

11.068

**Message
concernant l'approbation de la Convention européenne
du paysage**

du 2 novembre 2011

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous présentons ci-après le projet d'arrêté fédéral portant sur l'approbation de la Convention européenne du paysage en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

2 novembre 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le présent projet propose que la Suisse ratifie la Convention européenne du paysage. La Convention souligne la valeur écologique et culturelle du paysage et son importance pour la société et l'économie. Elle repose sur le principe de la subsidiarité et respecte expressément les structures et les procédures nationales existantes. La Suisse peut mettre en œuvre la Convention intégralement avec ses bases légales existantes, dans le cadre de ses activités, de ses procédures et de ses ressources actuelles.

Contexte

L'importance du paysage ne cesse de s'accroître en tant que composante de l'environnement, expression du patrimoine naturel et culturel, cadre de vie pour la population des zones urbaines, périurbaines et rurales, ressource économique pour le tourisme et atout dans la compétition entre sites d'implantation. Malgré cela, aucun instrument juridique international ne lui avait été dédié jusqu'à présent. La Convention européenne du paysage comble cette lacune.

Cette Convention se fonde sur une compréhension moderne du paysage, allant au-delà des valeurs écologiques et culturelles, et souligne l'importance du paysage pour le bien-être de la société et pour l'activité économique. Elle veut inciter les pouvoirs publics à mettre en œuvre des politiques et des mesures conduisant à protéger, mais aussi à gérer, à aménager et à développer les paysages. A cette fin, elle contribue à la reconnaissance par les populations, les institutions et les collectivités territoriales de la valeur des paysages et de leur influence sur la qualité de la vie. Enfin, elle ouvre expressément à tous ces acteurs la possibilité de participer activement à la mise en œuvre d'une politique moderne du paysage.

Contenu du projet

La Convention a un caractère programmatique et elle propose des mesures de nature juridique, mais aussi à caractère directif ou incitatif. Elle postule l'interaction des autorités à tous les niveaux de l'Etat et la coopération transfrontalière. En tenant compte explicitement des structures et des procédures existantes dans chaque Etat, elle propose l'élaboration d'instruments différenciés sur la base du principe de subsidiarité. Enfin, elle souligne l'importance de la sensibilisation, de la formation et du perfectionnement dans le domaine du paysage.

La mise en œuvre de la Convention européenne du paysage est du ressort des seuls Etats membres; elle est accompagnée par des comités du Conseil de l'Europe, qui viennent d'être regroupés. Le Conseil de l'Europe peut attribuer un Prix du paysage à des collectivités locales ou régionales pour la mise en œuvre de mesures exemplaires et durables de protection, de gestion et d'aménagement du paysage ou de toute une politique allant dans ce sens.

Les bases institutionnelles et juridiques et les instruments de mise en œuvre existant actuellement aux niveaux fédéral et cantonal satisfont déjà totalement aux exigences de la Convention. Cette dernière ne nécessite par conséquent aucune action supplé-

mentaire, pas plus qu'elle ne requiert du personnel ou des moyens financiers additionnels. Son application aura lieu dans le cadre des compétences, des activités et des procédures existantes.

L'importance de la Convention réside dans les incitations qu'elle établit pour faire prendre plus largement conscience que le paysage est une ressource qu'il s'agit d'utiliser de manière durable. Cela concerne les paysages présentant une valeur exceptionnelle, mais aussi – et de plus en plus – les paysages quotidiens, là où la majorité de la population vit, travaille et se détend. Le développement de la coopération autour des paysages transfrontaliers encouragé par la Convention est particulièrement important pour la Suisse en raison de sa situation au cœur de l'Europe. Sur le plan européen, ce traité joue aussi un rôle non négligeable, en particulier eu égard aux efforts consentis par plusieurs jeunes Etats européens pour développer leur politique environnementale. Il en résulte des synergies avec les activités de coopération environnementale menées par la Confédération dans le cadre de sa politique extérieure.

Message

1 **Grandes lignes du projet**

1.1 **Contexte**

1.1.1 **Pourquoi une Convention du paysage?**

La notion moderne de paysage est plus large que la vision purement esthétique de l'espace que l'on avait naguère. Avec le développement des politiques environnementales, le paysage a été reconnu composante essentielle de l'environnement, au même titre que l'eau, l'air, la faune, la flore et le sol. La notion de paysage se rapporte donc à l'ensemble du territoire et désigne à la fois un patrimoine naturel et culturel et des interactions entre les activités humaines et la diversité de l'espace naturel.

