

## Préface

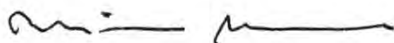
A l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire des Conférences du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), le présent recueil des textes adoptés par ces conférences depuis 1970 offre aux lecteurs une vue d'ensemble aussi bien de la coopération poursuivie que des principes fondamentaux inspirant en Europe les politiques de l'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire est tout à la fois une discipline scientifique, technique et administrative, ainsi qu'une approche interdisciplinaire à la croisée des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute la société. Il a pour objet de servir à la fois la cohésion territoriale et le bien-être du citoyen par l'amélioration du cadre de vie collectif. Ces objectifs répondent à la mission centrale du Conseil de l'Europe qui est de servir les droits de l'homme et la démocratie.

L'aménagement du territoire est une activité par nature transversale et qui dépasse le contexte national. La CEMAT a œuvré à l'échelle d'un continent à présent uni afin de promouvoir le débat, de partager les meilleures pratiques et de développer des principes et orientations pouvant inspirer des politiques territoriales durables.

La somme d'informations et d'acquis offerts par le présent volume a tout son prix au moment où l'Europe doit faire face à de nouveaux enjeux économiques, écologiques, sociaux et géopolitiques. Sa publication coïncide opportunément avec la tenue de la 15<sup>e</sup> Conférence ministérielle de la CEMAT, «Les enjeux du futur: le développement territorial durable du continent européen dans un monde en mutation» (Moscou, 8 et 9 juillet 2010).

La coopération lancée voici quarante ans va continuer à se développer et à évoluer. Jamais peut-être n'aura-t-elle été aussi nécessaire pour mieux guider, à travers la collaboration internationale, l'action de plus en plus complexe des autorités publiques dans ce domaine et favoriser en définitive un mieux-vivre des peuples de l'Europe.



Thorbjørn JAGLAND  
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe



## **Introduction**

### **La Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire: une dimension territoriale des droits de l'homme**

«Le territoire est un système complexe, comprenant non seulement des espaces urbanisés, ruraux et autres, comme des terrains industriels, mais aussi la nature dans son ensemble et l'environnement dans lequel vivent les êtres humains. C'est le support et le cadre indispensable de l'établissement et de l'activité de l'homme et par conséquent la base du développement durable. Le développement du territoire est ainsi un instrument essentiel dans la poursuite de l'objectif de développement durable.»

Déclaration de Ljubljana sur la dimension du développement durable, adoptée par la 13<sup>e</sup> CEMAT, le 17 septembre 2003

Le Conseil de l'Europe agit en faveur d'un développement territorial durable conforme à la Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, précédemment adoptés par la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT/CdE). Le plan d'action adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, à Varsovie le 17 mai 2005, à l'occasion du 3<sup>e</sup> Sommet du Conseil de l'Europe, consacre une section à la «promotion du développement durable» et prévoit: «Nous nous engageons à améliorer la qualité de vie de nos citoyens. Le Conseil de l'Europe continuera (...), sur la base des instruments existants, à développer et à soutenir des politiques intégrées dans les domaines de l'environnement, du paysage, de l'aménagement du territoire ainsi que de la prévention et de la gestion des catastrophes naturelles, dans une perspective de développement durable.»

Il s'agit de mettre en place une nouvelle politique de développement territorial intégrée qui favorise la cohésion sociale, économique et territoriale, la préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel, un meilleur cadre de vie et une compétitivité plus équilibrée du territoire. L'élaboration d'instruments normatifs en matière de patrimoine naturel, culturel et paysager – la nature et l'œuvre de l'homme – se perpétue par ailleurs depuis plus de cinquante ans. Cinq conventions, que l'on peut qualifier de «patrimoniales», ont à ce jour été adoptées au sein du Conseil de l'Europe. Par ordre chronologique, ces conventions sont les suivantes:

- la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (STE n° 66), ouverte à la signature à Londres le 6 mai 1969, telle que révisée à La Valette le 16 janvier 1992 (STE n° 143);
- la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE n° 104), ouverte à la signature à Berne le 19 septembre 1979;

- la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (STE n° 121), ouverte à la signature à Grenade le 3 octobre 1985;
- la Convention européenne du paysage (STE n° 176), ouverte à la signature à Florence le 20 octobre 2000;
- la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (STE n° 199), ouverte à la signature à Faro, le 27 octobre 2005.

Les nombreuses résolutions et recommandations adressées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres de l'Organisation ont également guidé les politiques européennes dans ce domaine et, selon le cas, contribué à préparer, interpréter ou prolonger les conventions internationales.

La Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) du Conseil de l'Europe rassemble des représentants des Etats membres du Conseil de l'Europe dans la poursuite d'un même objectif: le développement territorial durable du continent européen.

