



## COMITE DIRECTEUR DE LA CULTURE, DU PATRIMOINE ET DU PAYSAGE (CDCPP)

Strasbourg, 30 septembre 2016

CEP-CDCPP-WG (2016) 8F

### **GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE**

*PAYSAGE ET DEMOCRATIE*

**3<sup>e</sup> Réunion**

**Rapport conceptuel de référence**

**Contribution du paysage et de la Convention européenne du paysage à la  
démocratie, aux droits humains et au développement durable**

Bureau du Conseil de l'Europe, Paris

18-19 octobre 2016

*Document du Secrétariat du Conseil de l'Europe  
Service des institutions et de la gouvernance démocratiques*

*Le Groupe de travail de la Convention européenne du paysage « Paysage et démocratie » a, lors de sa 2<sup>e</sup> Réunion (Cf. Rapport CEP-CDCPP-WG (2016) 6F), décidé de la préparation des documents suivants :*

*1) Document thématique (rapport conceptuel de référence) tel que demandé par la 8<sup>e</sup> Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage, sur : la contribution du paysage et de la Convention européenne du paysage à la démocratie, aux droits humains et au développement durable (CEP-CDCPP-WG (2016) 8F) ;*

*2) Projet de recommandation sur la contribution de l'approche du paysage, telle que définie par la Convention européenne du paysage, à l'exercice de la démocratie et des droits de l'homme, dans une perspective de développement durable, basée sur le document thématique (rapport conceptuel de référence) (CEP-CDCPP-WG (2016) 9F).*

*Ces documents ont été préparés par M. Michel Prieur, Professeur Emérite à la Faculté de droit de Limoges, et M. Yves Luginbühl, Directeur de recherche émérite au CNRS, France, en qualité d'Experts du Conseil de l'Europe.*

\*

## Sommaire

### Introduction

#### Chapitre I. L'apport du paysage à la démocratie

1. Rappel historique de la relation paysage/démocratie
2. Modalités d'exercice de la démocratie : comment rendre compte des avis des populations concernées sur le devenir de leur cadre de vie

*La définition du paysage*

*La question des échelles spatiale et temporelle de gouvernance*

*Le statut des acteurs*

*Les diverses formes de participation*

3. Evolutions actuelles de l'exercice démocratique participatif dans le contexte de la mondialisation des échanges et de la crise économique et politique actuelle, et conséquences sur les paysages

*L'émergence de la participation et son évolution*

*Démocratie participative, délibérative, argumentative ou d'interaction*

4. Formes contemporaines de démocratie participative concernant le paysage et expériences de mise en œuvre

*Des expériences diverses et parfois spontanées*

*De la contestation au projet*

5. Facteurs de réussite ou d'échec des expériences de démocratie participative

*Agir sur le paysage : un projet partagé*

*Le contexte*

*L'apport des connaissances*

*L'animation et l'aboutissement au projet de paysage*

*L'évaluation des projets participatifs*

#### Chapitre II. L'apport du paysage à la mise en œuvre des droits humains

1. L'universalité des droits humains face au paysage
2. Les complémentarités et les conflits entre les droits humains face au paysage
3. Le paysage, espace commun partagé

4. L'inventaire des droits humains mis en œuvre grâce à la Convention du paysage

*Le droit au bien-être, à la qualité de la vie et au développement durable*

*Le droit à la santé*

*Le droit à la dignité et à la non-discrimination*

*Le droit de participer à la vie culturelle*

*Le droit au paysage pour tous et le paysage ressource commune*

*Le droit à l'éducation*

*Le droit à l'information et à la participation*

*Le droit à réparation et à restauration*

*Le droit au maintien d'une certaine qualité de paysage ou droit à la non-régression*

**Chapitre III. L'apport du paysage au développement durable**

1. Paysage et économie

2. Paysage et ressources

3. Paysage et temporalités

**Conclusion**

## Introduction

Les liens étroits qui existent entre le *paysage*, considéré au sens de la Convention européenne du paysage<sup>1</sup> comme « 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 »<sup>2</sup>, la *démocratie*, les *droits humains* et le *développement durable* méritent d'être mis en évidence.

La Recommandation N° R (84) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la Charte européenne de l'aménagement du territoire relève déjà que les citoyens « *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 »<sup>3</sup>. La Recommandation n° R (86) 11 sur les espaces publics urbains relève que la possibilité de bénéficier d'espaces libres : « *S'inscrit dans l'aspiration légitime des citoyens à accroître la qualité de leur vie, ainsi que la cohésion sociale et le sentiment de sécurité, et contribue de cette manière à la protection des droits de l'homme* »<sup>4</sup>.

De par l'attention qu'elle porte à tous les paysages, sans discrimination, et de par le droit qu'elle énonce de chacun au paysage, la Convention européenne du paysage se fonde implicitement sur la notion de « démocratie ». Elle constitue une illustration concrète des idéaux démocratiques, de la participation du public aux politiques du paysage, de la mise en avant du paysage comme reflet de la diversité culturelle, du respect du principe de subsidiarité renforçant ainsi la démocratie locale. Le rapport explicatif sur la Convention européenne du paysage de 2000, souligne l'importance des liens entre la Convention et la démocratie<sup>5</sup>.

Suivant l'adoption de la Convention européenne du paysage, la Recommandation Rec. (2002) 1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 30 janvier 2002 relative aux Principes directeurs pour le développement territorial durable du Continent européen a de nouveau réaffirmé que la cohésion sociale doit s'appuyer sur une politique de développement durable de l'espace. Celle-ci se réfère dans son annexe à la Convention européenne du paysage et fait état de la contribution du paysage au

---

<sup>1</sup> Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe (STE n°176) adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 juillet 2000, ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe à Florence le 20 octobre 2000, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2004, et regroupant 38 Etats Parties et 2 Etats signataires (<http://www.coe.int/Conventioneuropennedupaysage>). Voir également le Protocole portant amendement à la Convention européenne du paysage adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 15 juin 2016 lors de sa 1260<sup>e</sup> réunion et ouvert à la ratification, acceptation ou approbation le 1<sup>er</sup> août 2016.

<sup>2</sup> Article 1 *a*.

<sup>3</sup> La Recommandation considère la nécessité de « 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 ». Elle indique que l'aménagement du territoire est l'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société : « 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 ». Elle souligne que « 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 ». Voir *Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) – Textes fondamentaux 1970-2010*, Ed. du Conseil de l'Europe, 2010, Série Territoire et paysage, 2010, No 3. Voir aussi la Déclaration de Nauplie « Promouvoir la démocratie territoriale dans l'aménagement du territoire », Conseil de l'Europe, 16<sup>e</sup> Session de la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire, Résolution n° 1, 16CEMAT(2014)5, 17 juin 2014.

<sup>4</sup> La Recommandation souligne que les espaces libres sont une partie du patrimoine urbain, qu'ils concourent à l'aspect architectural et esthétique d'une ville, jouent un rôle éducatif, présentent un intérêt écologique et sont essentiels « aux relations sociales ». Voir « Espace public et paysage : l'échelle humaine », in *Revue Futurologie : pour une nouvelle vision du paysage et du territoire*, Conseil de l'Europe, 2012, n° 3.

<sup>5</sup> Voir paragraphes 7 et 23.

développement territorial durable<sup>6</sup>. La Résolution N° 1 relative à la contribution des services essentiels à un aménagement durable des territoires du Continent européen, adoptée le 9 juillet 2010 lors de la 15<sup>e</sup> Session de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), considère par ailleurs que *l'accès aux services essentiels* constitue un objectif fondamental des politiques publiques, est un facteur crucial pour l'aménagement du territoire et contribue à renforcer la cohésion sociale, territoriale et économique et à améliorer l'aménagement du territoire<sup>7</sup>.

Les travaux menés par le Conseil de l'Europe en matière paysage et d'aménagement du territoire ont continuellement mis en lumière l'importance des synergies entre démocratie, droits humains et développement durable dans le cadre des sujets traités<sup>8</sup>. La « Déclaration d'Evora sur la Convention européenne du paysage » notamment, adoptée à l'occasion de la 10<sup>e</sup> Réunion du Conseil de l'Europe des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage sur « Paysage multifonctionnel » a souligné que « *le 'droit au paysage' devrait être considéré comme un droit de l'homme du XXI<sup>e</sup> siècle* »<sup>9</sup>.

Se référant aux dimensions culturelle, écologique et environnementale, sociale et économique du paysage, cette Déclaration traite de la gouvernance du paysage, considérant le paysage comme « un bien commun d'intérêt collectif ». Elle fait état du « rôle important de la Convention européenne du paysage qui met l'accent sur tous les paysages et pas simplement, comme cela est plus courant, sur les paysages exceptionnels, l'important étant de garantir la qualité des paysages même ordinaires et d'intégrer le 'paysage' dans la politique d'aménagement du territoire pour en assurer la bonne gestion » et relève que le paysage fait partie de la mémoire collective et de l'identité d'une communauté et que « *sa qualité est liée aux droits de l'homme* ».

La Déclaration relève les dispositions suivantes :

- « – la multifonctionnalité appliquée au paysage va au-delà du simple concept économique, le paysage multifonctionnel *renvoie à l'individu et au bien-être social* ; (...)
- outre les dimensions naturelle et culturelle, le paysage présente une dimension sociale et économique et est, dans ce sens, *une ressource et un atout pour le développement durable* ;
- si le paysage peut être considéré comme un atout économique, il devrait aussi être considéré comme un *'bien commun'* nécessitant une intervention et une réglementation des pouvoirs publics pour éviter les distorsions du marché ;
- *le paysage, la démocratie, la cohésion sociale et territoriale et la participation des citoyens sont des thèmes fondamentaux et connexes* ; (...)

---

<sup>6</sup> La Convention européenne du paysage est citée dans la note 18 de l'annexe. Voir également paragraphes 49 et 50.

<sup>7</sup> Voir également Conseil de l'Europe Déclaration de Moscou « *Les enjeux du futur : le développement territorial durable du continent européen dans un monde en mutation* » adoptée par la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire, in Actes de la 15<sup>e</sup> session plénière de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) (Moscou, Fédération de Russie, 9 juillet 2010), Série Aménagement du territoire européen et paysage, 2012, n° 94 ; Déclaration de Nauplie « *Promouvoir la démocratie territoriale dans l'aménagement du territoire* », Conseil de l'Europe, 16<sup>e</sup> Session du Conseil de l'Europe de la Conférence des Ministres responsables de l'aménagement du territoire, Résolution N° 1, 16CEMAT(2014)5, 17 juin 2014.

<sup>8</sup> Voir Actes des Réunions du Conseil de l'Europe des Ateliers sur la Convention européenne du paysage, des Séminaires et Symposiums de la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire et autres publications du Conseil de l'Europe, Séries « *Territoire et paysage* » et « *Aménagement du territoire européen et paysage* », et aux Ed. du Conseil de l'Europe : *Paysage et développement durable : les enjeux de la Convention européenne du paysage*, 2006 ; *Facettes du paysage : réflexions et propositions pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, Ed. du Conseil de l'Europe, 2012 ; *Dimensions du paysage : réflexions et propositions pour une mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, 2016 (<http://www.coe.int/fr/web/landscape/publications>).

<sup>9</sup> Document Conseil de l'Europe CEP-CDCPP (2013) 6F.

- le paysage peut être à l’origine d’une relation affective (positive ou négative) entre l’homme et les ressources naturelles et culturelles ; en ce sens, il peut être une *expérience vitale* ;
- les rapports que les acteurs publics et privés ont avec le paysage et les systèmes de gestion du territoire sont très importants pour garantir la qualité du paysage ;
- le paysage est le reflet de l’évolution des différents modèles économiques et sociaux que l’homme a connus sous l’effet de l’industrialisation, des politiques agricoles et urbaines, des politiques sectorielles comme celles relatives au tourisme et aux travaux publics (en particulier les réseaux d’infrastructures), à l’énergie, etc. ;
- l’évolution anthropique du paysage est de plus en plus rapide, en particulier si on la compare aux processus naturels ; parallèlement, l’ampleur et le type des changements évoluent aussi dans le sens d’une consommation accrue des ressources et d’une simplification de la complexité et du caractère des paysages ;
- l’évolution du paysage devrait être gérée comme il convient et planifiée pour assurer la qualité de ce dernier et le bien-être social ; *la participation active des citoyens* est donc fondamentale pour tenir compte des besoins et des intérêts locaux ;
- les paysages ruraux et urbains changent même si leur évolution est différente ; le but devrait toujours être la qualité des paysages et le bien-être des communautés locales ;
- la politique du paysage ne saurait être considérée comme un luxe, car elle nous aide à trouver des moyens de faire face à la crise, pouvant servir de moteur à des initiatives de développement social, mobiliser la société et créer des partenariats entre communautés et entre générations ;
- la *durabilité économique du paysage* est directement liée aux services que ce dernier offre ;
- la technologie n’est pas ‘tout’ – le paysage présente un intérêt matériel et immatériel, tangible et intangible ; il convient donc de tenir compte de critères quantitatifs et qualitatifs ;
- le paysage est une ressource qui favorise le bien-être de l’homme, en tant que bien économique et public, de par sa biodiversité et en tant que support des activités humaines ;
- la gouvernance du paysage doit être globale, inclusive, favoriser la qualité de vie des communautés et des hommes et des femmes, âgés ou jeunes ;
- la Convention européenne du paysage est un bon cadre pour la gouvernance du paysage – elle favorise la subsidiarité, définit des principes et des concepts, encourage la participation des citoyens et la coopération des différents niveaux administratifs sans imposer de règles ni de méthodologies ;
- il est essentiel de garantir la diversité du paysage, conformément aux identités locales, tant aux niveaux européen, national, régional que local, et de ne pas transformer les paysages en ‘paysages de musée’ mais en ‘paysages vivants’ même si cela se traduit par de ‘nouvelles qualités de paysage’ adaptées au XXI<sup>e</sup> siècle ; (...)
- la Convention européenne du paysage peut largement contribuer à la *définition de modèles de développement durable* dans les différents Etats membres ; »

L’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Conférence des OINGs du Conseil de l’Europe ont également fait état de l’importance qu’il convient d’attacher à la dimension territoriale et paysagère des droits humains et de la démocratie.

Certains textes adoptés par des organisations non gouvernementales ont plus particulièrement été présentés à l’occasion des Conférences du Conseil de l’Europe sur la Convention européenne du paysage. Il en est ainsi de la Résolution « Paysage et démocratie », adoptée par la Fédération internationale des architectes du paysage (IFLA-Europe) lors de son Assemblée générale tenue à Oslo en octobre 2014<sup>10</sup>. Cette Déclaration insiste sur les liens entre démocratie et paysage dans la mesure où le paysage est à la fois inclusif en tant que lieu permettant à tous de considérer le futur des lieux à vivre, et participatif en impliquant les populations dans le processus de décision. Elle indique que le paysage permet une vision démocratique des rapports sociaux grâce à l’éducation et à la formation au paysage, en s’appuyant sur des intérêts collectifs qui surpassent les différences culturelles en

---

<sup>10</sup> Résolution présentée à l’occasion de la 8<sup>e</sup> Conférence du Conseil de l’Europe sur la Convention européenne du paysage (Conseil de l’Europe, CEP-CDPP (2015)34 F-Add 2).

renforçant les liens entre les gens et leur environnement. IFLA Europe a par ailleurs attribué le Prix « Paysage et démocratie » au Conseil de l'Europe à l'occasion de son Congrès tenu à cette occasion<sup>11</sup>.