Le paysage est désormais une valeur étroitement liée aux lieux et aux conditions de vie. Conjugué au cadre économique et social, il constitue un élément central de la qualité de vie et de l'identité des citoyens. Il représente en outre une base économique essentielle pour le tourisme et gagne également en importance comme atout dans la compétition entre sites d'implantation.

La politique du paysage est une activité multisectorielle en relation étroite avec toutes les politiques sectorielles ayant une incidence spatiale (agriculture, sylviculture, aménagement du territoire et urbanisme, infrastructures, énergie, environnement). Sa mise en œuvre nécessite des instruments de gestion intégrés et des procédures coordonnées. Le paysage ne doit pas rester le souci d'une élite scientifique, mais devenir l'expression du désir des populations de vivre dans un cadre de vie qui ne soit ni défiguré ni banalisé. Il doit répondre aux besoins des citoyens et leur permettre de s'identifier à leur environnement. Cette approche exige des instruments qui proposent aux citoyens une participation démocratique à la gestion et au développement de leur espace de vie tout en tenant compte des particularités et des besoins régionaux.

Le Conseil de l'Europe a pour objectif la sauvegarde de l'identité européenne dans toute sa diversité. Avec la Convention du paysage, il souhaite offrir aux Etats membres un cadre juridique moderne qui accorde au paysage l'importance qu'il mérite et qui lui assure une place adéquate dans toutes les politiques sectorielles à incidence spatiale, sans s'ingérer dans leur souveraineté par une réglementation trop dense.

1.1.2 **La situation en Suisse**

La Suisse compte parmi les rares Etats membres du Conseil de l'Europe à disposer d'une base constitutionnelle explicite en matière de paysage: l'art. 78 de la Constitution (Cst.; RS 101), concrétisé au niveau législatif par la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451). Il s'agit d'une tâche commune de la Confédération et des cantons, mais c'est à ces derniers qu'appartient la compétence principale dans ce domaine. La Confédération, pour sa part, est tenue de veiller à la conservation et à la protection des paysages dans le cadre de l'accomplissement de ses propres tâches. Pour remplir son mandat constitu-

tionnel, elle dispose des instruments prévus par la LPN. Comme la Convention, la Constitution et la loi sont déjà fondées sur une conception moderne et globale du paysage, dans laquelle la protection de paysages particuliers est complétée par une gestion respectueuse du paysage dans son ensemble. Le 19 décembre 1997, le Conseil fédéral a approuvé la Conception «Paysage suisse» (CPS), qui table sur la concertation entre les politiques sectorielles de la Confédération pour la mise en œuvre de la protection du paysage. Il s'agit là d'un instrument d'application moderne, qui a déjà été remarqué au niveau européen. En outre, la Suisse dispose depuis 1991 d'un instrument efficace et exemplaire pour développer la gestion des paysages: le Fonds suisse pour le paysage (FSP). Le FSP apportera une contribution à la mise en œuvre de la Convention, même si ses effets limités se déploient essentiellement dans les régions périphériques.

La philosophie et les principaux contenus de la Convention du Conseil de l'Europe sont en accord avec la conception du paysage ancrée dans la législation suisse et concrétisée dans sa mise en œuvre par la Confédération et les cantons.

1.1.3 La situation en Europe

Il n'existe à ce jour aucun instrument de droit international portant sur le paysage dans sa globalité, c'est-à-dire en tenant compte de sa portée culturelle et sociale, des implications économiques ou encore des aspects liés à l'information, à la formation et à la participation de la population. Les accords existants se limitent à la protection d'espèces ou de milieux naturels. La Convention européenne du paysage peut combler ces lacunes.

Dans de nombreux Etats, en particulier les jeunes Etats d'Europe centrale et orientale, les bases légales pour la mise en œuvre de la politique environnementale n'existent pas ou sont lacunaires. La Convention est un fondement essentiel pour permettre à ces Etats de développer leur législation nationale dans ce domaine.