La CEMAT constitue un forum permettant de prendre en considération les problèmes du développement territorial durable ainsi qu'une plate-forme d'échange et de diffusion de l'information. Elle représente le seul cadre de coopération paneuropéen en matière de politiques de développement territorial dans lequel les pays membres et non membres de l'Union européenne peuvent se rassembler sur un pied d'égalité à l'échelle de la Grande Europe. Les activités menées au sein du Conseil de l'Europe en matière d'aménagement du territoire ont été lancées en 1970 à Bonn avec la 1<sup>re</sup> Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire. Elles ont pour origine une préoccupation exprimée par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe dès le début des années 1960, qui s'est manifestée avec la présentation, en mai 1968, d'un rapport historique intitulé «Aménagement du territoire – Problème européen». Les activités menées tout au long de ces dernières années ont été ponctuées par l'adoption de documents fondamentaux qui ont guidé les politiques de développement territorial des Etats européens:

- la Charte européenne de l'aménagement du territoire, adoptée lors de la 6<sup>e</sup> session de la CEMAT à Torremolinos en 1983, reprise dans le cadre de la Recommandation n° R (84) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la Charte européenne de l'aménagement du territoire;
- le Schéma européen du développement du territoire, présenté à la 8<sup>e</sup> session de la CEMAT à Lausanne en 1988;
- les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, adoptés à la 12<sup>e</sup> session de la CEMAT à Hanovre en 2000, repris dans le cadre de la Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen (PDDTDCE-CEMAT).

Ces différents travaux ont été réalisés en étroite liaison avec l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

## **1. La notion d'aménagement du territoire**

Ainsi que l'indique la Charte européenne de l'aménagement du territoire:

«L'aménagement du territoire est l'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société. Il est à la fois une discipline scientifique, une technique administrative et une politique conçue comme une approche interdisciplinaire et globale tendant à un développement équilibré des régions et à l'organisation physique de l'espace selon une conception directrice.»

La charte fait état de la dimension européenne et des caractéristiques de l'aménagement du territoire:

*Sa dimension européenne:* L'aménagement du territoire contribue à une meilleure organisation du territoire européen et à la recherche de solutions aux problèmes dépassant le cadre national, et vise ainsi à créer un sentiment d'identité commune en tenant compte des relations Nord-Sud et Est-Ouest.

*Ses caractéristiques:* L'homme et son bien-être ainsi que son interaction avec l'environnement sont au centre de toute préoccupation de l'aménagement du territoire, dont le but est de lui offrir un cadre et une qualité de vie assurant l'épanouissement de sa personnalité dans un environnement organisé à échelle humaine.

L'aménagement du territoire doit être démocratique, global, fonctionnel et prospectif:

- démocratique: il doit être conduit de manière à assurer la participation des populations concernées et de leurs représentants politiques;
- global: il vise à assurer la coordination des différentes politiques sectorielles et leur intégration dans une approche globale;
- fonctionnel: il doit tenir compte de l'existence des consciences régionales fondées sur des valeurs, une culture et des intérêts communs, et cela parfois au-delà des frontières administratives et territoriales, tout en tenant compte des réalités constitutionnelles des différents pays;
- prospectif: il doit analyser les tendances et les développements à long terme des phénomènes et interventions économiques, écologiques, sociaux, culturels et de l'environnement, et en tenir compte dans son application.

*Son application:* L'aménagement du territoire doit prendre en considération l'existence d'une multitude de décideurs individuels et institutionnels influençant

l'organisation du territoire, le caractère aléatoire de toute étude prospective, les contraintes du marché, les particularités des systèmes administratifs, la diversité des conditions socio-économiques et de l'environnement. Il doit cependant viser à concilier ces influences de la façon la plus harmonieuse possible.

*Les objectifs fondamentaux* identifiés par la charte sont:

- le développement socio-économique équilibré des régions;
- l'amélioration de la qualité de vie;
- la gestion responsable des ressources naturelles et la protection de l'environnement;
- l'utilisation rationnelle du territoire.

*Mise en œuvre des objectifs de l'aménagement du territoire:* La réalisation des objectifs de l'aménagement du territoire est essentiellement une tâche politique. De nombreux organismes privés et publics contribuent à développer ou à modifier l'organisation de l'espace. L'aménagement du territoire traduit une volonté d'intégration et de coordination à caractère interdisciplinaire, et de coopération entre les autorités concernées. Il implique en outre une participation de la population.

## **2. Les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen**

La Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres aux Etats membres reconnaît que les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen constituent:

- une contribution importante pour la mise en application de la stratégie de cohésion sociale adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe lors de leur 2<sup>e</sup> Sommet en 1997;
- un document d'orientation politique qui prend en compte les travaux pertinents du Conseil de l'Europe et de ses organes, notamment ceux de son Assemblée parlementaire et de son Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, dans le domaine de la politique d'aménagement de l'espace à l'échelle du continent, et qui peut contribuer à renforcer le processus d'intégration européenne par la voie d'une coopération transfrontalière, interrégionale et transnationale;
- une stratégie cohérente de développement intégré et régionalement équilibré du continent européen qui, en se fondant sur les principes de subsidiarité et de réciprocité, renforce la compétitivité, la coopération et la solidarité des collectivités locales et régionales au-delà des frontières, et qui contribue ainsi à la stabilité démocratique de l'Europe.