L'intérêt pour une plus grande visibilité des relations entre la Convention du paysage et la démocratie, associée aux droits humains, s'est aussi manifesté dans le cadre de plusieurs initiatives universitaires. En 2008 le Center for landscape and people de Cambridge a lancé, à l'occasion d'un colloque « L'initiative pour le droit au paysage » (*The right to landscape initiative*)<sup>12</sup>. Un Centre de recherche interdisciplinaire sur le paysage et la démocratie a été créé en Norvège en 2014 au Département d'architecture paysagère et planification du territoire de l'Université norvégienne sur les sciences de la vie<sup>13</sup>. Un Colloque intitulé « Comment définir la démocratie liée au paysage » (*Defining landscape democracy*) s'est ainsi tenu en juin 2015<sup>14</sup>. L'organisation non gouvernementale Civilscape a également fait état de la nécessité « d'augmenter l'intérêt pour le paysage en tant que thème holistique, fortement politique, au cœur des objectifs sociaux, économiques et écologiques, intimement lié à la démocratie participative, aux droits de l'homme et à l'état de droit »<sup>15</sup>.

Le paysage étant à la fois un objet et une relation<sup>16</sup>, le présent rapport vise à expliciter les relations d'interdépendance entre paysage, démocratie, droits de l'homme et développement durable, en vue de proposer à la 9<sup>e</sup> Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage (23-24 mars 2017), au Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) du Conseil de l'Europe et au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, un projet de Recommandation faisant état de la force de ces interrelations.

Le paysage apparaît bien comme la matérialisation spatiale de la démocratie, des droits de l'homme et du développement durable<sup>17</sup>. Le diagramme ci-après, qui illustre l'esprit de ces considérations, montre comment le paysage est simultanément, au plan scientifique la rencontre entre nature et culture et, au plan politique, la rencontre entre démocratie et droits de l'homme :

---

<sup>11</sup> Conseil de l'Europe, CEP-CDCPP (2015) 17F et 34F- Add. 2.

<sup>12</sup> "The European Landscape Convention: from concepts to Rights", *The Right to Landscape – Contesting Landscape and Human Rights*, Ed. Shelley Egoz, Jala Makhzoumi, Gloria Pungetti, Ashgate Publishing, 2011, pp. 51-56.

<sup>13</sup> 8<sup>e</sup> Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe CEP-CDPP (2015) 3F, p. 105.

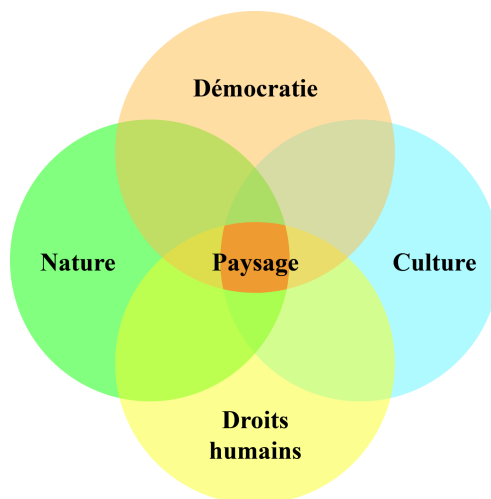
<sup>14</sup> Colloque tenu à Oscarsborg Fortress, Oslofjord, 3-6 juin 2015.

<sup>15</sup> Intervention de Gerhard Ermischer, in Document Conseil de l'Europe CEP-CDPP (2015) 17 F, p. 2.

<sup>16</sup> Le paysage est en effet à la fois un objet concret et une relation et c'est l'interaction entre les deux que l'on retrouve dans la définition du paysage dans la Convention européenne du paysage. Celle-ci indique qu'il s'agit d'une « partie de territoire » (objet concret) «, dont le caractère résulte de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ».

<sup>17</sup> Voir *Paysage et développement durable : les enjeux de la Convention européenne du paysage*, Ed. du Conseil de l'Europe, *op.cit.*





L'« Alliance du Prix du paysage » du Conseil de l'Europe notamment, qui rassemble les réalisations exemplaires présentées par les Etats Parties à la Convention européenne du paysage, montre qu'il est possible de promouvoir la dimension territoriale des droits de l'homme et de la démocratie en améliorant les caractéristiques paysagères du cadre de vie des populations<sup>18</sup>.

Cette nouvelle étape dans la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage devrait renforcer sa visibilité et son utilité politique, tout en s'appuyant sur les valeurs intangibles du Conseil de l'Europe concernant démocratie et droits humains, au moment où la Convention s'ouvre sur le monde. Elle offre une occasion unique de diffuser et de réaffirmer haut et fort ces valeurs, pour asseoir une gestion durable des espaces partagés, accroître les cohésions sociales et les moyens de vivre ensemble, tout en renforçant dans le même temps la démocratie<sup>19</sup>.

Le présent rapport est réalisé :

- conformément au mandat du Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) du Conseil de l'Europe du 1 janvier 2016 au 31 décembre 2017, visant à prendre en considération les aspects pertinents de la Convention européenne des droits de l'homme dans ses travaux thématiques, à faciliter l'utilisation et la mise en œuvre par les Etats membres d'outils et de lignes directrices (y compris des recommandations du Comité des Ministres) sur la politique du paysage, et à préparer la 9<sup>e</sup> Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage de 2017 (paragraphe IX, VI et VII) ;
- après approbation du Programme biennal 2016-2017 lors de la 2<sup>e</sup> réunion du Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) les 27-29 mai 2013 (CDCPP (2013) 29) ;
- en application du Programme de travail pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage 2015-2017, tel que proposé par la 8<sup>e</sup> Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage (Strasbourg, 18-20 mars 2015) (CEP-CDCPP (2015) 34F) ;
- après la mise en place d'un Groupe de travail sur « Paysage et démocratie » par le Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) lors de sa 4<sup>e</sup> réunion (Strasbourg, 1-3 juin 2015) (CDCPP (2015) 15) ;

<sup>18</sup> Voir la publication : L'Alliance Prix du paysage du Conseil de l'Europe, Conseil de l'Europe, Série Territoire et Paysage, 2016, N°103 et le site <http://www.coe.int/fr/web/landscape/landscape-award-alliance>

<sup>19</sup> Voir Michael Jones, "Landscape democracy and participation", in *Mainstreaming landscape through the European Landscape Convention*, by Karsten Jorgensen, Morten Clementsen, Kine Halvorsen and Tim Richardson, London, Routledge, 2016.

- en exécution de la décision du Groupe de travail « Paysage et démocratie » du CDCPP des 17-18 mars 2016 (CEP-CDCPP-WG (2016) 6F) ;
- compte tenu de l'état de mise en œuvre du Programme de travail de la Convention européenne du paysage sur « Paysage et démocratie » du 25 mai 2016 (CDCPP(2016) 14).

Le rapport est divisé en trois chapitres :

- Chapitre 1. L'apport du paysage à la démocratie ;
- Chapitre 2. L'apport du paysage à la mise en œuvre des droits humains ;
- Chapitre 3. L'apport du paysage à la mise en œuvre du développement durable.

[Le document CEP-CDCPP-WG (2016) 9F propose un projet de Recommandation à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, précédé d'un bref texte explicatif.]

## Chapitre I. L'apport du paysage à la démocratie

La relation entre paysage et démocratie<sup>20</sup> s'est imposée dans l'élaboration de la Convention européenne du paysage qui s'inscrit l'esprit des droits de l'homme et la démocratie, objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe.

Dans son préambule, la Convention stipule que les Etats signataires de la Convention désirent « répondre au souhait du public de jouir de paysages de qualité et de jouer un rôle actif dans leur transformation », sont « persuadés que le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social, et que sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun », et qu'ils ont « à l'esprit les textes juridiques existant au niveau international dans les domaines de la protection et de la gestion du patrimoine naturel et culturel, de l'aménagement du territoire, de l'autonomie locale et de la coopération transfrontalière », notamment « la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 25 juin 1998) ».

Dans son article 5.c, la Convention demande aux Etats Parties de « 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 ». En ce sens, elle formalise la relation entre démocratie et paysage déjà explicite dans la Convention d'Aarhus mentionnée ci-dessus. L'article 6.C précise que c'est à travers les objectifs de qualité paysagère que la participation du public aux décisions de protection, gestion et aménagement des paysages pourra s'accomplir : « Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5.c [de la Convention] »<sup>21</sup>.

Le cadre est donc tracé. Cependant, la mise en œuvre de cette participation des populations à la décision politique en matière d'environnement et en particulier de protection, gestion et aménagement des paysages, n'est pas aussi limpide ni évidente que les textes le laissent paraître. Car poser la question de la relation entre paysage et démocratie peut a priori paraître incongru à un profane. Jusqu'à une période récente le paysage a relevé de décisions politiques prises dans un contexte de démocratie représentative, mais le plus souvent sous-tendues par des avis d'experts. La démocratie semblait ainsi aller de soi, les élus représentants du peuple prenant les décisions pour lesquelles les populations les ont élus. Assez vite, à la réflexion, de multiples questions apparaissent : elles se réfèrent au mode de gouvernance des territoires, à la place de la connaissance savante par rapport aux savoirs empiriques, à l'intérêt qu'y portent les citoyens, aux relations entre le monde politique et la société civile, au développement des expériences de participation à la prise de décision politique, etc. Ces questions font resurgir des pans entiers de l'histoire politique de l'Europe et même de la planète. Il est donc primordial de s'interroger sur l'exercice démocratique comme ont pu le faire de très nombreux auteurs depuis l'Antiquité, mais il est plus complexe d'analyser les relations qui existent entre celui-ci et le paysage, bien que de nombreuses publications aient tenté d'en démêler les fils et

<sup>20</sup> Du grec ancien δημοκρατία / *dēmokratía*, « souveraineté du peuple », combinaison de δῆμος / *dēmos*, « peuple » et κράτος / *krátos*, « pouvoir », « souveraineté » ou encore *kratein*, « commander », est le régime politique dans lequel le peuple est souverain.

<sup>21</sup> La Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage considère que « Toutes les actions entreprises pour la définition, la réalisation et le suivi des politiques du paysage devraient être précédées et accompagnées de procédures de participation du public et des acteurs concernés, afin que ces derniers jouent un rôle actif dans la formulation des objectifs de qualité paysagère, dans leur mise en œuvre et dans leur suivi » (Partie I, 1.1, G).

d'expliciter les conditions dans lesquelles cet exercice démocratique peut s'appliquer au domaine du paysage.

Ce rapport synthétique sur les relations entre paysage et démocratie ne prétend pas épuiser toutes les questions qui se posent. Il cherche à faire le point sur ces relations et ouvre davantage des pistes de réflexion et propose les termes d'un débat qui ne manquera pas de se développer dans le cadre des Conférences du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage et des Réunions annuelles du Conseil de l'Europe des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention.

## 1. Rappel historique de la relation paysage/démocratie

Il ne s'agit pas ici de faire l'inventaire des relations entre paysage et démocratie, mais de rappeler quelques principes fondamentaux et de citer quelques exemples significatifs qui ont eu lieu dans l'histoire. Il ne s'agit pas non plus de revenir sur les effets des décisions politiques sur les paysages qui sont évidentes, depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours. Ce qui intéresse la question centrale de ce rapport n'est donc pas la même relation directe du pouvoir politique au paysage, mais celle qui traite de la place des populations, rurales ou urbaines, dans la décision politique et qui a donc un effet volontaire et partagé sur les paysages, assimilés, comme l'indique la Convention européenne du paysage, au cadre de vie quotidien des populations. Le point de vue est donc radicalement différent. Il suppose que les décisions d'aménagement des paysages soient prises en accord avec les populations et partagées par tous les acteurs des territoires concernés. Parmi les nombreux exemples de l'histoire, quelques-uns peuvent être simplement cités : les terpènes édifiés dans la mer du Nord, dans les frises flamande, allemande et danoise<sup>22</sup>, ou l'exemple de la ville de Sienne en Toscane, à l'époque du régime politique des Communes et bien avant l'unité de l'Italie, superbement illustrée par la célèbre fresque d'Ambrogio Lorenzetti en 1338 intitulée « Les effets du bon et du mauvais gouvernement »<sup>23</sup>. Ou encore l'exemple des enclosures anglaises et les progrès du rôle du parlement au Royaume-Uni<sup>24</sup>.

Peu à peu cependant, les formes de démocratie se sont diversifiées et développées. Mais elles sont restées longtemps des démocraties représentatives, et peu participatives. En dehors des exemples mentionnés précédemment, il faut rappeler le cas de l'arbre à palabre que Nelson Mandela dénomme « La grande demeure », et qui constitue un système démocratique d'exercice du pouvoir à l'échelle locale, permettant à chacun de s'exprimer au-delà des hiérarchies sociales qui existent forcément<sup>25</sup>. Si la place des femmes y est mineure et le renforcement de leur participation souhaité, l'arbre à palabres est un moyen de discuter des problèmes de la société locale, des conflits qui l'animent, des éventuelles punitions qu'il faut infliger à un individu qui a enfreint la règle commune<sup>26</sup>.

Il faut attendre finalement la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle pour voir apparaître les formes les plus avancées de démocratie participative ayant un lien avec la gestion du cadre de vie, et plus particulièrement 1960 et les initiatives engagées par le philosophe américain John Dewey.

<sup>22</sup> Stéphane Lebecq, 1980, De la protohistoire au Haut Moyen Âge : le paysage des « Terpen », le long des côtes de la mer du nord, spécialement dans l'ancienne Frise, in « Le paysage, réalités et représentations », X<sup>e</sup> Colloque des Historiens médiévistes, *Revue du Nord*, Lille 1979, pages 125-148.

<sup>23</sup> Patrick Boucheron, 1338, *Conjurer la peur : Sienne, essai sur la force politique des images*, Ed. du Seuil, octobre 2013.

<sup>24</sup> W. G. Hoskins, 1955, *The making of the English landscape*, Hodder and Stoughton, Londres. Le premier parlement élu est le Parlement de Montfort en Angleterre en 1265. Seule une petite minorité dispose d'une voix : le Parlement est élu par quelques pour cent de la population. La convocation du Parlement dépend du bon vouloir du roi ou de la reine (le plus souvent lorsque la royauté a besoin d'argent). Le pouvoir du Parlement s'est toutefois développé au cours du temps et en particulier lors de la Révolution Glorieuse de 1688, le *Bill of Rights*, établi en 1689 qui lui attribue davantage d'influence ; l'électorat augmente lentement et le Parlement prend de plus en plus de pouvoir jusqu'à ce que la Monarchie ne remplisse qu'un rôle emblématique.

<sup>25</sup> Nelson Mandela, 1995, *Un long chemin vers la liberté*, autobiographie de Nelson Mandela, Fayard, Paris.

<sup>26</sup> On pourrait citer également l'exemple des villages vietnamiens où le débat public se déroule dans la maison commune, le Dinh, où les notables se réunissent pour traiter des affaires du village ; mais ce sont encore les notables qui ont droit à la décision politique.

Si l'on revient sur les caractéristiques principales des exemples précédents, il est possible d'en tirer les enseignements suivants :

- les échelles spatiale et temporelle sont sans doute des questions essentielles car les exemples répondant le mieux à la pertinence d'une relation forte entre démocratie et paysage se situent souvent à une échelle locale. L'échelle temporelle est concernée par le temps qu'impose le nécessaire débat entre les acteurs du territoire concerné ;
- le statut des acteurs est donc en conséquence aussi primordial puisqu'il définit la place et le rôle de chacun dans le processus de décision politique ;
- enfin, on constate bien que l'efficacité des formes de démocratie participative dépend des procédures de participation des acteurs.

Ces trois constats ne sont cependant pas les seuls à intervenir dans la compréhension et le fonctionnement de la relation entre paysage et démocratie, d'autres vont apparaître au fur et à mesure de l'analyse et enrichir tout en complexifiant les processus de participation des populations à la décision politique en matière d'aménagement du territoire et de gestion du paysage.