1.2 Résultats de la procédure préliminaire

1.2.1 Déroulement des négociations au Conseil de l'Europe

La Convention est née au lendemain de la première Conférence européenne des ministres de l'environnement, qui s'est tenue à Dobris (République tchèque) en 1991, à l'initiative et sous les auspices du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE), dans lequel la Suisse est représentée par plusieurs délégués des cantons et des communes. Suite à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro en 1992, un constat s'est imposé: les instruments de droit international existants ne rendaient pas compte de l'importance globale du paysage, en particulier pour le bien-être physique et psychique de la population, ni de sa dimension socioéconomique. Le CPLRE a alors chargé un groupe pluridisciplinaire d'experts internationaux d'élaborer un projet à soumettre au Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

Au sein du groupe d'experts, la Suisse a pu apporter de précieuses contributions à l'élaboration de la Convention. Elle a en particulier insisté sur la nécessité de prendre en compte la situation spécifique d'Etats de type fédéraliste et les principes

d'une politique moderne du paysage, tels qu'ils ont été formulés dans la Conception «Paysage suisse».

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a approuvé la Convention le 19 juillet 2000 – sur proposition du CPLRE, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, du Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère (CO-DBP) et du Comité du patrimoine culturel du Conseil de l'Europe (CC-PAT) – et il l'a ouverte à la signature.

La Suisse et dix-huit autres Etats ont signé la Convention du paysage à l'occasion de la Conférence d'ouverture du Conseil de l'Europe, tenue le 20 octobre 2000 à Florence. Le texte est entré en vigueur le 1^{er} mars 2004 avec la dixième ratification. Pour l'instant (état en juillet 2011), la Convention compte 34 Etats membres (Arménie, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Géorgie, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, ancienne république yougoslave de Macédoine, Moldavie, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Turquie, Ukraine); outre la Suisse, quatre autres Etats ont signé la Convention mais ne l'ont pas encore ratifiée.

1.2.2 Résultats de la procédure de consultation

Dans ses réponses du 20 mai 2009 à deux interpellations de même teneur concernant la ratification de la Convention européenne du paysage (09.3162 Forster-Vannini et 09.3182 Fluri), le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à reprendre le processus de ratification.

Un certain nombre de considérations ont présidé à l'organisation de la procédure de consultation. La Convention européenne du paysage ne contient pas de dispositions directement applicables. Elle n'oblige pas la Suisse à légiférer et ne lui impose pas de nouvelles obligations financières. Elle porte néanmoins sur un domaine – la politique du paysage – qui relève en grande partie de la souveraineté législative et exécutive des cantons et comporte en outre certaines tâches communes. La Confédération, en effet, est particulièrement concernée par les paysages et les objets d'importance nationale, les tâches d'encouragement et les activités fédérales ayant un impact sur le paysage.

La ratification de la Convention est ainsi soumise au référendum facultatif sur les traités internationaux visée à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution, raison pour laquelle une procédure de consultation était requise en vertu de l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (RS 172.061).

Le 1^{er} octobre 2010, le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'organiser une consultation sur la Convention européenne du paysage, avec pour échéance la date du 21 janvier 2011.

La grande majorité des participants à la consultation (84 %) approuvent les grandes lignes et le contenu de la Convention et souhaitent expressément que la Suisse la ratifie. Une minorité (16 %) craint que la Convention n'entrave le développement territorial à venir, raison pour laquelle elle est opposée à la ratification.

Tous les cantons sauf un et les associations des villes et des communes sont favorables à la ratification. Ils approuvent la vision globale et moderne de la Convention, qui comble une lacune au niveau international dans un domaine important de l'environnement et produit des impulsions positives pour un développement durable. La ratification de la Convention permettrait de donner une place plus grande encore au paysage dans la compétition entre sites d'implantation, parmi les ressources économiques du tourisme et dans la conscience du public. Les cantons frontaliers sont convaincus de l'importance de la coopération transfrontalière que la Convention engage à développer. Les cantons soulignent la nécessité de mettre en œuvre la Convention sans se limiter aux paysages présentant une valeur exceptionnelle et en insistant sur les paysages quotidiens, là où la majorité de la population vit et travaille. Ils estiment donc que les projets d'agglomération doivent accorder davantage d'importance aux espaces non bâtis, en particulier pour un usage récréatif de proximité par la population urbaine.

La majorité des partis soutiennent résolument la ratification. C'est pour eux une conséquence logique de l'engagement de la Suisse dans l'élaboration du texte de la Convention et de son appartenance au groupe des premiers pays signataires. Les deux partis opposés à la ratification invoquent le fait que la Suisse possède déjà un système efficace de protection du paysage sans adhérer à la Convention; un parti craint qu'une adhésion ne soit de nature à limiter la marge de manœuvre de la Suisse.