Le Comité des Ministres recommande d'utiliser ces principes directeurs comme document de référence pour les mesures d'aménagement et de développement du

territoire, de les mettre en œuvre, d'une manière appropriée, dans les projets d'aménagement du territoire, et de poursuivre la mise en place des services gouvernementaux et administratifs régionaux permettant de faciliter une meilleure intégration territoriale des différentes parties de l'Europe.

Les principes directeurs sont constitués de six chapitres se référant expressément aux principaux instruments juridiques européens ayant une incidence sur le territoire.

***Sommaire des Principes directeurs pour le développement territorial durable  
du continent européen***

- I. *La contribution des Principes directeurs à la mise en œuvre de la stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe*
- II. *La politique d'aménagement du territoire en Europe: nouveaux défis et perspectives au niveau continental*
  1. *Les relations intercontinentales en tant qu'éléments stratégiques pour l'aménagement du territoire en Europe*
  2. *La pluralité des cultures*
  3. *Les grands espaces européens en tant que vecteurs de solidarité et de coopération*
  4. *Intégration des nouveaux Etats membres du Conseil de l'Europe*
- III. *Le rôle particulier du secteur privé dans l'aménagement du territoire*
- IV. *Principes d'une politique d'aménagement en faveur d'un développement durable de l'Europe*
  1. *Promotion de la cohésion territoriale par le biais d'un développement socio-économique équilibré et de l'amélioration de la compétitivité*
  2. *Promotion des impulsions de développement engendrées par les fonctions urbaines et amélioration des relations ville-campagne*
  3. *Promotion de conditions d'accessibilité plus équilibrées*
  4. *Développement de l'accès à l'information et au savoir*
  5. *Réduction des atteintes à l'environnement*
  6. *Valorisation et protection des ressources et du patrimoine naturel*
  7. *Valorisation du patrimoine culturel en tant que facteur de développement*
  8. *Développement des ressources énergétiques dans le maintien de la sécurité*

9. *Promotion d'un tourisme de qualité et durable*
10. *Limitation préventive des effets des catastrophes naturelles*

*V. Mesures d'aménagement pour des territoires caractéristiques de l'Europe*

1. *Les paysages*
2. *Les zones urbaines*
3. *Les zones rurales*
4. *Les montagnes*
5. *Les régions côtières et insulaires*
6. *Les eurocorridors*
7. *Les bassins fluviaux et vallées alluviales*
8. *Les zones de reconversion*
9. *Les régions frontalières*

*VI. Renforcement de la coopération entre les Etats membres et participation des régions, des municipalités et de la population*

1. *Possibilités de conception d'un aménagement du territoire orienté vers le développement en Europe*
2. *Développement d'activités de coopération à l'échelle européenne sur la base des principes directeurs*
3. *Coopération horizontale*
4. *Coopération verticale*
5. *Participation effective de la société au processus d'aménagement du territoire*

Les principaux instruments juridiques européens mentionnés, ayant une incidence sur le territoire sont les suivants:

- la Convention culturelle européenne (STE n° 18) (Paris, France, 19 décembre 1954);  
la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE n° 104) (Berne, Suisse, 19 septembre 1979);
- la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) (Madrid, Espagne, 21 mai 1980) et ses protocoles additionnels;



- la Charte de Florence relative à la protection des parcs et jardins historiques (Icomos-Ifla, 1982);
- la Charte européenne de l'aménagement du territoire (Torremolinos, Espagne, 20 mai 1983);
- la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (STE n° 121) (Grenade, Espagne, 3 octobre 1985);
- la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) (Strasbourg, France, 15 octobre 1985);
- la Convention sur la protection des Alpes (Salzbourg, Autriche, 7 novembre 1991);
- la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) (STE n° 143) (La Valette, Malte, 16 janvier 1992);
- le projet de charte européenne de l'autonomie régionale (5 juin 1997);
- l'Agenda 21 pour la mer Baltique (Nyborg, Danemark, juin 1998);
- le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) (Postdam, Allemagne, mai 1999);
- la Convention européenne du paysage (STE n° 176) (Florence, Italie, 20 octobre 2000).

Les principes directeurs tiennent compte, au sens du concept de développement durable, des besoins de tous les habitants des régions européennes sans compromettre les droits fondamentaux et les perspectives de développement des générations à venir. Ils visent à mettre en cohérence les attentes économiques et sociales par rapport au territoire avec ses fonctions écologiques et culturelles, et ainsi à contribuer à un développement territorial à grande échelle, durable et équilibré. Leur mise en œuvre requiert en conséquence une coopération étroite entre les responsables de l'aménagement du territoire et ceux des politiques sectorielles qui influencent par leurs décisions les structures territoriales.