## **2. Modalités d'exercice de la démocratie : comment rendre compte des avis des populations concernées sur le devenir de leur cadre de vie**

Dès la création des deux premières démocraties modernes, américaine et française, la question de la représentativité des citoyens s'est donc posée dès le départ. Il s'agissait de résoudre le problème qui a animé le débat évoqué entre Emmanuel-Joseph Sieyès et Jean-Jacques Rousseau et qui opposait la démocratie directe à la démocratie représentative<sup>27</sup>. La première est le régime qui permet au peuple d'adopter lui-même les lois et les décisions importantes et de choisir les agents d'exécution qui peuvent être révoqués par lui-même. La démocratie indirecte, c'est-à-dire représentative, est constituée par un régime où des représentants sont tirés au sort ou élus par les citoyens, pour un mandat non-impératif à durée limitée, pendant lequel ils ne sont pas forcément révocables par les citoyens.

Mais il existe également une forme de démocratie semi-directe lorsque le peuple est cependant appelé à statuer lui-même sur certaines lois, par des référendums, qui peuvent être des référendums d'initiative populaire, soit pour s'opposer par un veto à un projet de loi, soit pour proposer un projet de loi. Ce dernier cas est représenté par exemple par les cantons suisses ou l'Italie.

A l'intérieur de la démocratie représentative, il existe plusieurs régimes : parlementaire, présidentiel, semi-présidentiel, d'Assemblée, libéral notamment. Le régime parlementaire est caractérisé par le fait que le gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement, dont il est généralement issu. Celui-ci peut donc le destituer en recourant à une motion de censure, dont les modalités varient en fonction des pays. En contrepartie, le gouvernement, responsable de l'exécutif, peut dissoudre l'Assemblée, responsable du législatif. Il y a donc séparation des pouvoirs dans un régime parlementaire, celui-ci étant qualifié de « souple » en raison du contrôle réciproque entre exécutif et législatif.

---

<sup>27</sup> Emmanuel-Joseph Sieyès : « Les citoyens qui se nomment des représentants renoncent et doivent renoncer à faire eux-mêmes la loi ; ils n'ont pas de volonté particulière à imposer. S'ils dictaient des volontés, la France ne serait plus cet État représentatif ; ce serait un Etat démocratique. Le peuple, je le répète, dans un pays qui n'est pas une démocratie (et la France ne saurait l'être), le peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants » (Discours du 7 septembre 1789). Jean-Jacques Rousseau considère que la démocratie ne peut être que directe : « La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale et *la volonté générale ne se représente point* », Du contrat social livre III, chapitre 15.

Le régime présidentiel est caractérisé par une séparation des pouvoirs plus stricte. Le pouvoir exécutif n'a pas de responsabilité politique devant le pouvoir législatif, ce dernier ne pouvant le destituer. A l'inverse, le chef de l'Etat (également chef du gouvernement), élu au suffrage universel direct ou indirect, dispose de moins de pouvoir sur le Parlement que dans un régime parlementaire, car il ne peut le dissoudre. Aux Etats-Unis, où le régime est véritablement présidentiel, le Président dispose d'un droit de veto sur les textes de lois.

Le régime semi-présidentiel rassemble des caractéristiques du régime parlementaire et du régime présidentiel, ce qui lui permet d'être désigné comme un régime mixte.

Le régime d'assemblée est représenté par une assemblée unique, élue au suffrage universel direct ; elle détient l'ensemble des pouvoirs politiques, les pouvoirs exécutifs et judiciaires subordonnés au pouvoir législatif. Il fut pratiqué en France entre 1792 et 1795, lorsque la Convention fut chargée d'établir une constitution. Ce régime n'est pas nécessairement associé à une séparation des pouvoirs.

Dans une démocratie libérale la capacité des élus à exercer un pouvoir de décision est soumise à la règle de droit, et est généralement encadrée par une constitution qui met l'accent sur la protection des droits et libertés des individus, définissant ainsi un cadre contraignant aux dirigeants. Il ne s'agit pas d'un régime représentatif particulier, celui-ci peut donc être parlementaire, présidentiel ou mixte. Elle n'implique pas non plus un régime représentatif au sens strict, mais peut aussi qualifier un régime semi-direct ou participatif. Parmi les principes, qui se retrouvent dans la plupart des régimes représentatifs, on y retrouve les droits et libertés des individus, mais également la liberté d'expression, de réunion ou d'association et de la presse, le droit de propriété, et le droit de commercer, c'est-à-dire le libre-échange.

Dans le cadre de ce rapport, il ne s'agit pas de discuter ces divers régimes en eux-mêmes, mais d'examiner comment la démocratie peut s'exercer à propos du cadre de vie et de l'aménagement du territoire. Ainsi, plusieurs remarques s'imposent :

- la première renvoie à la conception que les sociétés se construisent du paysage. En effet, il n'en est pas de même selon que l'on considère le paysage comme remarquable ou que l'on l'assimile au cadre de vie quotidien ;
- la seconde remarque a trait à la question de l'échelle de gouvernance considérée : la situation est très différente selon que l'on raisonne à l'échelle nationale ou que l'on conduit une action à une échelle régionale ou locale ;
- la relation entre démocratie et paysage à l'occasion d'un processus d'élaboration de lois, de mesures diverses ou de l'engagement d'actions tendant à la protection, gestion ou aménagement du paysage varie également en fonction du statut politique et social des acteurs mobilisés : élus, associations ou simples habitants ;
- enfin, le processus de participation dépend de la définition qui lui est attribuée : entre information, consultation, concertation et participation, la place des citoyens, des experts et des responsables politiques ou des institutions n'est pas la même, et son efficacité diffère.

### ***La définition du paysage***

La définition du paysage a évolué au cours du temps. Avant les années 1970, il était le plus souvent assimilé aux paysages remarquables et soumis aux réglementations qui avaient été prises dans la plupart des pays d'Europe, visant à les protéger en raison de leur caractère pittoresque, légendaire, scientifique ou artistique. A partir de la fin des années 1960, la communauté scientifique a commencé à se ré-intéresser au paysage qui était plutôt tombé en déshérence après la grande vague due aux travaux des géographes dans plusieurs Etats, comme au Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, France,

Russie, Espagne, etc., et qui voyaient le paysage soit comme le résultat des processus biophysiques, c'est-à-dire la tectonique, l'hydrologie, l'érosion ou la géomorphologie, soit comme un moyen de connaître les ressources minières du pays. Ce fut le cas de l'École russe qui apporta beaucoup à la connaissance de la formation de massifs montagneux comme le Caucase ; soit comme le produit de l'interaction entre la nature et les activités sociales : ce fut le cas de l'École française avec Paul Vidal de la Blache. L'école allemande s'est distinguée en différenciant les paysages naturels et les paysages culturels. Un courant historique a également produit de nombreux ouvrages sur l'histoire des paysages de certains Etats avec des auteurs tels que W. G. Hoskins<sup>28</sup> en Angleterre, Emilio Sereni<sup>29</sup> en Italie, Roger Dion<sup>30</sup> en France, notamment. Ces ouvrages datent pour la plupart des années de l'entre-deux guerres, certains ayant été publiés dans les années 1950.

L'émergence des préoccupations environnementales a modifié le sens donné au terme de paysage et impulsé un renouveau des recherches qui avaient eu tendance à s'estomper – certes pas dans tous les Etats – mais d'une manière générale en Europe. L'innovation la plus importante et qui concerne la relation entre démocratie et paysage est sans doute l'apparition des travaux sur les perceptions ou représentations sociales des paysages. Celles-ci ont en effet mis l'accent sur la diversité des regards sociaux portés sur le paysage et révélé leur importance dans l'action politique : les recherches ont montré que les acteurs sociaux agissent en fonction de leurs perceptions ou représentations sociales des paysages et non forcément en fonction des problèmes qui se posent directement sur le terrain. Ces travaux scientifiques qui se sont produits dans de nombreux Etats en Europe et parallèlement en Amérique du nord, ont ainsi commencé à modifier le sens attribué au paysage en introduisant la catégorie des perceptions ou représentations sociales et en centrant de plus en plus la question du paysage sur les paysages quotidiens et non plus sur les paysages remarquables.

C'est ainsi que lors de la rédaction de la Convention européenne du paysage, le débat qui s'est engagé a montré un intérêt quasi immédiat pour ces paysages quotidiens, même si les paysages remarquables n'étaient pas oubliés. Les paysages quotidiens ont donc été introduits dans le champ d'application de la Convention (article 5), ce qui a impulsé vaste un mouvement d'intérêt en Europe ainsi qu'en dehors de l'Europe, l'argument essentiel reposant sur le fait que la grande majorité des populations vit désormais dans des paysages qui ne sont pas remarquables, mais surtout urbains et périurbains, bien évidemment aussi ruraux, et que l'enjeu fondamental est bien celui de l'amélioration du cadre de vie de ces populations.

L'autre facette du sens du terme paysage, qui concorde avec les réflexions précédentes, conduit à une attitude assez générale des élus qui considèrent le plus souvent le paysage comme associé à la protection et donc contraire à leurs souhaits de développement économique. Il est assez rare que les élus admettent la nouvelle définition plus ouverte sur la société et ses aspirations évaluées par le biais des perceptions et représentations sociales. La position des élus par rapport à un exercice démocratique dans des opérations d'aménagement du paysage sera discutée ci-après, mais il est d'ores et déjà possible de dire que l'engagement de tentatives de débat avec leur électorat est fondamental.

Il est donc possible d'affirmer que du sens attribué au paysage dépend la qualité démocratique du débat qui s'engage entre les acteurs concernés et de la décision politique. Heureusement, le sens du terme a évolué vers une plus grande participation des populations concernées, comme l'indique clairement la Convention européenne du paysage, à travers la définition qui précise que le paysage est une « partie de territoire telle que *perçue* par les populations... ». Le paysage évoque en effet les représentations sociales et les perceptions qui constituent le moteur de l'action politique.

---

<sup>28</sup> Hoskins, 1955, *op cit.*

<sup>29</sup> Emilio Sereni, *Histoire du paysage rural italien*, Julliard, Paris, 1955, 330 pages.

<sup>30</sup> Roger Dion, *Essai sur la formation du paysage rural français*, Ed. Arrault, 1934, Tours.

### *La question des échelles spatiale et temporelle de gouvernance*

L'innovation sémantique a ainsi fait surgir des expériences de participation, parfois spontanées, sans relation directe avec la Convention européenne du paysage mais celle-ci les a inscrites dans ses principes, en particulier dans les articles sur l'identification et la caractérisation des paysages, les objectifs de qualité paysagère en particulier, et recommandant de favoriser la participation des populations à ces travaux<sup>31</sup>. Si ces expériences sont à l'échelle de petits territoires et non à celle d'une nation, l'engagement de politiques en faveur du paysage dépend à la fois des institutions nationales et des collectivités territoriales. Il s'agit du sens du paysage tel que l'envisage la Convention européenne du paysage qui incite les Etats parties à mettre en place des politiques paysagères à cette échelle. Il est possible d'admettre que c'est une action démocratique qui passe par la décision d'élus représentants le peuple. Ainsi que certains Etats européens l'ont fait, ceux-ci peuvent faire voter une loi en faveur du paysage.

L'échelle nationale est celle de la décision en faveur de politiques de protection de paysages remarquables comme ceux qui sont candidats à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial. Ici, le jeu démocratique s'exerce entre les experts et les élus des collectivités territoriales ou de la Nation. Leur représentativité électorale et leur reconnaissance dans la communauté de l'expertise est la règle pour défendre un dossier devant les institutions internationales. Des enquêtes montrent en effet que de nombreuses populations reprochent à leurs élus de ne pas les écouter. De la même manière, les décisions relatives à la protection de sites ou de paysages à l'échelle nationale ne donnent pas très souvent la parole aux populations, mais relèvent d'expertises, d'avis techniques des administrations concernées et des élus régionaux ou locaux. Il peut exister des enquêtes publiques, mais elles ne constituent pas une marque de démocratie effective mais davantage une consultation, ce qui est fort différent.

L'échelle spatiale de gouvernance est donc essentielle pour un exercice pertinent de la démocratie s'il s'agit de la question du paysage ; les exemples se multiplient partout en Europe et même au-delà, comme en Amérique du Nord ou du Sud où les mouvements en faveur de la prise en compte des aspirations des populations sur des territoires restreints sont nombreux et tentent de lutter contre les aménagements qui ne les satisfont pas. L'exemple de la Vénétie, en Italie, est intéressant, car il montre qu'après avoir contesté des équipements contraires aux aspirations des populations locales, les comités (*comitati*) créés par certains acteurs contestataires cherchent à présent à construire des projets d'aménagement fondés sur l'analyse du paysage<sup>32</sup>.

L'échelle locale est donc celle où l'exercice démocratique est le plus opérationnel, mais elle pose d'innombrables questions examinées ci-après. L'échelle locale apparaît en particulier comme celle qui permet aux habitants de se ressaisir de la qualité de leur cadre de vie. Elle constitue une forme d'opposition aux processus de toutes sortes impulsés par la mondialisation des échanges commerciaux et financiers contre lesquels les citoyens européens (et du monde) ne peuvent lutter directement. L'échelle locale est une sorte de refuge contre la globalisation planétaire. Mais à cette échelle se pose bien évidemment la question de la capacité des habitants, par l'intermédiaire des élus qui les représentent dans la sphère politique de peser sur des décisions qui sont prises à l'échelle mondiale. Par exemple sur le prix des denrées alimentaires, qui se décident sur les cours mondiaux et qui ont une incidence sur les paysages, privilégiant certaines cultures plutôt que d'autres. Ou sur le prix du pétrole, qui a des effets sur les infrastructures et les modes de transport.

---

<sup>31</sup> Article 6.C.b « Identification et qualification » : chaque Partie s'engage à « qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés », et 6.D « Objectifs de qualité paysagère » : « Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5.c ».

<sup>32</sup> Mauro Varotto, *In difesa dei luoghi dell'abitare : il fenomeno dei comitati spontanei in Veneto*, Osservatorio Veneto, Verona, 2000, Quaderno 3; Mauro Varotto, Ludovico Fabrizio Visentin, « Comitati locali e criticità ambientali in Veneto », *L'evoluzione del fenomeno negli ultimi 10 anni*, A.R.S. 2008, n° 116.



Une autre question se pose à propos de l'échelle spatiale de gouvernance : dans certains cas, les décisions d'aménagement du territoire peuvent être prises dans le cadre de collectivités locales où les citoyens sont éloignés des procédures administratives et politiques. Cette situation peut apparaître notamment lorsque des communes, associations de communes ou parfois des parcs naturels, procèdent à des analyses de paysage et à des programmes d'aménagement conduites par des techniciens et élus, sans que les habitants ne soient jamais consultés ni même informés. Dans ce cas, on est assez loin de la démocratie, les décisions sont prises dans un cercle de privilégiés et dans l'intérêt de quelques groupes de pression politiques et économiques. Cette réflexion renvoie ainsi au statut des acteurs concernés.

Il reste la question de *l'échelle temporelle*. Peu évoquée, elle est pourtant essentielle, car elle implique le temps du débat entre élus, experts, associations et populations. Il est clair que si le processus de prise de décision ne laisse pas de temps à un débat entre les élus et les citoyens, les décisions risquent fort de ne pas être suffisamment argumentées et partagées. Il serait souhaitable que les élus cherchent à prendre des décisions en favorisant le débat. Ils y trouveraient leur intérêt, car le partage des décisions est favorable à une éventuelle réélection.