Les grandes associations faitières de l'économie apportent leur soutien aux orientations de la Convention et soulignent que des paysages attrayants sont importants en particulier pour l'économie touristique. Avec sa politique en matière de paysage, la Suisse poursuit les mêmes objectifs que la Convention. Les associations défavorables à la ratification craignent que celle-ci n'entraîne un alourdissement des procédures, une perte de compétences et des contrôles supplémentaires.

Pour les organisations environnementales, il y a bien longtemps que la Convention aurait dû être ratifiée. Elle apporterait à la Suisse la reconnaissance qu'elle mérite au niveau européen pour la beauté et la diversité de ses paysages et pour sa qualité de vie, qui la placent parmi les premiers pays d'Europe. Si le principe de la subsidiarité en usage dans les Etats fédéraux et une conception globale du paysage sont ancrés dans le texte de la Convention, c'est essentiellement grâce à l'engagement de la Suisse pendant la phase d'élaboration de ce traité. A travers le FSP, celle-ci fournit déjà une contribution à la mise en œuvre de la Convention, raison pour laquelle plusieurs organisations environnementales attendent du Conseil fédéral qu'il reconnaisse dorénavant cette contribution et qu'il prépare une solution pour pérenniser le Fonds.

Plusieurs autres associations et organisations pensent que la ratification pourrait inciter à sensibiliser la population à la valeur du paysage et à l'amener par sa participation à se montrer coresponsable de son cadre de vie. Il faudrait également combler les déficits dans deux champs d'action: les zones exploitées intensivement et les zones urbanisées, où l'aménagement du territoire doit jouer de plus en plus un rôle conducteur; la formation de spécialistes dans des filières axées sur la pratique et la formation continue des professionnels.

2 **Commentaire**

2.1 **Buts et contenu de la Convention**

2.1.1 **Préambule**

La Convention s'inscrit dans le contexte des activités 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.

2.1.2 **Chapitre I Dispositions générales**

Art. 1 Définitions

Cet article définit une série de termes employés dans la Convention.

La définition du «*paysage*» souligne l'interaction, en évolution permanente, entre les facteurs naturels et les facteurs socioculturels.

Les expressions «*politique du paysage*» et «*objectifs de qualité paysagère*» désignent les deux éléments principaux de la stratégie que les Etats parties doivent mettre au point:

- l'expression «*politique du paysage*» souligne le fait que les pouvoirs publics sont disposés à développer des principes généraux, des stratégies et des mesures pour conserver, gérer, utiliser et aménager le paysage,
- un «*objectif de qualité paysagère*» énonce précisément les caractéristiques typiques ou désirées d'un paysage particulier que les populations locales concernées souhaitent voir reconnaître pour leur cadre de vie.

Les termes «*protection*», «*gestion*» et «*aménagement*» décrivent le cadre d'action pour la prise de mesures flexibles et novatrices en faveur du paysage. L'équilibre entre ces trois types d'approche dans chaque zone paysagère dépend du caractère de ladite zone et des objectifs définis pour son paysage futur.

- La «*protection des paysages*» concerne les mesures prises dans le but de préserver le caractère et la qualité existants d'un paysage auquel les populations attachent une grande valeur du fait de sa forme naturelle ou culturelle particulière.
- La «*gestion des paysages*» concerne les mesures prises conformément aux principes du développement durable pour accompagner les transformations du paysage induites par les nécessités économiques, sociales ou environnementales. Ces mesures visent à assurer qu'un paysage évolue harmonieusement et de manière à satisfaire les besoins économiques et sociaux.
- L'«*aménagement des paysages*» concerne le processus formel d'étude, de conception et d'autorisation. Les projets d'aménagement peuvent servir à la mise en valeur, à la reconstitution (paysages dégradés) ou au développement des paysages.

Art. 2 Champ d'application

La Convention s'applique à tout le territoire des parties et porte sur les espaces naturels, ruraux et urbains. L'originalité de la Convention réside dans le fait qu'elle s'applique aussi bien aux paysages ordinaires qu'aux paysages remarquables, car tous sont déterminants pour la qualité du cadre de vie.

Art. 3 Objectifs

Cet article énonce l'objectif de la Convention, à savoir assurer la protection, la gestion et l'aménagement des paysages européens par l'adoption de mesures nationales et la mise en place d'une coopération européenne entre les parties.

2.1.3 Chapitre II Mesures nationales

Art. 4 Répartition des compétences

Chaque partie devra mettre en œuvre la Convention à l'échelon étatique le plus approprié pour l'adoption de mesures relatives au paysage, en tenant compte des compétences, des formes d'organisation et des politiques définies dans sa propre constitution. L'article met ainsi en œuvre le principe de subsidiarité et se réfère, par son contenu, à la Charte européenne de l'autonomie locale.