Les principes directeurs prennent également en compte la coopération internationale au niveau global, telle qu'elle est effectuée notamment dans le cadre de la Commission pour le développement durable des Nations Unies. Le Conseil de l'Europe a présenté les principes directeurs lors du Sommet mondial des Nations Unies sur le développement durable à Johannesburg en 2002, en tant que contribution à la mise en œuvre du programme des Nations Unies «Action 21», adopté à Rio de Janeiro ainsi qu'en tant qu'amorce d'un dialogue intercontinental.

### **3. La mise en œuvre des Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen**

La 13<sup>e</sup> session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire, tenue à Ljubljana les 16 et 17 septembre 2003, a marqué une étape essentielle dans la mise en œuvre effective des stratégies et perspectives pour le développement territorial durable du continent européen. La Déclaration de Ljubljana sur la dimension territoriale du développement durable présente ainsi une importance fondamentale pour ce qu'il est possible de considérer comme les droits de l'homme au développement durable. Elle considère notamment que, pour traiter de manière appropriée les grands enjeux du développement territorial durable du continent européen, il faut améliorer les politiques pertinentes en vue de soutenir le développement polycentrique équilibré du continent européen et la formation de régions urbaines fonctionnelles, y compris de réseaux de petites villes et de villes moyennes et de localités rurales.

La déclaration considère que «Le développement durable n'est pas simplement une question liée à l'environnement. On s'accorde à reconnaître que le développement durable comprend trois volets: économique, environnemental et social. Le premier volet porte sur la croissance et le développement économique, le deuxième sur l'intégrité des écosystèmes et l'attention portée à la capacité de charge et à la biodiversité, tandis que le troisième englobe des valeurs comme l'équité, l'autonomisation, l'accessibilité et la participation. Les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen ont ajouté une quatrième dimension à ces trois éléments: celle de la durabilité culturelle».

La Déclaration prévoit également que les ministres des Etats membres du Conseil de l'Europe responsables de l'aménagement du territoire s'engagent à rendre compte tous les trois ans au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de la mise en œuvre des Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen. Une «Méthode de standardisation du suivi de la mise en œuvre des Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen» a été établie afin d'évaluer les politiques de développement durable des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Lors de cette conférence ministérielle, les ministres ont ainsi:

- pris note du «Guide européen d'observation du patrimoine rural», adopté par le Comité des hauts fonctionnaires de la CEMAT en mars 2003. Celui-ci a pour objet de prendre en considération l'ensemble des éléments matériels et immatériels du monde rural, tant culturels, que naturels et paysagers dans toute la richesse de leur diversité, comme facteur et moteur de développement;
- adopté des résolutions concernant le développement durable: la Résolution n° 1 sur les partenariats publics-privés concernant les politiques de développement territorial, la Résolution n° 2 relative à la formation des autorités responsables du

développement territorial durable et la Résolution n° 3 concernant la prévention des inondations et une meilleure coordination de toutes activités destinées à minimiser les risques et les conséquences des crues désastreuses;

– pris note du travail accompli en vue du développement territorial durable du bassin de la rivière Tisza/Tissa qui s'est traduit par la signature de l'Initiative sur le développement territorial durable du bassin de la rivière Tisza/Tissa par les ministres responsables de l'aménagement du territoire de la Hongrie, de la République slovaque, de la Roumanie, de la Serbie et du Monténégro, et de l'Ukraine, et l'adoption de la Déclaration sur la coopération concernant le bassin de la rivière Tisza/Tissa par ces mêmes Etats à cette conférence.

La 14<sup>e</sup> session de la CEMAT s'est tenue à Lisbonne, au Portugal, en 2006 sur le thème suivant: «Des réseaux pour le développement territorial durable du continent européen: des ponts à travers l'Europe». Les textes suivants, qui s'inscrivent dans une perspective de développement durable, ont notamment été adoptés:

– Déclaration de Lisbonne sur «Des réseaux pour le développement territorial durable du continent européen: des ponts à travers l'Europe»;

– Résolution n° 1 sur le développement polycentrique: promotion de la compétitivité et renforcement de la cohésion;

– Résolution n° 2 sur la gouvernance territoriale: accroître le pouvoir au moyen d'une coordination renforcée;

– Résolution n° 3 concernant l'Agenda territorial de l'Union européenne et sa relation avec la CEMAT.

Les ministres ont également pris note des documents suivants:

– Rapports nationaux généraux sur la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen (PDDTDCE-CEMAT);

– Rapports nationaux sur le suivi de la Résolution n° 3 concernant la prévention des inondations et une meilleure coordination de toutes les activités destinées à minimiser les risques et les conséquences des crues désastreuses, adoptée lors de la 13<sup>e</sup> session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT/CdE), à Ljubljana, le 17 septembre 2003;

– Glossaire CEMAT des expressions clés utilisées dans les politiques de développement territorial en Europe;

– Compendium paneuropéen CEMAT des politiques nationales en matière d'aménagement du territoire.