### ***Le statut des acteurs***

Il est essentiel, dans la mesure où la gouvernance territoriale ayant comme corollaire la gouvernance paysagère dépend des jeux de pouvoir entre des groupes sociaux ou de pression comme les lobbies économiques, politiques ou syndicaux. Les processus d'échanges commerciaux et financiers planétaires sont en effet conduits par des groupements économiques ou financiers qui pèsent sur les décisions et se situent à l'opposé de la démocratie. Les prix des céréales, des productions animales et autres produits, qui déterminent le devenir de pans entiers des paysages européens notamment, sont fixés par des accords mondiaux dans lesquels les grandes multinationales du commerce des denrées alimentaires qui n'ont pas la moindre préoccupation territoriale ni paysagère, agissent souvent dans l'objectif du profit à court ou moyen terme. L'intérêt général passe souvent après des intérêts catégoriels. Il est possible de prendre l'exemple des politiques du logement, des infrastructures qui sont aux mains de grandes sociétés immobilières ou de génie civil, comme les autoroutes, qui sont nécessaires au développement social et économique et qui auraient intérêt à négocier avec notamment les associations de défense du paysage, en considérant ses composantes environnementale et culturelle.

A l'échelle locale aussi, même si les citoyens ont davantage de possibilité d'intervenir dans les procédures de négociation, certains groupes agissent selon leur propre intérêt et avant l'intérêt général. Ici, le jeu est plus équilibré, mais il est certain, comme on peut le constater dans quelques expériences de participation citoyenne que des acteurs ont plus de capacité à intervenir que d'autres, ne serait-ce que parce qu'ils ont l'habitude de prendre la parole en public et qu'ils savent imposer leurs vues face à d'autres habitants, moins rompus au débat et moins entraînés à l'exercice de la controverse. L'exercice démocratique peut être faussé également par des enjeux locaux qui sont occultés parce que leur exposition sur la place publique ravive des conflits souterrains que certains groupes locaux ne souhaitent pas voir débattre devant l'ensemble de la population ; cela est notamment le cas des questions de maintien des haies du bocage dans de nombreuses régions. Les milieux de protection de l'environnement ne sont d'ailleurs pas toujours d'accord entre eux et des tensions peuvent surgir entre les partisans de la préservation de la biodiversité tandis que d'autres sont davantage attachés à la qualité du paysage, sans que le lien puisse être fait sereinement.

Les acteurs qui promeuvent des opérations de participation peuvent également appartenir à diverses sphères de la société : chercheurs, praticiens du paysage, artistes, architectes, associations de défense de l'environnement ou du paysage se mobilisent de manière variée, parfois collaborant, mais avec des problèmes d'entente sur les méthodes et les outils utilisés. Parfois, des concurrences apparaissent aussi entre ces communautés et même à l'intérieur d'une même corporation, des tensions peuvent survenir, comme entre les écologues et les sciences humaines qui ne conçoivent pas le paysage de la

même manière. L'intervention d'artistes peut être bénéfique au dialogue social car il interpelle les habitants d'un lieu par des installations artistiques, à condition toutefois que leur intervention aille jusqu'à un projet de paysage abouti.

Cependant, c'est bien par la négociation publique et la confrontation des points de vue que ces problèmes peuvent trouver des solutions ; mais de nombreux obstacles s'opposent à ces débats qui en outre, ne conviennent pas forcément aux élus qui y voient une perte de temps.

### *Les diverses formes de participation*

Les procédures de participation sont diverses<sup>33</sup>. Elles peuvent aller de la communication à la négociation :

- *la communication* vise à obtenir l'adhésion d'un groupe d'acteurs cible et est à flux unique ;
- *l'information*, également à flux unique, permet d'accéder à une forme de pouvoir dans la mesure où elle renforce la capacité d'agir ;
- *la consultation* assure l'expression d'avis divers, mais ne permet pas le partage du pouvoir de décision et ne fournit aucune garantie sur la prise en compte des avis exprimés ;
- *le dialogue et l'échange* permettent aux acteurs de mieux se connaître, ceux-ci étant mis sur un pied d'égalité ;
- *la concertation* a pour objectif la construction collective de visions prospectives et d'objectifs, mais ne permet pas toujours le partage de la prise de décision ;
- *la négociation* vise l'obtention d'un accord au sein d'un ensemble de rapports de forces.

Considérant les quatre facteurs ci-dessus mentionnés – le sens attribué au paysage, l'échelle de la gouvernance, le statut des acteurs et les formes de participation –, il sera difficile de les dissocier dans l'analyse et les souhaits d'amélioration de l'exercice démocratique dans sa relation au paysage.

Il paraît ainsi important de rappeler que dans les dernières décennies, les diverses formes d'exercice de la démocratie ont subi une évolution qui a redéfini les sens de celles-ci ; on est parti de la concertation, forme non totalement aboutie de la participation pour arriver à la participation proprement dite. Celle-ci change les rapports entre les élus et les citoyens, introduit le collectif et crée un renouveau pour la chose publique, rétablit une confiance entre représentants (élus) et représentés (citoyens), dans un contexte souvent évoqué de « crise de la démocratie représentative » ou « crise du politique », dont un des principaux symptômes est le fort taux d'abstention lors des élections<sup>34</sup>.

Si la définition la plus classique de la démocratie est celle du régime politique dans lequel le peuple est souverain, il est préférable de proposer la définition de Paul Ricœur : « Est démocratique, une société qui se reconnaît divisée, c'est-à-dire traversée par des contradictions d'intérêt et qui se fixe comme modalité, d'associer à parts égales, chaque citoyen dans l'expression de ces contradictions, l'analyse de ces contradictions et la mise en délibération de ces contradictions, en vue d'arriver à un arbitrage »<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Fiche technique « Participation et paysage », *Programme paysage et développement durable*, 2005-2010, Yves Michelin, MEDDE, IRSTEA, 2013, 8 pages (Voir Beuret et al, 2006).

<sup>34</sup> Programme « *Information, participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques* » réalisé par le CERTU (Lydie Bosc), sous maîtrise d'ouvrage du MEDAD/DPPR/SDPRM (Magali Pinon-Leconte).

<sup>35</sup> Paul Ricœur, *L'idéologie et l'utopie*, Essais, Ed. du Seuil, Paris, 1997, 413 pages ; *Amour et justice*, PUF, Paris, 1997, 110 pages.

### 3. Evolutions actuelles de l'exercice démocratique participatif dans le contexte de la mondialisation des échanges et de la crise économique et politique actuelle, et conséquences sur les paysages

#### *L'émergence de la participation et son évolution*

La grande majorité des citoyens du monde exprime une forte demande d'écoute de la part des responsables politiques ; celle-ci pourrait représenter un atout pour l'exercice de la démocratie, si elle est bien évidemment mise en œuvre, ce qui est loin d'être le cas. Les habitants d'un lieu regrettent le plus souvent que les élus ne les entendent pas, ce qui permet de comprendre le développement des mouvements alternatifs qui naissent en Europe et se traduisent parfois par les expériences locales de contestation ou participation. Celles-ci, peu connues, apparaissent le plus souvent sur une base de contestation de décisions politiques qui mettent en péril le paysage vécu par des populations confrontées à des projets auxquels elles n'adhèrent pas. Parfois des transformations qui mettent à mal ce que les populations considèrent comme des équilibres, incitent les élus locaux à s'aventurer dans le débat local. Ces expériences naissent autour de l'aménagement du cadre de vie, s'orientant vers la construction collective de nouveaux paysages. Mais elles ne constituent pas encore un mouvement dominant. Encore marginales par rapport aux procédures institutionnelles habituelles, elles témoignent d'une volonté d'élargissement de la démocratie, s'inscrivant dans son évolution historique.

Plusieurs auteurs ont analysé cette évolution historique et en particulier la question de la représentativité de la totalité de la population dans un système procédant par l'élection favorisant le parti majoritaire. C'est le cas de Pierre Rosanvallon pour lequel les régimes démocratiques des Etats-Unis d'Amérique et de la France ont suivi une évolution qui a élargi leur assise sociale soit par le suffrage universel soit par l'extension du vote aux femmes, soit encore par la création d'organes de contrôle du pouvoir destinés à éviter les dérives que ne manquait d'entraîner l'élection de représentants d'un parti majoritaire<sup>36</sup>. Les sociétés elles-mêmes et non plus les Etats ont exploré la voie de la mobilisation de certains groupes qui, en organisant des rassemblements de « citoyens », ont tenté d'intervenir dans les décisions publiques. Cette forme de contribution à la décision politique a trouvé des terrains d'expression dans la plupart des pays européens. Elle s'est d'ailleurs traduite par la Convention d'Aarhus de 1998<sup>37</sup>, à laquelle la Convention européenne du paysage se réfère.

Dans la décennie 1990, les sciences sociales ont débattu de cette question de la concertation, de la participation et des modalités qu'elles prennent ; ce débat a permis d'engager des programmes de recherche et a produit de nombreuses publications souvent centrées sur les dispositifs collectifs qui se constituent autour de questions d'environnement et permettent le débat entre des groupes opposés d'une société locale. Ces dispositifs ont parfois été construits par des scientifiques eux-mêmes ou par des institutions dans un projet d'aménagement ou de gestion d'un problème d'environnement. Dans cette période de démarrage de la participation de la société civile à la décision publique en matière d'aménagement du paysage ou de problèmes d'environnement, les critiques concernant le rôle de l'expert ont été nombreuses.

Depuis cette période, le contexte a changé et la démocratie participative et ses variantes se sont développées, sans que toutefois le rôle de l'expert ne soit complètement explicité. L'expert doit-il être animateur du dispositif de participation ? Ou médiateur ? Ou ne doit-il pas simplement apporter ses compétences et ses connaissances au service de l'élaboration d'un projet commun de paysage ? La question de la médiation est sujette à débat dans le domaine du paysage : certains spécialistes estiment que les métiers de l'espace – aménageurs, urbanistes, paysagistes, architectes, géographes, ingénieurs et autres –, ont avant tout un rôle de nouveaux médiateurs, tandis que d'autres pensent que si la

<sup>36</sup> Pierre Rosanvallon, 2008, *La légitimité démocratique, Impartialité, réflexivité, proximité*, Ed. du Seuil, Paris, 350 pages.

<sup>37</sup> *Op. cit.*

médiation constitue un outil au service de la participation, l'essentiel est de parvenir à un projet de paysage améliorant les conditions de vie des populations et que ces métiers ne doivent pas abandonner leur statut de concepteurs.

### *Démocratie participative, délibérative, argumentative ou d'interaction*

De tels projets participatifs demandent la mobilisation des participants dans le temps ; il est donc nécessaire d'assurer le financement des opérations d'aménagement participatif dans la continuité, de manière à poursuivre l'action politique au-delà du premier stade du projet. Car le projet de paysage constitue un processus qui ne s'arrête pas à la livraison des premières esquisses, mais qui continue à évoluer constamment et qui nécessite un suivi permanent.

L'expression « démocratie participative » est la plus fréquente, mais certains spécialistes lui préfèrent celle de démocratie délibérative, argumentative ou encore démocratie d'interaction. Cette dernière est proposée par Pierre Rosanvallon déjà cité. L'expression *démocratie d'interaction* est différente de celle qui est le plus souvent utilisée de *démocratie participative* et également de celle de *démocratie délibérative*, dans le sens où elle permet une réflexion permanente de l'ensemble des acteurs mobilisés. C'est pourquoi le projet de paysage envisagé comme un processus ouvert et non limité dans le temps est plus pertinent que l'élaboration d'un projet fini à l'image d'un projet architectural. Il permet aux acteurs non seulement de s'engager dans un processus d'échanges permanents, tant entre le pouvoir et la société qu'au sein de la société elle-même. Elle dépasse ainsi la distinction classique entre démocratie participative et démocratie délibérative<sup>38</sup>, et permet de se nourrir des connaissances issues de l'analyse des effets d'application de mesures expérimentées en vraie grandeur.

La *démocratie d'interaction* répond au principe défendu pour justifier le sens du paysage comme produit d'une interaction entre des processus biophysiques et des processus sociaux<sup>39</sup>, conforme à la définition du paysage qu'en donne la Convention européenne du paysage. L'*interaction* peut être complétée par la notion d'*ajustement* : il signifie que dans le déroulement même du processus de projet, les acteurs ajustent peu à peu leurs positions quitte à les modifier à l'aide de nouvelles connaissances issues d'aménagements expérimentaux. L'histoire fournit d'ailleurs des enseignements pertinents pour comprendre la notion d'*ajustement* présente dans les travaux de géographes, historiens et archéologues où ils analysent les réactions des sociétés aux situations de crises d'environnement. L'ajustement devient un mode de gouvernance qui implique des transformations des techniques utilisées mais également des configurations sociales et politiques. La technique, refuge fréquent du monde politique est insuffisante, alors qu'il y a souvent recours pour résoudre une crise d'environnement ; le problème du changement climatique a fait émerger l'imaginaire technologique susceptible de répondre à l'épuisement des ressources énergétiques : si la technologie est indispensable, son recours systématique (par exemple aux ressources renouvelables) est souvent désigné comme la voie d'avenir alors que c'est tout le système social et politique mondial qui est en jeu et doit être recomposé. Ainsi la démocratie d'interaction ouvre sur un va-et-vient permanent cognitif, informationnel et social, comme le formule Edgar Morin<sup>40</sup>.

Suivre l'action, essayer de la corriger, tel est l'objectif des projets de paysage envisagés comme des processus continus, où l'action tente d'infléchir les transformations en cours dans le sens que le débat peut faire émerger. Mais tous les citoyens souhaitent-ils débattre ? Si les gouvernements ont besoin des formes alternatives d'exercice de démocratie pour répondre à des situations de controverse, il

<sup>38</sup> *Ibidem* page 337.

<sup>39</sup> Tel que la Convention européenne du paysage le formule dans sa définition du paysage, le paysage « résultant de facteurs naturels et/ou humains et de leurs *interrelations* » (article 1.a).

<sup>40</sup> « Dès qu'un individu entreprend une action, quelle qu'elle soit, celle-ci commence à échapper à ses intentions. Cette action entre dans un univers d'interactions et c'est finalement l'environnement qui s'en saisit dans un sens et qui peut devenir contraire à l'intention initiale. Souvent l'action reviendra comme un boomerang sur notre tête. Cela nous oblige à suivre l'action, à essayer de la corriger (...) ». Edgar Morin, 2005, *Introduction à la pensée complexe*, Essais, Points, Ed. du Seuil, Paris, p. 106.

n'est pas certain que tous adhèrent à la solution de la démocratie d'interaction. La démocratie participative est souvent critiquée par les élus eux-mêmes qui la considèrent comme une dérive de la démocratie représentative, ou comme une voie confuse susceptible de troubler le jeu politique et la place des élus, représentants du peuple, dans la prise de décision politique.

Il est évident que dans les débats ayant lieu lors de ces expériences, la prise de parole repose sur le volontariat et soulève la question de la représentativité des participants et de la pression que peuvent exercer des organisations catégorielles sur le débat collectif. Que représente en effet une action où les participants ne sont pas sélectionnés sur un mode représentatif par rapport à la société locale concernée ? Cette question pose de nombreux problèmes dans l'organisation de telles actions et dans leur pertinence sociale et politique. Parmi bien d'autres spécialistes du droit de l'environnement, Massimo Morisi pose ces diverses questions en distinguant diverses catégories de politiques parmi lesquelles les plans de paysage qui peuvent constituer des politiques publiques issues de la démocratie délibérative ou argumentative, à côté des politiques publiques issues du milieu politique, de celles qui sont issues de la technocratie ou qui proviennent de référendums. Il introduit également d'autres questions quant à l'organisation de cette forme de participation <sup>41</sup>.

Celle de l'initiative tout d'abord : la différence entre une action de démocratie de proximité engagée par une institution politique et par une association d'habitants n'est pas anodine. Elle introduit un doute sur la validité sociale de la participation ; ne participent pas tous les habitants d'un lieu où est apparue une situation de conflit ; mais on peut penser que la représentativité des participants ne constitue pas un obstacle en soi à la circulation de l'information. L'essentiel est que l'action de participation s'engage, à condition qu'elle soit suffisamment ouverte ; dans une localité donnée, l'information circule par le bouche à oreille et rapidement, l'ensemble de la population est plus ou moins informée des débats qui ont eu lieu et dont la tenue est le témoignage d'une controverse. Les débats peuvent s'enrichir des conversations informelles qui ont lieu en dehors des réunions programmées.

