



**Doc. 13989**

18 février 2016

## Projet de Protocole portant amendement à la Convention européenne du paysage

### Rapport<sup>1</sup>

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Rapporteur: M. Stefan SCHENNACH, Autriche, Groupe socialiste

### Résumé

Dans le contexte de l'élargissement des activités du Conseil de l'Europe, de plus en plus de traités sont ouverts à l'adhésion d'États non européens et non membres du Conseil de l'Europe. Cette stratégie permet une plus ample diffusion des valeurs du Conseil de l'Europe et une meilleure prise en considération des droits de l'homme, non seulement au sein des États membres, mais aussi au-delà de leur territoire géographique.

Cependant, certains traités du Conseil de l'Europe ne comportent toujours pas de clause permettant à des États non européens d'y adhérer: c'est le cas de la Convention européenne du paysage, ouverte à la signature à Florence en octobre 2000. C'est pourquoi, le Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage a soumis au Comité des Ministres un projet de protocole portant amendement à la Convention européenne du paysage visant à permettre l'adhésion d'États non européens, après quoi le Comité des Ministres a, à son tour, demandé l'avis de l'Assemblée parlementaire.

La commission des questions sociales, de la santé et du développement durable présente par conséquent ses observations, et se montre globalement favorable aux changements proposés, qui pourraient permettre de renforcer la coopération avec des États non européens sur les questions relatives à la gestion du paysage.

---

1. Renvoi en commission: [Doc. 13916](#), Renvoi 4167 du 27 novembre 2015.



**Sommaire**

**Page**

A. Projet d'avis .....	3
B. Exposé des motifs, par M. Schennach, rapporteur .....	4
1. La Convention européenne du paysage – une traité unique en son genre et innovant .....	4
2. La promotion de la coopération transfrontalière .....	4
3. Procédure d'élaboration du protocole .....	5
4. Commentaires sur le projet de protocole portant amendement à la Convention européenne du paysage .....	5
5. Conclusion et recommandation .....	6

## A. Projet d'avis<sup>2</sup>

1. L'Assemblée parlementaire est consciente de l'importance de la Convention européenne du paysage (STE n° 176), ouverte à la signature en octobre 2000. Elle reconnaît qu'il existe une interaction entre les paysages et d'autres questions essentielles liées au modèle social choisi par une société donnée, au développement des activités économiques et à la protection de l'environnement. En tant que tels, les paysages sont une composante essentielle du développement durable.
2. La Convention européenne du paysage souligne qu'il est extrêmement important d'assurer une protection, non seulement des paysages dont la beauté est remarquable, mais aussi des espaces ordinaires, en donnant au grand public les clés pour participer aux processus de prise de décision qui façonnent leur cadre de vie.
3. L'Assemblée note que, à l'instar d'autres traités du Conseil de l'Europe, la Convention européenne du paysage n'est pas exclusivement ouverte aux Etats membres et que son article 14 prévoit déjà son ouverture aux Etats européens non membres et à l'Union européenne. Le projet de protocole sur l'adhésion d'Etats non européens à la Convention européenne du paysage ne fait donc qu'étendre le champ d'application géographique du traité.
4. L'Assemblée observe que le projet de protocole ne prévoit pas de modifier le titre de la convention même si ses dispositions prévoient de remettre en question le caractère initialement strictement «européen» de la convention pour mettre l'accent sur la nouvelle portée «internationale» du traité. Afin de promouvoir la Convention européenne du paysage dans le monde, l'Assemblée estime qu'une modification du titre encouragerait les Etats non européens à adhérer à la convention et donnerait plus de visibilité au Conseil de l'Europe en tant que propriétaire de cet instrument juridique. Par conséquent, elle recommande au Comité des Ministres d'envisager de remplacer le titre par: «Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage»
5. L'Assemblée propose, pour qu'il y ait une cohérence dans les termes juridiques utilisés et la procédure mentionnée aux articles 7 et 8 du projet de protocole, de remplacer, à l'article 8.a, «d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion» par «d'acceptation ou d'approbation» et de supprimer, plus bas, la phrase suivante: «En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.»
6. L'Assemblée estime que le fait d'ouvrir la convention du paysage à la signature d'Etats non européens fait écho à la politique de voisinage du Conseil de l'Europe. Dans la mesure où élargir la portée géographique d'une telle convention ne pourrait que bénéficier aux valeurs promues par le Conseil de l'Europe et avoir des effets positifs, l'Assemblée se félicite des changements amenés par le projet de protocole portant amendement à la Convention européenne du paysage. Elle se déclare favorable à ce projet, en proposant quelques changements mineurs, et recommande qu'il soit adopté par le Comité des Ministres, puis ouvert à la ratification, acceptation ou approbation le plus rapidement possible.