Selon l'approche transsectorielle du développement durable, le Conseil de l'Europe a organisé, dans le cadre du Programme de travail du Comité des hauts fonctionnaires de la CEMAT, les séminaires, conférences et symposium suivants en 2001-2010<sup>1</sup>:

- «Intégration des grands espaces européens», Thessalonique, Grèce, 25-26 juin 2001;
- «Patrimoine paysager, aménagement du territoire et développement durable», Lisbonne, Portugal, 26-27 novembre 2001;
- «Le rôle des autorités locales et régionales dans la coopération transnationale en matière de développement régional et d'aménagement du territoire», Dresde, Allemagne, 15-16 mai 2002 (en coopération avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe);
- «Aménagement du territoire pour le développement durable des espaces européens particuliers: montagnes, zones côtières, zones rurales, bassins fluviaux et vallées alluviales», Sofia, Bulgarie, 23-24 octobre 2002;
- «Développement territorial durable: le renforcement des relations intersectorielles», Budapest, Hongrie, 26-27 mars 2003 (en coopération avec l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche – UNITAR);
- «Les catastrophes naturelles et le développement territorial durable: la prévention des inondations», Wrocław, Pologne, 30 juin 2003;
- «Gouvernance territoriale et réseaux de coopération institutionnels», Erevan, Arménie, 28-29 octobre 2004;
- «Le rôle de la formation dans la mise en œuvre de la politique du développement territorial durable en Europe», Strasbourg, 15 mars 2004 (en coopération avec le Réseau européen des Instituts de formation pour les collectivités territoriales (ENTO), la Commission du développement durable du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et l'Union des dirigeants territoriaux d'Europe (UDITE));
- «La gestion urbaine dans une Europe en réseau», Bled, Slovénie, 17-18 novembre 2005;
- «Des réseaux pour le développement territorial durable du continent européen», Moscou, Fédération de Russie, 26 septembre 2005;
- «Partage des responsabilités pour notre région: redéfinir l'intérêt du public pour le développement territorial», Bratislava, République slovaque, 22-23 mai 2006 (organisée en collaboration avec les autorités de la République slovaque et la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies dans le cadre des travaux de la CEMAT);

---

1. Les actes de ces réunions sont publiés dans la collection «Aménagement du territoire européen et paysage» du Conseil de l'Europe et disponibles sur le site internet du Conseil de l'Europe.

- «L’attractivité et l’accessibilité des territoires ruraux et enclavés: transports durables et services d’intérêt général», Andorre-la-Vieille, Andorre, 25-26 octobre 2007;
- «Défis et stratégies pour les métropoles et régions métropolitaines, dans un contexte de globalisation croissante, eu égard au développement économique, social, environnemental et culturel», Saint-Pétersbourg, Fédération de Russie, 26-27 juin 2008;
- «La dimension spatiale des droits humains: pour une nouvelle culture du territoire», Erevan, Arménie, 13-14 octobre 2008;
- «Une approche globale pour un développement territorial équilibré du continent européen», Kiev, Ukraine, 11 juin 2009.

La 15<sup>e</sup> session de la Conférence du Conseil de l’Europe des ministres responsables de l’aménagement du territoire (CEMAT/CdE) se tient en 2010 en Fédération de Russie sur le thème «Les enjeux du futur: le développement territorial durable du continent européen dans un monde en mutation».

Les sujets suivants seront examinés:

- démographie, migrations et leurs impacts territoriaux;
- impacts territoriaux du nouveau paradigme énergétique en Europe (approvisionnement énergétique, conservation de l’énergie, sécurité, nouvelle géographie des systèmes énergétiques);
- impacts territoriaux de l’accélération de la mondialisation;
- création de nouvelles voies de transport et de commerce – y compris le transport maritime – et intégration paneuropéenne durable; accès aux services essentiels;
- impacts territoriaux des changements climatiques; adaptation, gestion et mesures préventives, notamment en ce qui concerne les risques naturels;
- rôle joué par les politiques de développement spatial dans la durabilité environnementale et le cadre de vie, ainsi que dans la protection et la mise en valeur des paysages terrestres et marins;
- interactions transfrontalières et intégration territoriale du continent européen.

Il est prévu que la 16<sup>e</sup> session de la Conférence du Conseil de l’Europe des ministres responsables de l’aménagement du territoire (CEMAT/CdE) se tienne en France en 2013.