Art. 5 Mesures générales

Cet article détermine les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la Convention dans chaque Etat partie, notamment:

- a. reconnaître juridiquement le paysage;
- b. formuler et mettre en œuvre des politiques visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages;
- c. mettre en place des procédures de participation du public, des collectivités locales et régionales et des autres acteurs concernés;
- d. prendre en compte le paysage dans toutes les politiques sectorielles de l'Etat.

Art. 6 Mesures particulières

Cet article a trait aux mesures particulières que les parties devront développer aux niveaux national, régional ou local.

La sensibilisation. Le bon état des paysages est étroitement lié au niveau de sensibilisation des citoyens, qui constitue donc un élément clé. Des campagnes d'information et de sensibilisation sur la valeur des paysages présents et à venir devraient être organisées dans cette perspective.

La formation et l'éducation. Les parties sont invitées à mettre en place une formation pluridisciplinaire de qualité sur les paysages et à aborder des thèmes en lien avec le paysage dans les écoles et les hautes écoles.

L'identification et la qualification des paysages. Toute action visant à protéger et à améliorer la qualité paysagère doit s'appuyer sur une connaissance approfondie des particularités de chaque paysage, des dynamiques qui le modèlent et de la valeur que la population concernée lui attache. Il convient de faire participer la population locale, le public et les divers acteurs concernés à ces travaux.

Des objectifs de qualité paysagère seront définis après consultation de la population concernée, en qualifiant le paysage d'une région et en désignant ses éléments de valeur particulière.

La mise en œuvre. Les parties sont invitées à définir des instruments législatifs, administratifs, fiscaux ou financiers particuliers favorisant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, en tenant compte de leurs besoins spécifiques.

2.1.4 Chapitre III Coopération européenne

Art. 7 Politiques et programmes internationaux

La Convention vise à faciliter une prise en compte accrue du paysage dans les diverses instances internationales et dans les programmes internationaux.

Art. 8 Assistance mutuelle et échange d'informations

Les Parties s'engagent à coopérer en offrant une assistance technique et scientifique mutuelle par l'échange d'expériences et de résultats de travaux de recherche en matière de paysage.

Art. 9 Paysages transfrontaliers

Les Parties s'engagent à mettre au point des programmes pour l'identification, la qualification, la protection et l'aménagement des paysages transfrontaliers.

Art. 10 Suivi de la mise en œuvre de la Convention

Compte tenu de la pluridisciplinarité de la notion de paysage et des activités afférentes, le suivi de la mise en œuvre de la Convention est confié au Comité directeur dans le domaine de la culture du Conseil de l'Europe, issu de la fusion de deux comités suite à une récente réorganisation. Directement subordonnée au Comité des ministres, cette instance œuvre dans le domaine traité par la Convention. La coordination avec la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire se fait grâce au statut d'observateur dont celle-ci dispose au sein du Comité directeur susmentionné. La mise en œuvre de la Convention n'exige donc pas de nouvelles structures ou institutions sur le plan international.

Art. 11 Prix du paysage du Conseil de l'Europe

Le Comité des ministres peut décerner un Prix du paysage du Conseil de l'Europe à des collectivités locales ou régionales, à des groupements de telles collectivités ou à des organisations non gouvernementales. Le prix distingue une politique ou des mesures faisant la preuve d'une efficacité durable et pouvant servir d'exemple pour la protection, la gestion ou l'aménagement des paysages.

2.1.5 **Chapitre IV** **Clauses finales**

A quelques exceptions près, les clauses finales sont fondées sur le modèle de clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe, modèle qui a été approuvé par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. La plupart de ces articles n'appellent donc pas d'observations particulières, mais deux points méritent une explication:

L'art. 12 vise à prévenir d'éventuels conflits de fond dans les domaines communs avec d'autres instruments juridiques nationaux ou internationaux. Cette disposition précise notamment que la Convention ne porte pas atteinte à l'application des dispositions plus rigoureuses et plus favorables aux paysages figurant dans ces instruments.

L'art. 16 règle la dénonciation de la Convention par une partie: une dénonciation est possible en tout temps et entre en vigueur dans un délai de trois mois.