---

2. Projet d'avis adopté à l'unanimité par la commission le 28 janvier 2016.

## **B. Exposé des motifs, par M. Schennach, rapporteur**

### **1. La Convention européenne du paysage – une traité unique en son genre et innovant**

1. Pendant ses 15 années d'existence, la Convention européenne du paysage (STE n° 176) a contribué à ce que les paysages, naturels et artificiels, soient pris en compte dans les politiques globales et locales des Etats membres, en leur faisant prendre conscience de leurs incidences multiples sur l'identité et le patrimoine culturel d'une société. A l'échelon local, les mesures et les décisions d'urbanisme ne peuvent plus être mises en œuvre sans prendre en considération les effets qu'elles auront sur les paysages: la relation intrinsèque entre qualité des paysages et bien être et qualité de vie des êtres humains n'est plus à établir.

2. La Convention européenne du paysage est effectivement un traité unique en son genre, dans la mesure où il couvre tous les aspects de la politique du paysage et l'entièreté du territoire des Etats signataires. De plus, la démocratie est une composante essentielle de ce texte, qui vise à accroître la participation du grand public, notamment au niveau local. Considérée comme innovante et complète, la Convention européenne du paysage a déjà remporté un vif succès dans l'espace géographique du Conseil de l'Europe: 38 Etats membres l'ont ratifiée, tandis que l'Islande et Malte l'ont signée, mais doivent encore la ratifier. Sept pays n'ont pas encore signé la convention: l'Albanie, l'Allemagne, l'Autriche, l'Estonie, le Liechtenstein, Monaco et la Fédération de Russie.

3. D'une manière générale, étant donné le succès de la convention au sein du Conseil de l'Europe, il n'est pas surprenant que des Etats non européens, notamment des pays du sud de la Méditerranée, se soient montrés intéressés par une adhésion à ce traité. D'autres pays, comme l'Australie et des pays d'Amérique latine, ont participé à des ateliers sur la mise en œuvre de la convention et pourraient, à terme, envisager d'y adhérer.

### **2. La promotion de la coopération transfrontalière**

4. La Convention européenne du paysage insiste tout particulièrement sur la coopération internationale, qu'elle encourage. En effet, selon son article 7: «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.» Son article 9 ajoute que «[l]es Parties s'engagent à encourager la coopération transfrontalière au niveau local et régional et, au besoin, à élaborer et mettre en œuvre des programmes communs de mise en valeur du paysage». Elle donne des orientations pour élaborer des politiques internationales de gestion du paysage et, en tant que telle, a une certaine influence sur les politiques internationales touchant à l'aménagement du territoire, à l'environnement et au développement durable en général. En outre, les parties à la convention peuvent utiliser le système d'information de la convention et son glossaire pour échanger des connaissances sur les paysages et les politiques du paysage.

5. On peut conclure que la coopération transfrontalière sur les questions paysagères et environnementales est déjà inscrite dans l'esprit de la Convention européenne du paysage, dont l'objectif général est de favoriser l'émergence d'une stratégie internationale commune. L'ouverture de ce texte à la signature d'Etats non européens semble donc être une évolution naturelle. Cette étape s'inscrit également dans le prolongement de la politique de voisinage du Conseil de l'Europe, dont les stratégies sont influencées par les évolutions survenant en dehors de l'Europe. Dans la mesure où des Etats non européens ont exprimé le souhait d'adhérer à la convention européenne du paysage, rendre ces adhésions possibles renforcera la coopération et le dialogue internationaux sur les questions relatives à la gestion du paysage et au développement durable. Le projet de protocole est la réponse logique à l'ensemble de ces défis.

6. Les exemples d'expériences de coopération transfrontalière réussies ayant été menées dans le cadre de la Convention européenne du paysage sont chaque année plus nombreux. Il s'agit principalement de projets communs dans les domaines de l'écotourisme, de la conservation du paysage, de la restauration et du développement dans le cadre de zones protégées ou de parcs, de la protection contre les inondations, de la gestion durable des forêts et des terres et de la prise en compte de l'impact transfrontalier de la pollution, ainsi que d'activités pilotes visant à améliorer l'intégrité des bassins hydrographiques et des écosystèmes transfrontières.

