in droit et négociations internationales, INRA, coll. Economie 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, Revue Européenne de Droit de l'Environnement, 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.

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

⁵ J.P. Marguénaud, la protection du paysage rural contre les caravanes des gens du voyage, note sous CEDH, 25 septembre 1996, Revue Européenne de Droit de l'Environnement, n° 1-1997, p. 83.

⁶ La convention d'Aarhus, n° spécial de la Revue Juridique de l'Environnement, 1999.

⁷ J.M. Lavieille, conventions de protection de l'environnement, secrétariat, conférences des parties, comités d'experts, PULIM, Limoges, 1999, 502 p.

⁸ 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 6.11.2000 p. 15 à 20.



Official Signing Ceremony of the European Landscape Convention, Florence, 20 October 2000
Courtesy: Torrini Fotogiornalismo