Il apparaît aujourd'hui que certaines populations ont perdu confiance dans leurs responsables politiques, ce qui conduit à des taux élevés d'abstention aux élections ou à des votes aux extrêmes. Les élus ont donc tout intérêt à se rapprocher de leurs électeurs par des politiques participatives<sup>42</sup>. Ce constat permet de comprendre le succès, relatif cependant, des opérations de participation autour du paysage. Mais celles-ci exigent des conditions particulières pour assurer une certaine efficacité.

#### **4. Formes contemporaines de démocratie participative concernant le paysage et expériences de mise en œuvre**

##### *Des expériences diverses et parfois spontanées*

Dans les années 1990, les expériences participatives mettant en jeu le paysage ont émergé et se sont développées après cette décennie<sup>43</sup>. Elles ont accompagné des mouvements sociaux qui ont été apparus autour de problèmes de qualité du cadre de vie menacé par des équipements ou des

---

<sup>41</sup> Massimo Morisi, *Partecipazione e governo del territorio*, Biennale Toscana del Paesaggio, 13-15 novembre 2008. Les termes désignant la démocratie non représentative sont divers ; celui de démocratie d'interaction est plus proche de la conception défendue ici que ceux de démocratie délibérative, argumentative ou participative.

<sup>42</sup> Voir notamment l'enquête de la Fondation Robert Schuman : <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0363-les-conseils-economiques-et-sociaux-face-a-la-fracture-democratique-europeenne>

<sup>43</sup> Voir à cet égard les expériences de Mairie Conseils, Organe opérationnel de la Caisse des dépôts et consignations. Annie Blanchard, Yves Gorgeux, notamment ont conduit des expériences de mobilisation et de participation des acteurs locaux et des habitants dans plusieurs communes ou communautés de communes en France.

aménagements jugés contraires au bien-être des populations concernées. Il ne s'agit pas de passer en revue ces expériences, mais d'en tirer des enseignements généralisables<sup>44</sup>.

Le processus participatif suit en général une logique passant par les phases suivantes :

- des enquêtes auprès des habitants et des acteurs clés d'un territoire pour mesurer les problèmes et les enjeux soulevés par l'évolution du paysage ;
- la lecture collective du paysage constitue une étape importante qui confirme son efficacité ;
- la cartographie permet à chaque participant de localiser les paysages importants, les transformations et les projets, tout en partageant cette connaissance par le débat avec les autres habitants ;
- les ateliers permettent aux différents acteurs d'échanger sur la base de la cartographie réalisée ou des parcours collectifs de lecture du paysage.

Le dernier point est représenté par le processus d'élaboration du projet sur la base des connaissances partagées. Il se construit pas à pas, par l'apport mutuel de solutions issues des divers acteurs présents dont les élus. Mais l'un des problèmes de ce processus est sa continuité. En l'absence de financements qui permettent d'aller plus loin, ce processus s'arrête et rien ne permet d'assurer l'aboutissement de l'ensemble des mesures imaginées lors des discussions. A ce sujet, Michel Prieur et Sylvie Dourousseau précisent que la Convention européenne du paysage vise « l'interpellation d'un public le plus large possible dans le cadre de procédures de participation intervenant au moment de la définition des projets et de l'instruction des demandes individuelles pour se poursuivre jusqu'à la décision finale, qu'il doit pouvoir influencer, et jusqu'au suivi de la mise en œuvre d'une véritable politique du paysage. Cette participation du public implique des démarches concomitantes de la part des autorités publiques: une information et une sensibilisation du public à la question paysagère, un inventaire des paysages d'intérêt national, régional, local, voire transfrontalier, une adaptation des procédures de participation lorsqu'elles existent...»<sup>45</sup>.

En tout cas, ce type de démarche participative apporte de précieux enseignements pour la contribution des populations à l'expérience collective d'élaboration d'un projet de paysage dans le cadre de la démocratie.

### ***De la contestation au projet***

De nombreuses expériences participatives débutent par la contestation de projets d'aménagement ou d'équipement envisagés par les autorités politiques sans véritable concertation avec les habitants. S'il est difficile de les énumérer, on peut cependant citer l'exemple de la Vénétie où des comités d'habitants sont passés de la contestation au projet de paysage<sup>46</sup>.

Aujourd'hui les gouvernements ont besoin de ces mouvements alternatifs qui remplissent un rôle de transmission de l'information ou de déblocage de situations controversées. Mais il faut rappeler cependant que des mouvements spontanés issus ni du monde politique ni du monde scientifique et en particulier des sciences sociales apparaissant à l'occasion d'une situation de conflit ou d'un problème posé à la société à une échelle donnée, comme les comités vénitiens, innovant ainsi dans la relation entre paysage et démocratie. Ils s'inscrivent dans l'ensemble des associations alternatives qui éclosent un peu partout. Leur particularité réside dans l'usage du paysage comme support à des revendications civiques pour l'amélioration du cadre de vie, alliant les désirs d'une plus grande justice sociale avec les exigences d'un développement soutenable et la reconnaissance des valeurs affectives et esthétiques du territoire dans lequel ils émergent.

---

<sup>44</sup> Voir Yves Luginbühl, « Paysage et la démocratie », in *Dimensions du paysage : réflexions et propositions pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, Ed. du Conseil de l'Europe, *op. cit.*

<sup>45</sup> Prieur Michel et Dourousseau Sylvie, 2006, Paysage et participation du public, in *Paysage et développement durable : les enjeux de la Convention européenne du paysage*, Ed. du Conseil de l'Europe, *op.cit.*, p. 177.

<sup>46</sup> Mauro Varotto, 2000, *op.cit.* De 108 en 2000, les comités sont passés à 253 en 2010, mais en formulant des projets d'aménagement.

Ce qu'il est possible de retenir de ces enseignements est sans doute la diversité des formes démocratiques de participation liées au paysage. Mais également la progression claire de la contestation au projet qui, de plus en plus, prend l'allure d'un processus continu, bien que les conditions politiques et financières de leur mise en œuvre ne le permettent pas toujours.

## 5. Facteurs de réussite ou d'échec des expériences de démocratie participative

### *Agir sur le paysage : un projet partagé*

La réussite ou l'échec des opérations de participation autour du paysage dépendent de multiples facteurs. Envisager le paysage comme un projet n'est pas encore entré dans les mœurs du monde politique, bien que certaines expériences aient eu un succès certain<sup>47</sup>. D'autres démarches paysagères tentent d'influer sur des processus de transformation économique et sociale favorables au cadre et conditions de vie des populations locales<sup>48</sup>.

L'action paysagère négociée ne s'applique plus ainsi directement sur des éléments de paysage, mais sur des processus de transformation des paysages et sur la manière de penser le paysage. Il ne s'agit pas uniquement d'enrayer des évolutions de paysage considérées comme néfastes à leur qualité et aux conditions de vie des habitants ou des populations proches, mais d'engager de nombreuses opérations de pédagogie ou des manifestations culturelles susceptibles d'agir également sur les conceptions du paysage, innovant en introduisant des pratiques nouvelles de maintien des activités économiques favorables à des paysages de qualité.

### *Le contexte*

Le contexte dans lequel les opérations de participation sont réalisées constitue également une question essentielle : les formes de participation peuvent différer selon que le processus se déroule dans un paysage rural, un paysage urbain ou un paysage périurbain. Des expériences existent dans les trois cas dans de nombreux Etats ; elles diffèrent par la forme, ne serait-ce que parce que le partage des connaissances des habitants n'est pas identique. L'anonymat relatif des habitants en milieu urbain n'est pas forcément favorable à l'émergence de processus de participation spontané, et pourtant des expériences montrent que des mobilisations peuvent apparaître à l'initiative de mouvements associatifs de quartiers<sup>49</sup>. En ville, des comités de quartiers auxquels sont invités les habitants ont été également créés. Mais l'initiative venant des élus, des réticences apparaissent de la part d'habitants qui se méfient des actions issues du monde politique<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Voir le Plan de paysage de Saint-Flour en France, mis en œuvre par le paysagiste Alain Marguerit en 1993 et qu'il continue à suivre régulièrement, confirmant ainsi le caractère continu du projet de paysage dans le temps.

<sup>48</sup> Lifescape s'appuie sur l'engagement de nouvelles pratiques favorables au maintien des paysages et au développement durable ; *Lifescape, Your landscape*, programme Interreg IIIB de l'Union européenne pour l'Europe du Nord-Ouest.

<sup>49</sup> Ce fut le cas à Paris dans l'exemple de la réalisation des Jardins d'Eole, où une association a provoqué un débat avec la mairie de Paris pour aboutir à la création d'un parc urbain sur un espace délaissé par l'activité ferroviaire.

<sup>50</sup> Voir à cet égard la plaquette publiée par la Conférence permanente du développement territorial, Ministère de la Région Wallonne, Belgique : *La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques*, 2003, 175 pages. Voir également : Philippe Barret (Geysier), *Guide pratique du dialogue territorial, Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local*, Fondation de France, 2003 ; et Yves Luginbühl, 2009, *Participer au paysage de demain*, in *Di chi è il paesaggio, La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, a cura di Benedetta Castigioni e Massimo De Marchi, CLEUP, Padova. Voir aussi Jones Michael, *The art of effective participation, a scientific assessment, The European Landscape Convention in research perspective*, Florence, 18-19 October 2010.

Dans l'espace rural, l'interconnaissance des habitants est souvent plus développée et peut contribuer à une situation de meilleure participation ; mais souvent, elle est également porteuse d'oppositions héritées de l'histoire, de conflits de voisinage qui entraînent des blocages peu propices au débat public. Les populations sont souvent plus âgées et moins enclines à participer à un débat, plus méfiantes qu'en ville où les jeunes sont plus nombreux. Le cas du périurbain où se mêlent populations anciennement établies et populations récentes est peut-être dans une situation encore différente. Mais d'une manière générale, en l'absence d'évaluation des expériences actuelles, il est encore difficile de tirer des conclusions généralisables. Dans toutes les situations, l'engagement d'un processus de participation n'est donc pas aussi aisé que l'on pourrait le croire et doit être étudié soigneusement, ou bien relever d'une initiative d'un mouvement associatif, d'une communauté d'artistes ou d'un collectif local. Le développement de la participation n'a pas encore atteint un stade de maturité : il faut peut-être attendre que les expériences actuelles aient produit leurs effets positifs ou négatifs pour les nouvelles puissent se nourrir des leçons des premières.

### ***L'apport des connaissances***

L'apport des connaissances dans le processus participatif est également une question non résolue : sous quelles formes assurer cet apport ? A quel moment du processus faut-il apporter les connaissances des praticiens ou des scientifiques : au début du processus ou au moment où émergent des questions spécifiques à un thème donné ? Le processus lui-même est producteur de nouvelles connaissances contribuant à alimenter le débat et peuvent infléchir les décisions.

Entre connaissances savantes et connaissances empiriques, il existe en effet des décalages qui peuvent troubler le jeu du partage des connaissances entre les acteurs de la participation. Pourtant, les connaissances empiriques sont souvent utilisées par les scientifiques pour effectuer une évaluation des espèces végétales ou animales dans un territoire, comme les sciences sociales recueillent les témoignages des habitants pour comprendre leurs représentations sociales du paysage ou pour connaître des zones à risques mémorisées par les personnes les plus âgées, comme des espaces inondables ou des couloirs d'avalanches. Dans le paysage urbain, sociologues, anthropologues ou géographes interrogent les habitants et parviennent à appréhender les conflits d'usage ou ethniques dans un quartier.

Les programmes de recherche conduits par le Ministère français de l'écologie ont porté sur plusieurs expériences de participation dans des milieux divers ; elles révèlent de nombreux facteurs de réussite ou d'échec. Un premier enseignement de l'analyse de ces expériences qui ont été conduites dans diverses régions françaises et qui ont été aussi étudiées dans d'autres Etats montrent que certaines d'entre elles, souvent aux mains de collectifs d'artistes ou d'architectes ont pour objectif de rassembler des habitants d'un quartier urbain dans des manifestations festives, mais que souvent, ces opérations ne mènent pas à un projet concret ; elles ne font qu'organiser la convivialité et l'interconnaissance entre des habitants sans les entraîner dans l'aventure de l'élaboration du projet collectif. D'une certaine manière, ces collectifs ont un certain succès auprès des élus, précisément parce qu'ils constituent des opérations sans véritable objectif d'aménagement et qu'ils leur laissent parfois la liberté d'élaborer le projet d'aménagement à leur guise sous couvert de participation.

### ***L'animation et l'aboutissement au projet de paysage***

Un débat porte sur la question de l'aboutissement à un projet de paysage<sup>51</sup>. Certains spécialistes estiment que c'est le processus de participation qui est le plus important ; il s'agit d'un écueil qui peut

---

<sup>51</sup> Dans une opération menée dans une commune riveraine de la Loire, les responsables mettent également l'accent sur le processus de participation tout en supposant qu'il est essentiel et que l'aboutissement à un projet d'aménagement est secondaire. Mais ils reconnaissent finalement que ce projet est important, car il a mobilisé une partie de la population et que ceux-ci ont créé une association pour l'embellissement de leur commune. Il s'agit de la commune de Villandry, sur le territoire de laquelle un projet d'aménagement commun a été élaboré par les habitants et une équipe de scientifiques et de praticiens (voir l'annexe au rapport « Paysage et



être considéré comme un risque : si le processus de participation est essentiel, il doit cependant parvenir à un compromis sur un projet qui satisfasse l'ensemble des acteurs. L'objectif de ces opérations de participation est bien de faire aboutir la démarche en vue d'améliorer le cadre de vie des populations et non de les rassembler uniquement dans le but de créer du lien social, même si celui-ci est essentiel. L'animation du processus de participation est une condition de la réussite et les responsables de ces opérations, pour la plupart praticiens du paysage, tout en étant des médiateurs, ne doivent pas abandonner leur mission de concepteurs. Cette question de l'animation est essentielle et le statut de l'animateur doit être réfléchi avec précision : doit-il être partie prenante de l'opération à part entière, être par exemple un praticien ou un scientifique ? Doit-il être indépendant et ne pas avoir de responsabilité dans les mesures envisagées, se contentant du simple rôle d'animation ?

Le projet peut prendre la forme d'une charte entre les partenaires d'une opération d'aménagement d'un territoire<sup>52</sup>. Une charte peut fixer les objectifs de qualité paysagère partagés entre les divers acteurs. Elle innove par rapport au processus habituel dans ce type de document qui, partant d'un diagnostic, aboutit à l'élaboration d'un projet de paysage fondé sur une déclinaison d'opérations diverses destinées à « redonner du sens » au paysage. Si le programme d'actions passe d'abord par la définition des objectifs de qualité paysagère, elle n'est pas encore entrée totalement dans un processus organisé et permanent de participation des habitants, même si de nombreuses associations locales ont participé aux réunions organisées par la maîtrise d'ouvrage.

