

N° 5513²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**portant approbation de la Convention européenne du paysage,
ouverte à la signature, à Florence, le 20 octobre 2000**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

(1.6.2006)

La Commission se compose de: M. Roger NEGRI, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; MM. Emile CALMES, Camille GIRA, Charles GOERENS, Robert MEHLEN, Marcel OBERWEIS, Jean-Paul SCHAAF, Marco SCHANK, Romain SCHNEIDER et Mme Martine STEIN-MERGEN, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration le 14 novembre 2005. Il a été avisé par le Conseil d'Etat en date du 6 décembre 2005.

Au cours de sa réunion du 8 mai 2006, la Commission de l'Environnement a désigné M. Marc Angel comme rapporteur.

Lors de la même réunion, la commission a procédé à l'examen du texte du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission de l'Environnement a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 1er juin 2006.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI**1) Origines de la Convention**

En mars 1994, quelques mois avant la Ire 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“.

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'Etat 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.

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 oeuvre d'une convention internationale sur la protection des paysages ruraux en Europe à laquelle participerait le Conseil de l'Europe.

Sur la base d'un premier projet élaboré par le Congrès dans le cadre de sa recommandation 40 (1998), le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé de créer en 1999 un groupe restreint d'experts chargés de la rédaction de la Convention, sous l'égide du Comité du Patrimoine Culturel (CC-PAT), et du Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère (CO-DBP).

A la suite des travaux de ce groupe d'experts, avec participation des principales organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales, le texte final de la Convention a été adopté par le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe, le 19 juillet 2000. Le Traité a été signé à Florence, le 20 octobre 2000; il est entré en vigueur le 1er mars 2004. Un état de la situation au 18 mai 2006 indique ceci: signature par 33 Etats dont le Luxembourg; ratification par 23 Etats.

2) Objectifs de la Convention

Les objectifs de la Convention sont d'assurer la protection, la gestion et l'aménagement des paysages européens, de favoriser l'adoption de mesures nationales ainsi que la mise en place d'une coopération entre les Parties.

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.

La Convention européenne du paysage est considérée comme le complément d'instruments juridiques internationaux, tels que:

- la Convention de l'Unesco concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 16 novembre 1972);
- 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);
- la Convention du Conseil de l'Europe pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Grenade, 3 octobre 1985);
- 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.

Dans son article 1er, la Convention donne une définition très large du terme „paysage“: „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.“ Cette définition met l'accent sur la relation subjective qui unit les populations à leur environnement, la perception qualitative de leur cadre de vie.

La Convention concerne tous les paysages, y compris ceux qui n'ont pas une valeur exceptionnelle. Elle n'établit pas de liste des sites concernés mais définit un régime de protection général. Ce régime de protection est lié au processus de décision en matière de paysage et à l'association la plus étroite possible des populations et des collectivités territoriales aux décisions qui les concernent.

Elle s'inscrit ainsi dans le prolongement de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière

d'environnement, qui vise à une plus grande implication du public aux décisions relatives à son environnement et à son cadre de vie et à la définition d'un équilibre entre préservation de l'environnement et développement économique dans une perspective de développement durable.

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.

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.

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 Parties s'engagent à mettre en oeuvre quatre mesures générales:

- 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;
- définir et à mettre en oeuvre des politiques du paysage visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages;
- 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;
- 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.

De même, les Parties s'engagent à prendre cinq types de mesures particulières:

- mener des actions de sensibilisation auprès des populations et des autorités publiques;
- promouvoir des formations spécialisées et des actions éducatives;
- accomplir un travail d'examen des paysages et définir leur niveau de qualité;
- formuler des „objectifs de qualité paysagère“. Ces objectifs doivent exposer les caractéristiques et les qualités particulières d'un paysage, les éléments spécifiques du paysage visés par la protection, la gestion ou l'aménagement et les instruments à utiliser; ils doivent être définis, exposés et publiés par l'autorité compétente, après consultation du public et prise en compte de tous les intérêts pertinents;
- mettre en oeuvre des politiques du paysage.

Ces objectifs particuliers sont définis de façon très large et il reviendra à chaque Etat partie d'en assurer la déclinaison dans sa législation et dans ses politiques nationales.

3) Les implications d'une ratification pour le Luxembourg

Au Luxembourg, l'identification de paysages à protéger avait été opérée par une décision du Gouvernement relative au plan d'aménagement partiel concernant l'environnement naturel et ayant trait à sa première partie intitulée „Déclaration d'intention générale“, datant du 24 avril 1981. Les travaux en matière de protection, de gestion et d'aménagement des paysages ont été intensifiés récemment.

C'est en 2003 avec l'adoption du nouveau Programme directeur de l'aménagement du territoire que de nouvelles impulsions ont été apportées à la planification en matière de protection des paysages avec la désignation de zones vertes interurbaines, de barrières à l'urbanisation d'importance nationale ainsi que de zones de protection à vocation récréative.

Parallèlement, la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles a introduit pour la première fois dans un texte législatif luxembourgeois la notion de „paysage

protégé“, ceci afin de mieux différencier les types de zones protégées nationales en fonction des menaces pesant sur les différents sites.

Les concepts seront précisés d'une part dans le cadre des travaux d'élaboration du plan directeur sectoriel „Grands ensembles paysagers et massifs forestiers d'un intérêt particulier“ visant à identifier et à conserver les grands ensembles paysagers non encore touchés par l'urbanisation et les infrastructures de transport et d'autre part dans le cadre des travaux de confection du plan national concernant la protection de la nature dont un des objectifs est de maintenir et de restaurer les fonctions écologiques et sociales du paysage.

Ainsi, les obligations découlant de l'approbation de la Convention européenne du paysage en matière d'identification et de qualification des paysages pourront utilement contribuer aux travaux en cours en ce qui concerne les deux instruments mentionnés ci-dessus, tout en initiant un processus de participation du public ainsi que des autorités locales avec comme objectif la définition d'une politique du paysage supportée par l'ensemble des acteurs nationaux.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat approuve le projet de loi portant approbation de la Convention européenne du paysage, ouverte à la signature, à Florence, le 20 octobre 2000. L'article unique ne suscite pas d'observation de sa part.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de l'Environnement, unanime, recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

IV. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention européenne du paysage, ouverte à la signature, à Florence, le 20 octobre 2000

Article unique.— Est approuvée la Convention européenne du paysage, ouverte à la signature, à Florence, le 20 octobre 2000.

Luxembourg, le 1er juin 2006

Le Rapporteur,
Marc ANGEL

Le Président,
Roger NEGRI

Remarque: Pour le texte intégral de la Convention, il est renvoyé au document parlementaire No 5513