2.2 **Evaluation et position de la Suisse**

Pour la Suisse, la Convention européenne du paysage peut être considérée comme une confirmation des efforts conjoints de la Confédération et des cantons en vue d'intégrer la politique du paysage dans une conception globale de la durabilité qui inclut les aspects économiques, sociaux et culturels. Le paysage dans son ensemble est reconnu comme un thème, sa fonction sociopolitique et sa portée pour la diversité culturelle en Suisse sont soulignées. La Convention illustre l'importance d'une approche instrumentale moderne, comme la promotion de processus partant de la base ou de modèles d'indemnisation fondés sur des accords comportant des incitations financières. Cette approche est mise en œuvre de manière exemplaire dans la nouvelle politique des parcs de la Confédération. Sur le plan de la procédure, la Convention mise sur la concertation entre les politiques sectorielles concernées et sur le partenariat entre les divers groupes d'intérêts dans la société. Enfin, elle souligne le rôle essentiel de la sensibilisation du public, de la formation et du perfectionnement et reconnaît l'importance des acteurs pour la consolidation d'une politique de l'environnement non normative et le renforcement de la recherche interdisciplinaire en Suisse.

Les structures institutionnelles et les dispositions juridiques existant actuellement aux niveaux fédéral et cantonal sont déjà conformes à cette nouvelle approche. Les instruments et les mesures exigés par la Convention existent dans la législation sur la protection de la nature et du paysage et dans le droit de l'aménagement du territoire, au niveau fédéral comme au niveau cantonal. Ils sont mis en œuvre de manière permanente. Le paysage fait en outre régulièrement l'objet de programmes nationaux de recherche et de projets de recherche appliquée, au sein de la Confédération comme dans les cantons. Il donne actuellement lieu à l'élaboration de bases et de projets législatifs dans les domaines de l'agriculture et de l'aménagement du territoire. La portée de la Convention pour la Suisse réside donc essentiellement dans les impulsions et le soutien de fond qu'elle apportera aux travaux d'exécution en cours. La coopération transfrontalière revêt une importance croissante dans les différents espaces paysagers transfrontaliers de Suisse et des pays voisins, que ce soit dans les bassins d'agglomération ou dans les régions rurales. Les programmes communs de

mise en valeur du paysage prévus par la Convention permettront de coordonner la planification et le pilotage du développement régional et des activités ayant une incidence spatiale. Sur le plan international, la Convention ouvre des possibilités de transfert de connaissances, par exemple concernant les leçons à tirer d'activités exemplaires de mise en œuvre, et des synergies pourront naître avec les priorités de la coopération suisse au développement.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La Convention n'entraîne aucune nécessité d'action pour la Confédération, ni sur le plan législatif, ni sur le plan organisationnel. Son application se déroulera dans le cadre des politiques actuelles, plus précisément des activités qui en découlent pour la Confédération et pour les cantons, lesquels jouissent dans ce domaine d'une vaste autonomie. Le rôle de ces derniers est d'ailleurs reconnu explicitement par la Convention. Celle-ci pourra par conséquent être mise en œuvre avec les ressources financières et humaines existantes.

3.2 Conséquences pour les cantons

La Convention n'implique pas non plus d'activités supplémentaires pour les cantons, ni sur le plan législatif, ni sur le plan organisationnel. Elle accorde une place prépondérante au principe de subsidiarité et reconnaît de manière explicite les compétences déjà définies au sein des Etats. Sa mise en œuvre concrète se fera dans le cadre de l'exécution du droit en vigueur; elle pourra donc être réalisée par le biais des activités courantes et avec les ressources disponibles.

3.3 Conséquences pour les régions, les villes et les communes

La Convention n'impose pas d'action aux régions, aux villes ni aux communes, que ce soit sur le plan législatif ou sur le plan organisationnel. Le principe de subsidiarité est garanti et l'exigence explicite d'une participation de la population, des autorités régionales et communales et des autres acteurs est assurée par la législation en vigueur et mise en pratique dans les procédures existantes. A ce niveau de l'Etat fédéral également, la Convention peut donc être mise en œuvre dans le cadre des activités courantes et des ressources disponibles.