Se retrouve ici la question du sens donné au paysage, bien que la question de l'identité soit sujette à discussion. La signification que le processus de projet donne au paysage est fondamentale : elle permet de se distancier des problèmes que pose la dimension esthétique difficile à négocier. D'autres questions se posent comme celle de la validation des décisions, la diffusion du contenu et des conclusions des débats, les formes de restitution des décisions, l'interaction entre les formes locales de démocratie de proximité et les débats d'échelle régionale, nationale ou internationale, il s'agit de pistes à explorer et qui pourront alimenter les discussions au sein des réunions du Conseil de l'Europe autour de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

### ***L'évaluation des projets participatifs***

Il reste la question essentielle de l'évaluation des projets ; la validation des différentes étapes du processus de participation en fait partie et elle est essentielle, car elle permet aux participants de reconnaître le fruit de leur engagement. Mais il est étonnant que de très nombreux projets s'affirmant comme projets de paysage n'aient jamais été soumis à une évaluation de leurs effets réels sur le paysage. Si l'on considère que le projet de paysage est assimilable à un processus qui se nourrit des connaissances qu'il produit lui-même, il offre aussi dans son déroulement une phase d'évaluation : les enseignements issus du processus de projet constituent un moyen d'évaluer les effets du projet ; ils informent en continu les acteurs du projet des effets des mesures prises et mises en œuvre et permettent de les infléchir ou de les corriger au fur et à mesure de l'avancement du projet. Le processus de projet assure une boucle de rétroaction : le projet de paysage constitue un processus territorial qui débute par la connaissance, passe par la définition des objectifs de qualité paysagère, par celle de l'élaboration des mesures de protection, gestion ou aménagement à laquelle suit la phase de bilan, de suivi et d'évaluation qui, en retour, alimente la connaissance, impulsant à nouveau l'action infléchie par ce que le processus a fourni comme connaissances nouvelles<sup>53</sup>.

---

démocratie », in *Dimensions du paysage : réflexions et propositions pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, Ed. du Conseil de l'Europe, *op. cit.*).

<sup>52</sup> Josep Maria Mallarach, *Carta del paisatge de la Vall de Camprodon, Pacte per a la protecció, ordenació, gestió i millora dels paisatges, Pla de gestió*, 2009, 34 pages

<sup>53</sup> Jean-François Seguin, « Le projet de paysage comme processus territorial », *Atelier inter DIREN dans le cadre de la mise en œuvre du Système d'information sur la nature et les paysages*, 16-17 octobre 2008, Vichy.

## Chapitre II. L'apport du paysage à la mise en œuvre des droits humains

*« Je suis monarque de tout ce que j'observe, et personne ne conteste mon droit. »*<sup>54</sup>

L'affirmation d'un droit au paysage par les poètes et philosophes au XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècle n'a fait que précéder l'extension contemporaine des droits humains aux questions environnementales. La Convention européenne du paysage a fait du paysage non seulement un droit individuel mais en même temps un droit collectif. La jouissance du paysage étant par nature simultanément individuelle et collective, elle permet la coexistence de cultures différentes sur le même territoire. La conscience identitaire des habitants du lieu n'est pas la même que celle des personnes de passage. Mais tous, avec des représentations diverses, ont droit au paysage, tout en n'étant pas nécessairement propriétaire du sol.

La Convention européenne du paysage traduit parfaitement les valeurs spirituelles et morales à l'origine des principes de liberté et de prééminence du droit sur lesquelles se fonde toute démocratie véritable conformément au Préambule du Statut du Conseil de l'Europe. Le Préambule de la Convention ainsi que l'ensemble de ses articles invite à mettre en œuvre de façon effective les droits de l'Homme et les libertés fondamentales conformément à l'article 1.b du Statut du Conseil de l'Europe.

De même selon les buts du Conseil de l'Europe visant à favoriser « le progrès économique et social », conformément à l'article 1.a du Statut du Conseil de l'Europe, la Convention européenne du paysage soucieuse de parvenir à un développement durable, traduit les exigences de progrès économique et social. Au plan économique son Préambule insiste sur le fait que le paysage « constitue une ressources favorable à l'activité économique » et que la protection, la gestion et l'aménagement du paysage, qui sont les objectifs de la Convention, « peuvent contribuer à la création d'emplois ». Au plan social la Convention vise dans son Préambule « le bien-être social » et « l'épanouissement des êtres humains ».

Présentée comme la première convention internationale sur le développement durable du XXI<sup>e</sup> siècle, la Convention européenne du paysage est en effet la représentation type du développement durable. Le paysage conjugue, sur la base d'un équilibre harmonieux, les besoins sociaux, économiques, environnementaux et culturels. Son double visage naturel et culturel conduit à prendre en compte de façon simultanée le patrimoine naturel et culturel des populations.

C'est pourquoi le paysage traduit la complexité des territoires en exprimant la symbiose entre les besoins humains de qualité de l'espace propice à l'équilibre social et au bien-être, et les réalités naturelles des équilibres de la biodiversité.

Les développements qui suivent ont pour but de bien montrer les relations complexes entre les droits humains et les territoires perçus par les êtres humains à travers les paysages.

### 1. L'universalité des droits humains face au paysage

La diversité des paysages et des cultures n'est pas en contradiction avec l'universalité des droits humains. En effet cette dernière considère que sur des bases éthiques communes à l'humanité, l'exigence fondamentale de préservation des droits humains est universelle et inspire les instruments juridiques de protection des droits de l'homme. C'est ainsi que la Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948 se retrouve expressément en tête :

---

<sup>54</sup> William Cowper, *The solitude of Alexander Selkirk*, cité par Henry David Thoreau, in *Walden ou la vie dans les bois*, 1854.

- de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales du Conseil de l’Europe ;
- de la Convention américaine relative aux droits de l’homme ;
- de la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples ;
- de la Charte arabe des droits de l’homme ;
- de la Déclaration des droits de l’homme de l’Association des Nations d’Asie du Sud-Est.

Il convient de rappeler que si la Déclaration universelle des droits de l’homme ne mentionne pas le paysage, ce qui se conçoit aisément en 1948 et avant l’adoption de la Convention européenne du paysage, ses articles 22, 25.1 et 29.2 font état de concepts qui sont au cœur de la Convention sur le paysage : « la dignité », « la culture » « la santé » et « le bien-être ». L’article 22 affirme que toute personne est fondée à obtenir la satisfaction « des droits *culturels indispensables à sa dignité* ». L’article 25.1 affirme le droit de toute personne à la *santé* et au *bien-être*. L’article 29.2 vise les justes exigences « *du bien-être général dans une société démocratique* ». Ces dispositions rejoignent la vision du paysage qui est, selon le Préambule de la Convention, un élément essentiel « *du bien-être individuel et social* » et une composante du « patrimoine culturel »<sup>55</sup>.

Cette universalité a permis d’étendre la Convention européenne du paysage aux Etats non européens alors qu’initialement la Convention européenne du paysage visait uniquement la spécificité de l’identité européenne. C’est ainsi que le Protocole portant amendement à la Convention européenne du paysage adopté par le Comité des Ministres le 15 juin 2016 lors de sa 1260<sup>e</sup> réunion, et ouvert à la ratification, acceptation ou approbation le 1<sup>er</sup> août 2016, permettra à l’avenir de protéger, gérer et aménager les paysages selon des principes communs applicables à la diversité des paysages du monde entier. En effet dans tous les continents les paysages reflètent toujours des identités culturelles locales et régionales. Compte tenu des menaces croissantes de banalisation et d’uniformisation des paysages à l’échelle planétaire, une bonne gestion des paysages du monde pouvant s’appuyer sur des principes et directives intelligibles pour tous est devenue une urgente nécessité d’autant plus que la prise de conscience du public et des élus quant à l’importance du paysage pour la qualité de la vie est désormais universelle.

Aussi les droits de l’être humain, qui sont le fondement de la Convention et sont sous-jacents à sa mise en œuvre, seront également à la base de l’application de la Convention hors d’Europe. Grâce à la Convention sur le paysage, le Conseil de l’Europe sera porteur de valeurs et de droits fondamentaux au bénéfice de l’humanité tout entière et pourra diffuser ces valeurs au-delà de ses Etats membres. Le paysage devient une composante essentielle du cadre de vie des êtres humains à l’échelle mondiale (nouveau paragraphe 6 du Préambule). Une initiative latino-américaine sur le paysage avec l’appui du réseau argentin sur le paysage, a élaboré un projet de convention latino-américaine sur le paysage dans le même esprit, rattachant le paysage aux droits de l’homme<sup>56</sup>.

Il sera possible de noter ci-après (II et IV) que les droits de l’être humain, directement ou implicitement mis en œuvre pour l’application de la Convention, sont aujourd’hui considérés par la communauté internationale comme faisant partie de leur patrimoine commun tout comme l’environnement. Le paysage est vu comme une composante essentielle de l’environnement en tant que lien entre culture/territoire et culture/nature. Les droits de l’être humain sont devenus les supports des politiques d’environnement et de développement durable, tels que formulés et approuvés universellement à la Conférence de Rio de Janeiro de 1992 à travers les droits et les principes sur l’environnement et le développement :

---

<sup>55</sup> Le rapprochement « territoire et paysage » et « droit des personnes » à travers la Déclaration universelle des droits de l’homme a été mis en avant par Florencio Zoido dans « Droits de l’homme, territoire et paysage », in Aline Bergé, Michel Collot et Jean Mottet, *Paysages européens et mondialisation*, Ed. Champ Vallon, 2012, p. 50.

<sup>56</sup> *Proyecto de convenio latinoamericano del paisaje*, 4 de mayo de 2016, LALI.

- *droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature* (Principe 1) ;
- *principe d'intégration* : pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément (Principe 4) ;
- *principe de coopération* : les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre (Principe 7) ;
- *principe d'information sur l'environnement et de participation aux processus de prise de décision* en tant que la meilleure façon de traiter les questions d'environnement au niveau qui convient (Principe 10) ;
- *rôle vital des femmes, des jeunes, des populations et communautés autochtones et des collectivités locales* du fait de leur connaissance du milieu et de leurs pratiques traditionnelles dans la gestion de l'environnement de manière à assurer un développement durable (Principes 20, 21 et 22).

Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a, depuis la Résolutions de 1994 (1994/65 du 9 mars 1994), plusieurs fois insisté sur les liens entre les droits de l'homme et l'environnement dont le paysage fait partie. Dans sa Résolution 19/10 du 22 mars 2012 (A/HRC/RES/19/10) reprise le 23 mars 2016 (31/8, A/HRC/RES/31/8) sur les droits de l'homme et l'environnement, le Conseil des droits de l'homme reconnaît que « les êtres humains sont au cœur des préoccupations liées au développement durable, que le droit au développement doit se réaliser de manière à satisfaire équitablement les besoins des générations présentes et futures en matière de développement et d'environnement et que l'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement ». Cette exigence peut s'appliquer en particulier à la protection, la gestion et l'aménagement du paysage.

La Convention universelle sur la diversité biologique de 1992 affirme dans son Préambule que la diversité biologique est « une préoccupation commune à l'humanité » et souligne sa valeur intrinsèque. Parmi les éléments constitutifs de cette valeur, il est possible de reconnaître la présence implicite du paysage sur « les plans environnemental, social, économique, scientifique, éducatif, culturel, récréatif et esthétique ». De nombreuses décisions et recommandations de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique ont depuis lors, à plusieurs reprises, fait état du paysage comme élément important des politiques mises en place en matière de diversité biologique. Ainsi, le Plan stratégique 2011-2020 et les objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique adoptés à Nagoya lors de la 10<sup>e</sup> Conférence des Parties en 2010 prévoient dans l'objectif 11 des mesures intégrées « dans l'ensemble des paysages terrestres et marins ». De plus parmi les recherches entreprises sur la diversité biologique et les services écosystémiques figure l'étude de la relation des services écosystémiques avec « le bien-être humain », ce qui concerne notamment le paysage<sup>57</sup>. Auparavant le paysage avait déjà été pris en considération lors des 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> Conférence des Parties<sup>58</sup>. La Convention sur la diversité biologique est visée par le Préambule de la Convention européenne du paysage.

L'universalité résulte également des liens étroits existant entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, depuis que cette dernière s'inscrit expressément dans les traces du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. Il est ainsi possible de retrouver dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne les droits à la dignité, à l'éducation, à la non-discrimination, à la diversité culturelle, à la santé, au niveau élevé de protection l'environnement impliquant la non-régression (article 6.1 du Traité sur l'Union européenne donnant à la Charte la même valeur juridique que le traité).

---

<sup>57</sup> Voir les recherches de Diversitas sur écosystème et société.

<sup>58</sup> Décisions VII/12 sur l'utilisation durable de la diversité biologique, VII/14 sur diversité biologique et tourisme (COP 7), et VIII/28 sur les lignes directrices relatives aux études d'impact sur la biodiversité (COP 8).

Dans le Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne du 23 mai 2007, les deux organisations fondent leur coopération « sur les principes d'indivisibilité et d'universalités des droits de l'homme ». Le Conseil de l'Europe est considéré comme la source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme en raison de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme<sup>59</sup>. Aussi les grands thèmes abordés dans le présent rapport comme traduction de la mise en œuvre effective de la Convention européenne du paysage, se retrouvent-ils énoncés dans le Mémorandum d'accord : démocratie et bonne gouvernance, dialogue interculturel et diversité culturelle, éducation, cohésion sociale.

Les travaux entrepris par le Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) seront ainsi transmis à l'Union européenne et, en vertu de l'accord concernant la coopération entre l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, l'Agence « tient dûment compte » des décisions, conclusions, rapports et activités en matière des droits de l'homme des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe<sup>60</sup>. Dans cet esprit, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Résolution 2029 (2015) du 27 janvier 2015, en vue de poursuivre la construction d'un espace commun de protection des droits de l'homme et garantir la cohérence des normes et le suivi de leur application, a invité à examiner « la possibilité pour l'Union européenne d'adhérer aux conventions du Conseil de l'Europe qui s'attaquent aux grands problèmes de la société européenne d'aujourd'hui ». Cette invitation peut facilement trouver à s'appliquer à la Convention européenne du paysage, d'autant plus que l'adhésion de l'Union européenne est déjà rendue possible par son article 14.

## 2. Les complémentarités et les conflits entre les droits humains face au paysage

Le droit de l'homme à l'environnement est reconnu par la Déclaration de Stockholm de 1972, la Déclaration de Rio de 1992, la Charte africaine des droits de l'homme de 1981, le Protocole de San Salvador à la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1988 et la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de 1998<sup>61</sup>. Cependant le droit de l'homme à l'environnement n'est pas formellement inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme. A plusieurs reprises l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a exprimé son souhait d'amender cette convention pour y insérer le droit à un environnement sain<sup>62</sup>. Le 28 avril 2010 la Déclaration « Agir ensemble pour la biodiversité, la préservation des espaces naturels et la lutte contre le changement climatique » demande au Comité des Ministres et aux Etats membres du Conseil de l'Europe de reconnaître le droit à un environnement sain comme partie intégrante des droits de l'homme<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> Paragraphes 16 et 17.

<sup>60</sup> Accord publié au Journal officiel de l'Union européenne du 15/07/2008, L. 186/7, paragraphe 8.

<sup>61</sup> Maguelonne Déjeant-Pons, *Humans Rights and the Environment*, Council of Europe Publishing, 2002, 341 p.

<sup>62</sup> Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1431 (1999) « Action future du Conseil de l'Europe en matière de protection de l'environnement » ; Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1614 (2003) « Environnement et droits de l'homme » ; Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1885 (2009) « Elaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un environnement sain ». Les Recommandations de 1999 et de 2003 ont été expressément mentionnées dans l'arrêt CEDH *Atanazov c. Bulgarie*, du 2 décembre 2010, n° 12853/03, paragraphes 56-57 ; M. Déjeant-Pons, « L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme », *Revue universelle des droits de l'homme*, Ed. N.P. Engel, Kehl, 30 novembre 1991, vol. 3 n° 11, pp. 461-470 ; « The right to environment in regional human rights systems », in *Human rights in the twenty-first century: a global challenge* (K. E. Mahoney, P. Mahoney) London, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 595-614.

<sup>63</sup> Déclaration signée par les présidents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe.

Si les droits humains sont universels, ils sont également interdépendants et complémentaires. Néanmoins, juridiquement ils peuvent entrer en conflit lorsque des intérêts contradictoires sont en cause. C'est pourquoi le juge a la tâche délicate dans l'examen de situations concrètes particulières soit de rattacher l'environnement à des droits déjà existants, soit de faire prédominer l'un ou l'autre des droits humains en conflit.