7. Dans ce contexte, la région méditerranéenne regorge de défis et de possibilités, notamment en ce qui concerne le renforcement des liens entre ses rives nord (territoire du Conseil de l'Europe) et sud (voisinage du Conseil de l'Europe). C'est pourquoi, je souhaiterais attirer l'attention sur la coopération en matière de

paysage développée entre l'Andalousie et le Maroc, qui pourrait inspirer la création de programmes similaires après l'adhésion de pays du voisinage méridional du Conseil de l'Europe à la Convention sur le paysage, comme le permettra le protocole d'amendement.

### 3. Procédure d'élaboration du protocole

8. Conformément à son mandat<sup>3</sup>, le Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) est chargé d'assurer le suivi de la Convention européenne du paysage. Par conséquent, le CDCPP a examiné la possibilité de rédiger un protocole permettant à des Etats non européens d'adhérer à ladite convention, une procédure déjà en place pour certaines autres conventions qu'il supervise, telle la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) (STE n° 143)<sup>4</sup>. A cette fin, il a soumis un projet de protocole d'amendement au Comité des Ministres.

9. Lors de sa 1238<sup>e</sup> réunion, tenue le 14 octobre 2015, le Comité des Ministres (Délégués des Ministres) a invité l'Assemblée parlementaire à lui soumettre dès que possible un avis sur le projet de protocole portant amendement à la Convention européenne du paysage («projet de protocole»); à la suite de quoi l'Assemblée a décidé de traiter cette question en urgence. Le 27 novembre 2015, la demande du Comité des Ministres a été renvoyée pour rapport à la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, qui m'a nommé rapporteur.

### 4. Commentaires sur le projet de protocole portant amendement à la Convention européenne du paysage

10. La Convention européenne du paysage est indiscutablement un instrument très complet traitant de tous les aspects du paysage, des zones ordinaires jusqu'aux sites d'une beauté remarquable. De plus, en tant que traité du Conseil de l'Europe, elle vise également à diffuser certaines valeurs et à promouvoir la démocratie. Elle prévoit ainsi la participation des citoyens et propose une approche ascendante de la gestion du paysage. Les Etats qui adhèrent à la convention «s'engagent 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» (article 5.c).

11. A ce jour, 159 conventions du Conseil de l'Europe sur 219 sont ouvertes aux Etats non européens. Un traité tel que la Convention européenne du paysage participe des évolutions mondiales et constitue un instrument juridique solide pour propager les principes européens communs en matière de gestion des paysages à d'autres territoires, notamment aux pays situés dans son voisinage immédiat, comme ceux du sud de la Méditerranée, avec lesquels le Conseil de l'Europe renforce chaque année sa coopération.

12. La Convention européenne du paysage a été rédigée de manière à promouvoir la coopération internationale sur les questions liées au paysage. C'est pourquoi le projet de protocole ne prévoit en fait qu'un élargissement de l'article 14, qui permet déjà à l'Union européenne et aux Etats européens non membres d'adhérer à la convention. Il n'apporte pas d'autres changements importants, outre élargir aussi la portée géographique du Prix du paysage.

13. Cependant, je suis étonné qu'il n'ait pas été envisagé de modifier le titre. A mon avis, cela pourrait induire en erreur et dissuader les pays non européens d'adhérer à la convention, quand bien même ils auraient la possibilité de le faire. Le Comité des Ministres pourrait par conséquent envisager d'ajuster le titre de la convention et de donner plus de visibilité au Conseil de l'Europe en remplaçant «européenne» par «du Conseil de l'Europe»: «Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage»

14. De plus, pour qu'il y ait une cohérence dans les termes juridiques utilisés et la procédure mentionnée aux articles 7 et 8 du projet de protocole, il conviendrait de remplacer, à l'article 8.a, les mots «d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion» par les mots «d'acceptation ou d'approbation» et de supprimer, plus bas, la phrase qui commence par «En foi de quoi, (...)». Cette proposition est formulée après consultation du Bureau des traités du Conseil de l'Europe.

---

3. [www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/cdcpp/mandat2016\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/cdcpp/mandat2016_fr.pdf).

4. [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bd31](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bd31).

## **5. Conclusion et recommandation**

15. En conclusion, j'apporte mon soutien aux révisions introduites par le projet de protocole et je recommande à l'Assemblée d'approuver ce texte après avoir apporté une petite correction d'ordre technique au titre de la convention, comme proposé ci-dessus. Cela permettrait de renforcer la portée internationale de la convention et faciliterait sa promotion. De plus, l'Assemblée devrait demander au Comité des Ministres de permettre une adoption rapide du protocole d'amendement, afin de rendre accessible la Convention européenne du paysage à un cercle élargi de pays.