3.4 Conséquences pour l'économie

La politique du paysage contribue déjà à renforcer les atouts de la place économique suisse. Elle est formulée pour assurer la conservation, l'exploitation durable, l'entretien et le développement du paysage en tant que ressource économique constituant un capital de base pour un tourisme de qualité, de manière à ce que la prochaine génération jouisse encore d'une marge de manœuvre suffisante. En tant

qu'élément de la qualité de vie, le paysage joue un rôle de plus en plus important dans les classements internationaux et dans la concurrence que se livrent les sites d'implantation. Faisant partie intégrante d'une politique de l'environnement tournée vers l'avenir et axée sur la durabilité, en adéquation avec la Convention européenne du paysage, la politique de la Suisse dans ce domaine et sa mise en œuvre sur le terrain contribuent à asseoir la crédibilité internationale de notre pays.

3.5 Autres conséquences

Aucune autre conséquence n'est à prévoir.

4 Programme de la législation

Le projet n'est pas annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législation 2007 à 2011 (FF 2008 639), ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législation 2007 à 2011 (FF 2008 7745). Toutefois, dans ses réponses à deux interpellations de même teneur concernant la ratification de la Convention européenne du paysage (2009 I 09.3162 [é 11.06.09 Forster-Vannini] et 2009 I 09.3182 [n 12.06.09 Fluri]), le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à reprendre le processus de ratification. On peut en outre relever que la ratification de la Convention européenne du paysage contribuera à la mise en œuvre de l'objectif 12 «Exploiter les ressources naturelles en préservant l'environnement» et indirectement à celle de l'objectif 14 «Consolider les instruments multilatéraux» définis dans le programme de la législation 2007 à 2011 (FF 2008 639), même si elle n'y est pas mentionnée expressément.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La constitutionnalité de l'arrêté fédéral concernant l'approbation de la Convention européenne du paysage se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.), en vertu duquel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Selon l'art. 166, al. 2, Cst., l'approbation de traités internationaux est du ressort de l'Assemblée fédérale. Dans la pratique juridique usuelle et uniforme des autorités fédérales (FF 2002 583, 2005 926), cette compétence s'étend à tous les domaines, y compris à ceux dont la responsabilité incombe aux cantons.

La mise en œuvre de la Convention européenne du paysage est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Selon l'art. 78, al. 1, Cst., la protection de la nature et du patrimoine, et donc la protection du paysage, sont du ressort des cantons. Cette compétence des cantons est cependant subordonnée aux prescriptions et aux compétences de la Confédération énoncées aux al. 2, 3 et 5 du même article. La Confédération doit notamment prendre en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine dans l'accomplissement de ses tâches. Elle doit veiller à la préservation des paysages et les conserver dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige. Par ailleurs, elle dispose d'une compétence générale d'encouragement: elle peut soutenir des efforts de protection du paysage et acquérir ou protéger des objets

d'importance nationale, soit en concluant des contrats, soit en procédant à des expropriations. En outre, diverses dispositions constitutionnelles ont un rapport avec la protection du paysage, notamment les art. 73 Cst. (développement durable) et 75 Cst. (aménagement du territoire). L'entretien du paysage rural fait même expressément partie du mandat constitutionnel de l'agriculture (art. 104 Cst.). Ainsi, la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage incombe à la fois aux cantons et à la Confédération, dans le cadre de leurs compétences respectives.

5.2 **Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse**

La Convention européenne du paysage constitue un instrument du Conseil de l'Europe. La Suisse a adhéré à diverses autres conventions dont le contenu a un rapport avec le paysage au sens large, tel qu'il est compris dans ce texte. La relation avec les principaux accords est brièvement décrite ci-après. Il convient aussi de relever un certain nombre d'initiatives et d'activités au niveau politique, notamment la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère, adoptée à Sofia par la Conférence des ministres européens de l'environnement le 25 octobre 1995.

L'Union européenne dispose également d'actes normatifs portant sur le paysage. Il convient de mentionner en particulier la Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7; modifiée en dernier lieu par la Directive 2006/105/CE du 20 novembre 2006, JO L 363 du 20.12.2006, p. 368). Divers actes législatifs portant sur les domaines de l'agriculture et de la recherche influencent également la protection du paysage de manière indirecte. La Convention européenne du paysage est en harmonie avec les directives communautaires.