Si l'on s'arrête à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) on doit constater dès l'abord que le paysage est rarement mis en cause et toujours en se rattachant aux questions relatives à l'environnement<sup>64</sup>. Depuis le 9 décembre 1994 avec l'arrêt Lopez-Ostra c. Espagne, la Cour reconnaît que, par ricochet, des atteintes portées à l'environnement et donc aussi à ses composantes comme le paysage, peuvent constituer une violation de certains droits de l'homme expressément consacrés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950. Il en est ainsi lorsque l'atteinte à l'environnement est considérée comme constituant aussi une atteinte au droit à la vie (article 2), ou une atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale et au domicile (article 8). On notera avec intérêt que dans l'arrêt précité de 1994 la Cour considère que : « des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter *le bien-être* d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale ». Ainsi la référence au *bien-être individuel*, qui ne figure même pas dans l'article 8, permet de considérer que pour la Cour le *bien-être* est une valeur à protéger, ce que fait justement la Convention européenne du paysage. La prise en compte de l'environnement comme un droit nouveau de l'homme a été renforcée avec l'arrêt Tatar c. Roumanie du 27 janvier 2009 qui a également rattaché à l'article 8 « le droit à la jouissance d'un environnement sain et protégé ». Là encore on peut faire un rapprochement avec la Convention du paysage qui vise le droit de jouir de paysage de qualité.

Mais la Cour européenne des droits de l'homme continue à bien rappeler que l'atteinte aux droits protégés par l'article 8 ne permet pas de se plaindre d'un aménagement urbain portant atteinte à l'environnement et au paysage du voisinage sans avoir d'effets directs sur les droits au domicile et à la vie privée<sup>65</sup>. Cependant, l'arrêt lui-même laisse entendre qu'une atteinte à un bien environnemental à l'extérieur de la propriété du requérant, pourrait, dans d'autres circonstances, constituer une atteinte à l'article 8 paragraphe 1 : « il en irait autrement si, par exemple, les dommages à l'environnement dénoncés avaient occasionné la destruction d'une zone forestière à proximité de la maison des requérants, situation qui aurait pu affecter plus directement leur propre *bien-être* »<sup>66</sup>. Autrement dit le *bien-être* attaché au domicile est bien conditionné par l'espace environnant garantissant une certaine qualité de l'environnement donc une certaine qualité de vie dont le paysage est indissociable.

Mais le bien-être peut aussi affecter des personnes en dehors de leur domicile comme dans l'affaire Di Sarno c. Italie du 10 janvier 2012 concernant l'accumulation de déchets non ramassés dans un site urbain<sup>67</sup>. La Cour a estimé que les dommages à l'environnement dénoncés par les requérants « sont de nature à affecter directement leur propre *bien-être* »<sup>68</sup>. Cet environnement atteint visait aussi en l'espèce « les paysages », la Cour citant la directive européenne 2006/12 du 5 avril 2006 relative aux déchets qui mentionne en son article 4.1.c « l'atteinte au paysage » pouvant résulter d'une mauvaise gestion des déchets. La Cour de justice de l'Union européenne avait peu auparavant condamné l'Italie pour violation de cette directive alors que la Commission avait constaté « une dégradation significative du paysage »<sup>69</sup>. La Cour a retenu ce moyen : « Compte tenu de l'absence de disponibilité

<sup>64</sup> Voir le *Manuel sur les droits de l'Homme et l'environnement*, Conseil de l'Europe, 2012, 2<sup>e</sup> Ed.

<sup>65</sup> CEDH, Kyrtatos c. Grèce, n°41666/98, 22 mai 2003 ; note Yves Winisdoerffer, *Revue juridique de l'environnement*, 2004, n° 2, p.176.

<sup>66</sup> Paragraphe 53.

<sup>67</sup> CEDH, Di Sarno c. Italie, n° 30765/08 ; Note Francis Haumont, La crise des déchets en Campanie et les droits de l'homme, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 2012/92 ; Anne Rasson-Roland, Quelques arrêts récents de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs au droit fondamental à la protection de l'environnement, in *D'urbanisme et d'environnement*, Liber Amicorum Francis Haumont, Bruylant, 2016, p. 763.

<sup>68</sup> Paragraphes 81 et 104.

<sup>69</sup> CJUE, Commission c. Italie, 4 mars 2010, C/297/08, paragraphe 90.

de décharges suffisantes, la présence de telle quantités de déchets hors des lieux de stockage appropriés et autorisés est susceptible de porter atteinte aux paysages »<sup>70</sup>.

Le plus souvent le droit à l'environnement et donc le droit au paysage, risque d'entrer en conflit avec d'autres droits fondamentaux, en particulier le droit de propriété ou le droit d'entreprendre. Si des mesures juridiques sont prises en faveur du paysage, par exemple en interdisant de construire ou d'agrandir dans des espaces protégés pour leur qualité paysagère, les propriétaires affectés peuvent considérer qu'il y a une atteinte à leur droit de propriété protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Mais cet article 1 prévoit toutefois la possibilité de porter atteinte à la propriété pour cause d'utilité publique ou pour des motifs d'intérêt général. Dans une affaire ancienne la Commission européenne des droits de l'homme a fait prédominer le droit au paysage sur le droit de propriété. Elle a considéré que : « les contrôles d'aménagement sont nécessaires et souhaitables pour préserver des zones d'exceptionnelle beauté contre une exploitation impropre (...) au double bénéfice des habitants et des visiteurs de Jersey »<sup>71</sup>.

Une décision plus récente de la Cour européenne des droits de l'homme consacre la sauvegarde de l'intégrité des paysages face au droit de propriété et à des impératifs économiques. Il s'agit de l'arrêt *Hamer c. Belgique* du 27 novembre 2007 relatif à une construction sans permis de construire dans une forêt qui a fait l'objet d'une démolition forcée pour laquelle le propriétaire invoquait la violation de sa propriété. La Cour a rejeté la demande en admettant la légitimité du but poursuivi par l'Etat : protéger une zone forestière paysagère non bâtissable. Selon cet arrêt, « Des impératifs économiques, et même certains droits fondamentaux comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement »<sup>72</sup>.

Mais à l'inverse, la Cour ne garantit pas nécessairement aux propriétaires un droit subjectif au paysage dont ils bénéficieraient. Le bien privé ne peut se réclamer d'un droit au maintien dans un environnement agréable : ainsi d'une propriété ayant vue sur une centrale nucléaire<sup>73</sup>. Il serait toutefois possible de considérer, en s'inspirant et/ou en visant expressément la Convention européenne du paysage, ce que la Cour européenne des droits de l'homme peut très bien faire<sup>74</sup>, que le bien privé protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 n'est plus respecté lorsque le paysage dont il jouit normalement est atteint ou défiguré. C'est ce qui a été admis du fait d'une construction illégale privant le requérant de la vue sur la mer<sup>75</sup>. De même le droit protégé au titre de l'article 8 d'atteinte à la vie privée et au domicile devrait inclure la jouissance des agréments du domicile dont le paysage naturellement fait partie. Le domicile est un tout en tant qu'espace de vie physique, mentale et psychologique, il constitue en lui-même un paysage vécu comme tel par ses habitants.

La jurisprudence récente de la Cour conduit à envisager ces évolutions puisque le juge européen a admis dans l'arrêt *Plachta c. Pologne* n° 25194/08 du 25 novembre 2014, qu'une atteinte grave à l'environnement naturel peut affecter « le *bien-être d'une personne* en la privant de la jouissance de

<sup>70</sup> L'affaire devait se poursuivre par une condamnation de l'Italie à payer 20 millions d'euros en raison de la mauvaise gestion des déchets persistants dans la région de Campanie et inexécution de l'arrêt du 4 mars 2010 (CJUE, 16 juillet 2015, aff. C. 653/13), paragraphe 107.

<sup>71</sup> Décision du 11 mars 1985, requête n° 111 85 84, *Muriel Herrick c. Royaume-Uni*, DR, n° 42, p. 275.

<sup>72</sup> Voir de même CEDH, *Turgut c. Turquie*, n° 1411/03 du 8 juillet 2008, paragraphe 90 ; CEDH, *Koktepe c. Turquie*, n° 35785/03 du 22 juillet 2008, paragraphe 87 ; CEDH, *Satir c. Turquie*, n° 36192/03 du 10 mars 2009, paragraphe 33.

<sup>73</sup> Décision de la Commission des droits de l'homme du 17 mai 1990 n° 13728/88, *S c. France* ; voir de même CEDH, *Flamenbaum c. France* n° 3675/04 du 13 décembre 2012, paragraphe 184.

<sup>74</sup> La CEDH peut viser des traités du Conseil de l'Europe ou non, auxquels les Etats sont ou ne sont pas Parties, au titre du droit et de la pratique internationaux pertinents. Voir par exemple *Tatar c. Roumanie*, n° 67021/01 du 27 janvier 2009, p. 19.

<sup>75</sup> CEDH, *Fotopoulou c. Grèce*, n° 66725/01 du 18 novembre 2004.

son domicile »<sup>76</sup>. Ainsi, sous réserve de prouver qu'une atteinte au paysage constitue une atteinte suffisamment grave au bien-être individuel, cette atteinte au paysage pourrait être censurée soit au titre de l'article 8, soit au titre de l'article 1 du Protocole n° 1. L'arrêt *Fadayeva c. Russie* du 9 juin 2005 n° 5723/00, avait déjà relevé qu'une nuisance d'ordre écologique pouvait avoir un effet sur la santé mentale des victimes<sup>77</sup>. Le lien entre le paysage et la santé des personnes a fait déjà l'objet de plusieurs travaux de recherche qui pourraient renforcer cette approche<sup>78</sup>.

Il convient enfin de souligner que la protection des paysages a été expressément mentionnée par la Cour comme constituant un motif d'intérêt général ayant valeur de but légitime permettant au droit de l'Etat de réglementer l'usage des biens en vertu de l'alinéa 2 de l'article 1 du Protocole n° 1 en restreignant le droit de propriété en vue de : « protéger *le paysage* et d'aménager le territoire de façon rationnelle et compatible avec le respect de l'environnement »<sup>79</sup>. L'intérêt général est normalement celui de l'Etat mais peut aussi concerner celui des autorités locales, ce qui sera le cas le plus souvent en ce qui concerne le paysage. Afin d'aménager un espace vert public ayant pour base légale le plan d'urbanisme, la restriction au droit de propriété : « visait à préserver la nature et l'environnement, ce qui aux yeux de la Cour répond à un impératif des *communautés locales* et rentre bien dans l'intérêt général, au sens du paragraphe 2 de l'article 1 du Protocole n° 13 »<sup>80</sup>. La Cour admet que : « la protection de la nature et des forêts et plus généralement de l'environnement constitue une *valeur* »<sup>81</sup>.

Le but légitime de protéger l'environnement et en l'espèce le caractère rural d'un paysage inscrit dans les documents d'urbanisme comme zone verte de conservation du paysage a pu se heurter au droit des minorités tziganes. Dans l'affaire *Chapman c. Royaume Uni*, la protection du paysage l'a emporté sur le droit de propriété en admettant que l'interdiction de stationner une caravane dans un terrain appartenant à une famille tzigane n'était pas contraire à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>82</sup>. Cette décision discutable<sup>83</sup> montre que les conflits entre droits de l'homme peuvent permettre au droit à l'environnement de l'emporter à propos du paysage, sur un droit particulièrement sensible comme le droit des minorités, dans des circonstances spécialement détaillées par le juge et propres à l'espèce. En réalité le juge n'a pas voulu que le droit des minorités aboutisse à favoriser par une discrimination positive une catégorie de population qui pourrait impunément violer les règles prises dans « les intérêts de la population en général » concernant l'environnement qualifié dans la décision de « bien commun »<sup>84</sup>.

La prise en compte de l'environnement et du paysage par les juges des droits de l'homme commence aussi à faire l'objet d'un intérêt nouveau auprès du juge américain des droits de l'homme<sup>85</sup>. Sa jurisprudence n'est pas aussi développée que celle du juge européen. Il relève néanmoins l'importance

<sup>76</sup> Paragraphe 77.

<sup>77</sup> Paragraphe 69. Voir aussi CEDH, *Dubetska c. Ukraine* n° 30499/03 du 10 février 2011, paragraphe 105.

<sup>78</sup> Voir notamment : Nicolas Bauer, Marie Mondini, Andreas Bervasconi, *Landscape and health*, Swiss Federal Institute for Forest, Snow and Landscape, 2012 ; Catherine Waed Thompson, Peter Aspinall, Simon Bell, *Open space 2, Innovative approach to researching landscape and health*, Taylor and Francis, UK, 2010.

<sup>79</sup> CEDH, *Valico SRL c. Italie*, 21 mars 2006, n° 70074/01.

<sup>80</sup> Paragraphe 26 de la Décision de la CEDH n° 32635/05 du 15 janvier 2013, *Marco Campanile c. Italie*.

<sup>81</sup> Par exemple CEDH *Satir c. Turquie*, n° 36192/03 du 10 mars 2009, paragraphe 33.

<sup>82</sup> CEDH, *Chapman c. Royaume Uni*, n° 27238/95 du 18 janvier 2001.

<sup>83</sup> Jean-Pierre Marguénaud met cet arrêt au passif des jurisprudences environnementales dans « Droits de l'homme à l'environnement et CEDH », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 2003, p. 16. Voir également M. Déjeant-Pons, « Le droit de l'homme à l'environnement, droit fondamental au niveau européen dans le cadre du Conseil de l'Europe, et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *Revue juridique de l'environnement*, 1994, n° 4, p. 373.

<sup>84</sup> Paragraphes 94 et 96.

<sup>85</sup> Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville, « L'écologisation du système interaméricain des droits de l'homme : commentaire de la jurisprudence récente (2010-2013) », *Revue juridique de l'environnement*, 3/2014, p. 489.



du droit d'accès aux ressources naturelles<sup>86</sup> et les atteintes aux droits résultants d'une « transformation radicale du paysage » condamnant un Etat à une réhabilitation appropriée<sup>87</sup>.

### 3. Le paysage, espace commun partagé

La Convention du paysage est inclusive en ce sens qu'elle considère que le paysage, patrimoine commun naturel et culturel, fait nécessairement l'objet d'un usage partagé entre tous ceux qui ont le droit de profiter du paysage<sup>88</sup>. A ce titre le paysage répond directement aux exigences des droits de l'homme qui prohibent la discrimination et prônent le vivre ensemble (article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme). Ce vivre ensemble doit être pacifié selon l'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : les êtres humains doivent agir les uns envers les autres « dans un esprit de fraternité ». La gestion partagée et participative du paysage ne peut que contribuer à cet idéal. L'égalité en droit et en dignité est également applicable aux usagers du paysage.

Le paysage apparaît bien ici comme la rencontre d'un lieu physique et d'une représentation mentale individuelle et collective traduisant à la fois l'intégration interculturelle, les droits de l'homme et la démocratie.

C'est pourquoi l'on peut légitimement rattacher la paysage aux constats et préconisations de la Recommandation CM/Rec (2015) 1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur « l'intégration interculturelle » adoptée la 21 janvier 2015. Tout paysage est « un espace public commun partagé » qui « incite les individus à explorer des identités plurielles à travers la diversité du patrimoine et des expressions culturelles contemporaines »<sup>89</sup>.