Ainsi que M. Francisco Nunes Correia, ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et du Développement régional du Portugal, et Président de la 14<sup>e</sup> session de la CEMAT, l'a mentionné, «Les ministres de la CEMAT sont les “gardiens du territoire européen” et, à ce titre, il leur appartient de laisser aux générations futures un continent plus équilibré, mieux intégré et territorialement plus soudé, mais aussi un espace plus concurrentiel et viable, et qui assure la qualité de vie de l'ensemble de ses habitants».

Maguelonne Dejeant-Pons  
Secrétaire exécutive de la CEMAT/CdE

Site internet de la Conférence européenne des ministres responsables de  
l'aménagement du territoire (CEMAT):  
<http://www.coe.int/CEMAT/fr/www.coe.int/CEMAT>

# **I. Textes adoptés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT-Conseil de l'Europe)**

## **Recommandation n° R (84) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe relative à la Charte européenne de l'aménagement du territoire (Charte de Torremolinos)**

*adoptée par le Comité des Ministres le 25 janvier 1984, lors de la 366<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social;

Vu la Résolution 687 (1979) de l'Assemblée consultative relative à l'aménagement du territoire européen;

Vu l'avis de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur l'élaboration de la Charte européenne de l'aménagement du territoire annexé à sa Résolution 113 (1980) relative aux progrès de l'intégration européenne;

Considérant que l'aménagement du territoire constitue un instrument important dans l'évolution de la société en Europe et que l'intensification de la coopération internationale dans ce domaine est une contribution substantielle au renforcement de l'identité européenne;

Convaincu que la coopération dans ce domaine nécessite une analyse des conceptions nationales, régionales et locales en matière d'aménagement du territoire pour arriver à l'adoption de principes communs visant en particulier à réduire les disparités régionales et pour parvenir ainsi à une meilleure conception générale de l'utilisation et de l'organisation de l'espace, de la répartition des activités, de la protection de l'environnement et de l'amélioration de la qualité de la vie;

Convaincu que les profondes modifications intervenues dans les structures économiques et sociales des pays européens et leurs relations avec d'autres parties du monde exigent une remise en cause des principes régissant l'organisation de l'espace afin d'éviter qu'ils soient entièrement déterminés par des objectifs économiques à court terme, sans prendre en considération de façon appropriée les aspects sociaux, culturels et ceux de l'environnement;

Considérant que les objectifs de l'aménagement du territoire nécessitent des critères nouveaux d'orientation et d'utilisation du progrès technique, conformes aux exigences économiques, sociales et de l'environnement;

Convaincu que tous les citoyens européens doivent avoir la possibilité de participer, dans un cadre institutionnel approprié, à la mise en place et à l'application de toutes mesures d'aménagement du territoire,

Recommande aux gouvernements des Etats membres:

*a.* de fonder leur politique nationale sur les principes et objectifs énoncés dans la Charte européenne de l'aménagement du territoire préparée et adoptée par la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire et annexée à la présente recommandation;

*b.* d'en assurer la plus large diffusion possible auprès de la population et des responsables politiques aux niveaux local, régional, national et international.

## **Annexe à la Recommandation n° R (84) 2**

### **Charte européenne de l'aménagement du territoire**

#### **La notion de l'aménagement du territoire**

L'aménagement du territoire est l'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société.

Il est à la fois une discipline scientifique, une technique administrative et une politique conçue comme une approche interdisciplinaire et globale tendant à un développement équilibré des régions et à l'organisation physique de l'espace selon une conception directrice.

#### *Sa dimension européenne*

L'aménagement du territoire contribue à une meilleure organisation du territoire européen et à la recherche des solutions aux problèmes dépassant le cadre national et vise ainsi à créer un sentiment d'identité commune en tenant compte des relations Nord-Sud et Est-Ouest.

#### *Ses caractéristiques*

L'homme et son bien-être ainsi que son interaction avec l'environnement sont au centre de toute préoccupation de l'aménagement du territoire, dont le but est de lui offrir un cadre et une qualité de vie assurant l'épanouissement de sa personnalité dans un environnement organisé à l'échelle humaine.

L'aménagement du territoire doit être démocratique, global, fonctionnel et prospectif:

démocratique: il doit être conduit de manière à assurer la participation des populations concernées et de leurs représentants politiques;



- global: il vise à assurer la coordination des différentes politiques sectorielles et leur intégration dans une approche globale;
- fonctionnel: il doit tenir compte de l'existence des consciences régionales fondées sur des valeurs, une culture et des intérêts communs et cela parfois au-delà des frontières administratives et territoriales, tout en tenant compte des réalités constitutionnelles des différents pays;
- prospectif: il doit analyser les tendances et les développements à long terme des phénomènes et interventions économiques, écologiques, sociaux, culturels et de l'environnement et en tenir compte dans son application.

### *Son application*

L'aménagement du territoire doit prendre en considération l'existence d'une multitude de décideurs individuels et institutionnels influençant l'organisation du territoire, le caractère aléatoire de toute étude prospective, les contraintes du marché, les particularités des systèmes administratifs, la diversité des conditions socio-économiques et de l'environnement.