L'art. 12 de la Convention européenne du paysage régit les relations avec les autres instruments de droit international. Voici, brièvement, ce qui fait la spécificité de la Convention par rapport à d'autres instruments:

- La Convention européenne du paysage se distingue de la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'UNESCO* du 16 novembre 1972 (Convention du patrimoine mondial), à la fois sur les plans formel et matériel. Les deux ont des vocations distinctes, tout comme les organisations sous les auspices desquelles elles ont été élaborées: l'une a une vocation régionale, l'autre mondiale. Sur le plan matériel, la Convention du Conseil de l'Europe englobe tous les paysages, alors que celle de l'UNESCO se concentre sur les objets de valeur universelle exceptionnelle. De même, le principal objectif de la Convention européenne du paysage n'est pas d'établir une liste de biens d'intérêt exceptionnel, mais de garantir la qualité de l'environnement paysager quotidien des populations, dans le respect des principes du développement durable.
- La Convention européenne du paysage se distingue de la *Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau* du 2 février 1971 (Convention de Ramsar) en ceci que la Convention de Ramsar se limite à la conservation et à l'utilisation rationnelle de certains écosystèmes (zones humides) d'importance

internationale. Pour le reste, on observe les mêmes différences qu'avec la Convention du patrimoine mondial précitée.

- La Convention européenne du paysage se distingue de la *Convention du Conseil de l'Europe relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe* du 19 septembre 1979 (Convention de Berne) en ceci que la seconde se limite strictement aux habitats des espèces faisant l'objet de cette convention, alors que la première est axée sur la qualité de vie de l'homme. La Convention européenne du paysage comble donc une lacune en considérant le paysage dans son ensemble, avec ses aspects socioéconomiques et culturels.
- Elle se distingue de la *Convention du Conseil de l'Europe pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe* du 3 octobre 1985 (Convention de Grenade) et de la *Convention (révisée) du Conseil de l'Europe pour la protection du patrimoine archéologique* du 16 janvier 1992 (Convention de La Valette), dont la portée est strictement limitée au patrimoine culturel bâti.
- Elle se distingue de la *Convention concernant la protection des Alpes* du 7 novembre 1991 à la fois en droit et par sa portée territoriale. La Convention du paysage s'adresse à la totalité des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe et ne se concentre donc pas sur un milieu donné. Elle reste ainsi plus générale et se limite à définir une notion commune du paysage et de son importance, en invitant les membres à conserver et à gérer leur patrimoine naturel et culturel, ainsi qu'à le développer durablement. Ceux-ci sont libres de choisir dans leur ordre juridique interne les moyens adaptés à leurs besoins spécifiques. L'accent est mis sur le développement de nouveaux principes d'action, notamment les instruments incitatifs, les méthodes participatives ou la formation et l'information.

La Convention apparaît ainsi comme un traité moderne dont la densité réglementaire est faible. Elle repose sur une acception commune de la notion de paysage et veut donner des impulsions aux politiques nationales. Il n'y a par conséquent aucun double emploi ni conflit par rapport aux instruments du droit international portant sur des thèmes apparentés.

5.3 **Forme de l'acte législatif**

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum lorsqu'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), qu'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou qu'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). Si la Convention du paysage est d'une durée indéterminée, elle peut, selon son art. 16, al. 1, être dénoncée à tout moment. En outre, elle ne prévoit pas d'adhésion à une organisation internationale. Il reste donc à examiner si elle contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si sa mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Selon l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl; RS 171.10), sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent

des compétences. A la lumière de l'art. 164, al. 1, Cst., les «dispositions importantes fixant des règles de droit» sont celles qui, en droit interne, doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

La Convention contient des dispositions qui doivent être considérées comme importantes au sens de l'art. 164, al. 1, Cst., puisque leur mise en œuvre en Suisse doit se faire – ou se fait déjà – dans un cadre légal formel. Ainsi, à son art. 6, let. B, elle prévoit la promotion de la formation de spécialistes et des enseignements scolaire et universitaire dans les domaines concernés. Or les mesures d'encouragement nécessitent une base légale formelle conformément à l'art. 164, al. 1, let. e, Cst. L'art. 6, let. C, de la Convention prévoit quant à lui la mise en place d'inventaires paysagers. Pour établir ces derniers, il est également nécessaire de disposer, à l'échelle nationale, d'une base légale au sens de l'art. 164, al. 1, let. e et f, Cst. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage contient déjà les dispositions correspondantes, notamment à l'art. 5, 18a et 23a concernant les paysages d'importance nationale. Le Parlement garde toutefois la possibilité d'adapter cette base légale formelle.

L'arrêté d'approbation est donc sujet au référendum pour les traités internationaux conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

5.4 Délégation de compétences législatives

Le projet qui vous est soumis ici ne prévoit pas de création ni de délégation de compétences législatives. La Convention fait référence, dans son art. 4, au principe de subsidiarité et maintient expressément la répartition des compétences et l'organisation propres à chaque Etat.