Il doit cependant viser à concilier ces influences de la façon la plus harmonieuse possible.

### **Les objectifs fondamentaux**

L'aménagement du territoire poursuit parallèlement:

#### *Le développement socio-économique équilibré des régions*

En tenant compte des processus économiques qui concernent l'Europe entière, des spécificités régionales et de l'importance du rôle des axes de développement et des réseaux de communication, il doit contrôler la croissance des régions congestionnées ou de celles connaissant une évolution trop rapide, encourager le développement des régions présentant un certain retard, maintenir ou adapter les infrastructures indispensables pour un nouvel essor des régions en déclin ou menacées par de graves problèmes d'emploi, notamment par les migrations de main-d'œuvre au plan européen. Les régions périphériques qui ont des exigences spécifiques et disposent d'un potentiel structurel de rééquilibrage socio-économique doivent être mieux raccordées aux centres industriels et économiques de l'Europe;

#### *L'amélioration de la qualité de la vie*

Il favorise l'amélioration du cadre de vie quotidien, qu'il s'agisse du logement, du travail, de la culture, des loisirs ou encore des relations au sein des communautés humaines et l'accroissement du bien-être de chacun par la création d'emplois et d'équipements économiques, sociaux et culturels répondant aux aspirations des différentes couches de la population dont il assure, par le choix de leur localisation, une utilisation optimale;

### *La gestion responsable des ressources naturelles et la protection de l'environnement*

En promouvant des stratégies qui réduisent au maximum les conflits entre les besoins croissants en ressources naturelles et la nécessité de leur conservation, il vise à assurer une gestion responsable du cadre naturel, des ressources du sol et du sous-sol, de l'air et des eaux, des ressources énergétiques, de la faune et de la flore, en accordant une attention particulière aux beautés naturelles et au patrimoine culturel et architectural;

### *L'utilisation rationnelle du territoire*

En poursuivant les objectifs définis ci-dessus, il vise à maîtriser en particulier l'implantation, l'organisation et le développement des grands complexes urbains et industriels, des grandes infrastructures et à assurer la protection des terres agricoles et forestières. Cet aménagement physique doit nécessairement s'accompagner d'une politique foncière afin de rendre possible la réalisation d'objectifs d'intérêt général.

### **Mise en œuvre des objectifs de l'aménagement du territoire**

La réalisation des objectifs de l'aménagement du territoire est essentiellement une tâche politique.

De nombreux organismes privés et publics contribuent à développer ou à modifier l'organisation de l'espace. L'aménagement du territoire traduit une volonté d'intégration et de coordination à caractère interdisciplinaire et de coopération entre les autorités concernées:

### *Il assure la coordination entre les différents secteurs*

Cet effort de synthèse doit concerner essentiellement la répartition de la population, des activités économiques, de l'habitat, des équipements collectifs et des sources d'énergie; les transports, l'approvisionnement en eau et l'assainissement des eaux usées; l'élimination des bruits et des déchets; la protection de l'environnement, des richesses et ressources naturelles, historiques et culturelles.

### *Il organise la coordination et la coopération entre les divers niveaux de décision et la péréquation des moyens financiers*

Il convient de faire en sorte que les diverses autorités concernées par la politique de l'aménagement du territoire soient dotées de compétences de décision et d'exécution ainsi que des moyens budgétaires suffisants. En vue d'assurer une coordination optimale entre les niveaux local, régional, national et européen, aussi en ce qui concerne la coopération transfrontalière, ces autorités doivent tenir compte dans leur action des mesures prises ou prévues à l'échelon inférieur ou supérieur et par conséquent s'informer réciproquement et de manière régulière.

*Au niveau local:* coordination des plans d'aménagement des pouvoirs locaux devant tenir compte des intérêts de l'aménagement régional et national;

- Au niveau régional:* cadre le mieux approprié pour la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire: coordination entre les instances régionales elles-mêmes, les instances locales, nationales et entre régions de pays voisins;
- Au niveau national:* coordination des différentes politiques d'aménagement du territoire et des aides aux régions et concertation entre les objectifs nationaux et régionaux;
- Au niveau européen:* coordination des politiques d'aménagement du territoire en vue de réaliser les objectifs d'importance européenne et un développement général équilibré.

### *Participation de la population*

Toute politique d'aménagement du territoire quel que soit son niveau doit être basée sur la participation active du citoyen. Il est indispensable qu'il soit informé de manière claire et compréhensible à tous les stades du processus de planification et dans le cadre des structures et procédures institutionnelles.

### **Le renforcement de la coopération européenne**

La Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) constitue l'instrument politique privilégié de coopération et d'initiative au niveau de l'Europe.

– Elle intensifiera ses relations avec/les instances du Conseil de l'Europe et de la Communauté européenne, ainsi qu'avec les organisations intergouvernementales concernées. Elle présentera à l'Assemblée parlementaire et à la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe des rapports périodiques sur le progrès de la coopération européenne dans ce domaine.

– Outre l'organisation et l'intensification de la coopération entre des Etats, elle devra promouvoir la coopération dans les principaux secteurs techniques de l'aménagement du territoire, tels que la recherche prospective, les statistiques régionales, la cartographie et la terminologie. Elle devra se doter des instruments scientifiques, administratifs, techniques et financiers indispensables pour l'accomplissement de ses tâches et notamment pour l'établissement d'un Schéma européen d'aménagement du territoire.

Les ministres demandent que toutes les institutions, administrations ou organisations traitant les problèmes d'aménagement du territoire tiennent compte, dans leurs travaux, du contenu de la charte.

La charte pourra être révisée en vue de l'adapter aux exigences de la société européenne.

Les ministres s'engagent à recommander à leurs gouvernements de tenir compte des principes et objectifs énoncés dans la charte et à développer la coopération internationale en vue d'un véritable aménagement du territoire européen.

## **Annexe à la Charte européenne de l'aménagement du territoire**

### *Les objectifs particuliers*

Tous les principes énoncés dans la présente charte ont déjà été mis en lumière dans les travaux de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire sur les régions rurales, urbaines, frontalières, de montagne, côtières et insulaires:

*Les régions rurales* ayant une fonction agricole prioritaire ont un rôle important à accomplir. Il est indispensable de créer des conditions de vie acceptables à la campagne tant sur les plans économique, social, culturel, écologique qu'en matière d'infrastructures et d'équipements, tout en distinguant les régions rurales sous-développées et périphériques de celles situées à proximité des grandes concentrations urbaines.

Dans ces zones, le développement de l'armature urbaine, des structures socio-économiques et des transports doit toutefois tenir compte, dans tous les domaines, de leurs fonctions particulières et notamment des mesures de conservation et d'aménagement du paysage.

*Les régions urbaines* participent particulièrement au développement de l'Europe et posent généralement le problème de la maîtrise de leur croissance.

Une structure urbaine équilibrée nécessite la mise en œuvre méthodique de plans d'occupation des sols et d'application de mesures d'orientation du développement des activités économiques au bénéfice des conditions de vie des habitants des villes.

Une attention particulière doit être portée à l'amélioration des conditions de vie, à la promotion des transports en commun ainsi qu'aux mesures freinant la fuite des habitants du centre vers la périphérie des villes.

La mise en valeur du patrimoine architectural, des monuments et des sites doit être intégrée dans une politique générale d'aménagement du territoire et urbaine.

*Les régions frontalières* ont, plus que toutes autres, besoin d'une politique de coordination entre les Etats. Cette politique doit veiller à l'ouverture des frontières, à l'institution des procédures de consultation et de coopération transfrontalière et à l'utilisation commune des équipements d'infrastructure. Les Etats doivent faciliter les contacts directs entre les régions et les collectivités locales concernées en application de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales afin de promouvoir des contacts de plus en plus étroits entre les populations concernées.

Dans les régions frontalières, aucun projet qui pourrait avoir des conséquences néfastes pour l'environnement des Etats voisins ne devrait être réalisé sans consultation préalable de ces Etats.

*Les régions de montagne*: étant donné l'importance des fonctions que les régions de montagne assurent aux niveaux écologique, économique, social, culturel, agricole et en tant que réserve de ressources naturelles ainsi que les multiples contraintes qu'elles subissent dans ces domaines, une place spécifique et adéquate doit être réservée dans la politique d'aménagement du territoire à la conservation et au développement de ces régions.

*Les régions présentant des faiblesses de structures* et dont les conditions de vie et de travail ont peu progressé notamment pour des raisons historiques ou qui risquent de rester en retard à la suite de changements de leur base économique ont besoin d'une aide particulière qui tienne compte des disparités qui existent entre les conditions de vie et de travail à l'intérieur des différents Etats.

*Les régions en déclin*: des politiques spécifiques doivent être développées en faveur des régions dont l'activité économique s'est fortement ralentie à la suite de la restructuration industrielle et au vieillissement des équipements très souvent monostructurels et de leurs infrastructures, situation renforcée par la concurrence mondiale résultant de la nouvelle division internationale du travail.

*Les régions côtières et les îles*: le développement du tourisme de masse en Europe et des transports ainsi que l'industrialisation des zones côtières, des îles et de la mer nécessitent des politiques spécifiques pour ces régions en vue de leur assurer un développement équilibré et une urbanisation coordonnée en tenant compte des exigences dictées par la protection de l'environnement naturel et des caractéristiques régionales. Il doit être tenu compte du rôle et des fonctions particuliers de ces régions dans le rapport mer-terre ainsi que des potentialités des liaisons du transport maritime.