En application du rapport du Groupe d'éminentes personnalités intitulé « *Vivre ensemble : conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle* » de 2011, on peut considérer que la Convention européenne du paysage répond parfaitement aux préconisations de ce rapport :

- en prônant une véritable inclusion des populations d'origines diverses au niveau du terrain<sup>90</sup> ;
- en invitant à participer aux conventions européennes les Etats non européens (Recommandation stratégiques 17), ce qui est prévu par le projet de Protocole de 2016 à la Convention européenne du paysage ;
- en encourageant à la participation active à la vie publique locale pour tous : nationaux, étrangers, immigrés (Recommandation stratégique 24), ce qui est prévu par l'article 5.c de la Convention européenne du paysage puisque le « public » visé à cet article comme dans le Préambule, n'introduit aucune discrimination conformément à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans la Recommandation 2093 (2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur « culture et démocratie » il est rappelé que la culture fait partie intégrante du processus démocratique. A ce titre il est recommandé de soutenir les projets qui visent à intégrer les activités culturelles dans d'autres domaines. L'intégration dans les politiques paysagères est par conséquent particulièrement

<sup>86</sup> Commission interaméricaine des droits de l'homme, Pobladores de Quishque-Tapayrithua c. Pérou, 24 juillet 2014, n° 62/14, paragraphe 2

<sup>87</sup> Cour américaine des droits de l'homme, Pueblos Kalinas y Lokono, c. Surinam, 25 novembre 2015, série C n° 309, paragraphes 93 et 220.

<sup>88</sup> Michel Prieur, « Le paysage et le droit de l'environnement en Europe », in Michel Prieur, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, 2014, p. 567.

<sup>89</sup> Voir aussi Catherine Ward Thompson and Penny Travlou, *Open space: people space*, Ed. Talor and Francis, UK, 2007.

<sup>90</sup> Page 44.

bienvenue. La Recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe 177 (2005) sur les identités culturelles des périphéries urbaines demande d'aider les autorités locales à identifier les bonnes pratiques de développement d'identité culturelle (paragraphe 13.d). Là encore on doit considérer que la Convention européenne du paysage satisfait déjà à cette demande en préconisant l'identification des paysages à son article 6.C.1.

L'élaboration par le Conseil de l'Europe en 2005 d'indicateurs de cohésion sociale à travers un guide méthodologique exhaustif montre que l'approche territoriale concertée par la qualité de la vie et les espaces de vie conduit nécessairement à prendre en compte la valeur « paysage ». Bien que le paysage ne soit pas mentionné en tant que tel dans le guide méthodologique, il se rattache obligatoirement à deux éléments clés pour les indicateurs : « le *bien-être* citoyen » et « l'*espace physique de vie* favorable au développement personnel et social ». Sont mentionnés d'ailleurs comme indicateurs : les droits environnementaux et l'accès à un environnement sain<sup>91</sup>.

À la suite de la 10<sup>e</sup> Conférence des ministres de la culture à Moscou en avril 2013, le Conseil de l'Europe a lancé un projet de cadres d'indicateurs pour la culture et la démocratie (CICD). Les études présentées au Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) en 2016 démontrent la faisabilité de tels indicateurs comme permettant d'illustrer les relations entre culture et démocratie et font état de l'influence des éléments culturels sur le bien-être<sup>92</sup>. Il serait opportun d'étudier la faisabilité d'un élargissement de ces indicateurs afin de traiter de la contribution que le paysage apporte à la culture et à la démocratie, sur la base de la Convention européenne du paysage qui a clairement mis en avant l'apport du paysage au patrimoine culturel et l'apport du patrimoine naturel au patrimoine culturel. La forte interdépendance entre nature-culture-démocratie-paysage mériterait d'être plus systématiquement soulignée.

#### **4. L'inventaire des droits humains mis en œuvre grâce à la Convention du paysage**

Les droits humains s'appliquent en tous lieux et à toutes les personnes. Il est clair qu'ils ont tous vocation à s'appliquer aussi bien dans les paysages exceptionnels que dans les paysages du quotidien ou les paysages dégradés.

La Convention européenne du paysage ne consacre aucun droit de l'être humain nouveau. Mais, de façon expresse ou implicite, elle se réfère à plusieurs reprises à des droits de l'homme existants et reconnus, soit au niveau européen, soit au niveau universel. Il a été possible de considérer avec justesse que la Convention européenne du paysage exprime « la dimension territoriale des droits de l'homme »<sup>93</sup>.

Selon Enrico Buergi, Président honoraire de la Conférence de la Convention européenne du paysage : « une haute qualité du paysage, une haute qualité du cadre de vie pour chacun, par la valorisation du paysage en tant que marque de l'histoire, berceau de l'identité culturelle, patrimoine commun et reflet d'une Europe plurielle, est un pilier essentiel des droits de l'homme. Les droits de l'homme ne peuvent être séparés du contexte historique et sociologique, c'est pourquoi aujourd'hui ils doivent englober les aspects du bien-être »<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Guide méthodologique pour l'élaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale, Conseil de l'Europe, 2005 et Recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux 207 (2007) sur l'élaboration d'indicateurs de la cohésion sociale, approche territoriale concertée.

<sup>92</sup> Cadres d'indicateurs pour la culture et la démocratie, juin 2016, Conseil de l'Europe, CDCPP (2016)6, Add. 1, 2, 3.

<sup>93</sup> M. Déjeant-Pons, « L'émergence d'un droit au développement durable : les perspectives de la dimension territoriale des droits de l'homme », in *Environnement et renouveau des droits de l'homme*, Colloque de Boulogne-sur-Mer 2003, *La Documentation française*, 2006, p. 84. Eleonara Petrova-Mitevskva, représentante du Comité des Ministres, discours d'ouverture du 22 mars 2007, Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe, T-FLOR (2007) 14, p. 31.

<sup>94</sup> Enrico Buergi, *idem*, p.36.

De même lors du 10<sup>e</sup> anniversaire de la Convention européenne du paysage on a souligné que la Convention contenait « *la dimension territoriale des droits de l'homme* »<sup>95</sup>. Dans le même sens on trouve dans les conclusions finales de la 6<sup>e</sup> Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage à Strasbourg le 4 mai 2011 que : « les participants ont considéré l'importance de la Convention européenne du paysage comme instrument de mise en œuvre des grands enjeux du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'état de droit et en vue de traiter des grands problèmes de la société »<sup>96</sup>.

Il est ainsi possible d'identifier neuf droits humains que la Convention du paysage met en œuvre directement ou indirectement. Le tableau qui figure en annexe mentionne les instruments européens et internationaux des droits humains qui consacrent chacun des droits concernés, comme indiqué ci-dessous.

### ***Le droit au bien-être, à la qualité de la vie et au développement durable***

Le droit au bien-être, à la qualité de la vie et au développement durable est visé par le Préambule de la Convention du paysage dans la mesure où celui-ci constitue « un élément essentiel du *bien-être individuel et social* » qui implique des droits pour chacun. Il faut rattacher au *bien-être* des éléments qui s'y rapportent et qui figurent également dans le préambule : « le paysage contribue à *l'épanouissement des êtres humains* », le paysage « est partout un élément important de *la qualité de vie des populations* »<sup>97</sup>. On a vu précédemment que le *bien-être* est un élément étroitement lié aux droits de l'homme, à travers notamment la Déclaration universelle des droits de l'Homme (articles 25.1 et 29.1). Le bien-être figure aussi dans le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (article 4) et dans la Convention relative aux droits de l'enfant (article 17). Quant au développement durable visé par le Préambule de la Convention européenne du paysage, il n'est que l'expression synthétique des exigences cumulées économiques, sociales et environnementales qui conduisent au bien-être et à la qualité de la vie. Développé dans l'ensemble de la Déclaration de Rio de 1992, il figure désormais dans toutes les conventions internationales sur l'environnement. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne y donne une place de choix dans son préambule et dans son article 37. La Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 met l'accent sur ce qui favorise pour les enfants le bien-être social, spirituel, moral et culturel ainsi que sa santé mentale. Il est évident que le paysage concerne aussi les enfants au titre de plusieurs droits énoncés ci-après. C'est pourquoi la Comité des Ministres a insisté sur l'éducation des enfants au paysage dans les Recommandations relatives au paysage. Le Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant dans son observation générale n° 17 de 2013 sur le droit des enfants au repos, aux loisirs et à la participation à la vie culturelle constate que : « les relations avec la nature par le jardinage, les moissons, les cérémonies ou les contemplations paisibles sont une dimension importante des arts et du patrimoine de nombreuses cultures » et que de ce fait les Etats ont des obligations de faire telles que : « créer des espaces verts ouverts à tous les enfants ; prévoir des liaisons vers des espaces verts *paysagers* et de vastes zones de nature propices aux jeux et loisirs »<sup>98</sup>.

### ***Le droit à la santé***

Bien que non mentionné expressément dans la Convention, le droit à la santé est admis en droit international des droits de l'homme. Le droit à la santé est reconnu au niveau européen par l'article 11

<sup>95</sup> *Actes de la célébration du 10<sup>e</sup> anniversaire de la Convention européenne du paysage*, Florence, Italie, 20-21 octobre 2000, Ed. du Conseil de l'Europe ; *Proceedings of the Council of Europe Celebration on the 10<sup>th</sup> Anniversary of the European Landscape Convention*. Voir également la Déclaration de la Commission du développement territorial durable de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, sur le thème « nouveaux défis, nouvelles opportunités », 2010.

<sup>96</sup> Conseil de l'Europe, CEP-CDPATEP (2011) 18 F, Annexe 8, p. 65.

<sup>97</sup> Voir Yves Luginbuhl, « Paysage et bien-être individuel et social », in *Paysage et développement durable : les enjeux de la Convention européenne du paysage*, Conseil de l'Europe, 2006, p. 33 et s.

<sup>98</sup> Paragraphes 40 et 58.

de la Charte sociale européenne. La santé doit être entendue comme visant l'équilibre mental, le bien-être, l'épanouissement et la qualité de la vie<sup>99</sup>. C'est ainsi que le Comité des droits sociaux du Conseil de l'Europe a considéré que l'article 11 de la Charte sociale garantit le droit à un environnement sain<sup>100</sup> à travers le droit à la santé. Bien-être, épanouissement et qualité de vie des populations sont des objectifs tous présents dans la Convention du paysage. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) dans son rapport sur « environnement sain, peuple en bonne santé » (*healthy environment, healthy people*) de mai 2016 cite deux fois le paysage comme un élément à prendre en compte<sup>101</sup>.

### ***Le droit à la dignité et à la non-discrimination***

Le droit à la dignité et à la non-discrimination<sup>102</sup> se rattache « à l'épanouissement des êtres humains » (Préambule de la Convention du paysage) et concerne les personnes vivant dans des espaces dégradés tels que bidonvilles ou périphéries de certaines villes. Etre privé de paysage de qualité est une souffrance psychologique et mentale qui porte atteinte à la dignité et en même temps au droit à la vie. Comme un auteur l'a exprimé : « Le paysage est donc le territoire élevé à une forme vivante et la mesure de *la dignité de l'homme*, de sa façon d'habiter et de construire (de son « être », pour le dire avec les mots de Heidegger dans la très célèbre conférence « bâtir, habiter, penser » de 1951) »<sup>103</sup>. Dans cette même conférence prononcée à Darmstadt, le philosophe considère que l'espace pour l'homme n'est pas un vis-à-vis et que l'on ne peut penser l'homme indépendamment de l'espace. L'espace c'est l'habitation pensée dans l'être de l'homme. De ce fait le paysage est consubstantiellement partie de l'être et donc de la dignité de l'homme.

Dignité et non-discrimination se retrouvent dans presque tous les textes sur les droits de l'homme comme base fondamentale de ces droits. C'est ainsi qu'ils figurent dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (articles 7 et 22), dans le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (article 3), dans le Pacte international sur les droits civils et politiques (article 2), dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (articles 1 et 21) et dans le Protocole n° 12 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses adoptées le 2 mars 2016 lors de la 1249<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres sont applicables à la gestion des paysages en prévoyant entre autre la participation au processus démocratique, l'accès aux biens et le vivre ensemble dans un esprit de non-discrimination<sup>104</sup>.

### ***Le droit de participer à la vie culturelle***

Le droit de participer à la vie culturelle est énoncé à l'article 15, paragraphe 1 a) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans son observation générale n° 21 le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a précisé qu'aux fins de sa

<sup>99</sup> La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité (Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, tel qu'adopté par la Conférence internationale sur la Santé, New York, 19-22 juin 1946 ; signé le 22 juillet 1946 par les représentants de 61 Etats. 1946 (Actes officiels de l'Organisation mondiale de la Santé, n°. 2, p. 100) et entré en vigueur le 7 avril 1948).

<sup>100</sup> Comité européen des droits sociaux, réclamation n° 30/2004, Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme c. Grèce, 6 décembre 2006, paragraphe 95.

<sup>101</sup> Pages 8 et 48.

<sup>102</sup> Sur les liens entre droit à la qualité de la vie, droit à la santé, promotion du bien-être et dignité, voir Pascale Steichen, « Evolution du droit à la qualité de la vie, de la protection de la santé à la promotion du bien-être », *Revue juridique de l'environnement*, 3/2000, p. 361

<sup>103</sup> Giorgio Bertone, *Pour une redéfinition historique du paysage : le regard littéraire*, in Aline Bergé, Michel Collot et Jean Mottet, *op.cit.*, p. 96

<sup>104</sup> Paragraphes 49, 53 et 7.

mise en œuvre ce droit comprend le mode de vie, l'habitation et « l'environnement naturel et humain »<sup>105</sup>. Ce droit a sa source dans l'article 27.1 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

Ce droit est également mentionné à l'article 17 de la Charte africaine des droits de l'Homme interprété par la Commission africaine des droits de l'Homme comme ne permettant pas d'interdire l'accès à un espace territorial au profit d'une réserve de chasse, dans la mesure où l'espace en question représente un système intégré de croyance, de valeurs, de mœurs et de traditions dont seraient privées les populations locales<sup>106</sup>. Pour la Commission africaine, le paysage est par définition la fusion entre la terre et la culture : « la culture désigne cette entité complexe qui comprend le lien spirituel et physique d'une personne avec les terres, les connaissances, les croyances, l'art, le droit, les mœurs<sup>107</sup>, les coutumes ».

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, adoptée le 27 octobre 2005 à Faro vise la Convention européenne du paysage et inclut selon son article 2 « tous les aspects de l'environnement résultant de l'interaction dans le temps entre les personnes et les lieux ». La Convention européenne du paysage est une illustration directe de l'interaction entre le territoire et la vie culturelle en faisant du paysage un livre ouvert sur la culture des populations. Les paysages sont des visages des formes territoriales qui reflètent la diversité culturelle (article 5.a de la Convention). Le mot « culture » est mentionné cinq fois dans le Préambule de la Convention européenne du paysage, laquelle prévoit expressément l'intégration des paysages dans les politiques culturelles (article 5.d) et la participation du public prévue à l'article 5.c est le moyen de mettre en œuvre le droit de participer à la vie culturelle<sup>108</sup>.

### ***Le droit au paysage pour tous et le paysage ressource commune***<sup>109</sup>

Le droit au paysage n'est pas mentionné en tant que tel dans la Convention européenne du paysage. Mais il est présent implicitement dans le Préambule où le paysage implique « des droits pour chacun » et permet au public (donc tous) « de jouir de paysages de qualité » et « de jouer un rôle actif dans leur transformation ».

Ce droit au paysage est directement issu du « droit de l'homme à l'environnement » désormais reconnu tant au plan international que national<sup>110</sup>. Au plan international ce droit résulte du Principe 1 des Déclarations de Stockholm et de Rio, de la Charte africaine des droits de l'Homme, de la Convention de Maputo, du Protocole de San Salvador à la Convention américaine des droits de l'Homme et de l'article 1 de la Convention d'Aarhus, à laquelle renvoie le Préambule de la Convention sur le paysage.

Le droit au paysage est aussi étroitement lié à la démocratie. Le paysage implique le respect de la démocratie : « le paysage est l'affaire de tous. Sa qualité exprimera le niveau de partenariat, les capacités de négociation, d'échanges entre les groupes sociaux qui le produisent, le gèrent, l'utilisent »<sup>111</sup>.

<sup>105</sup> Observation générale n° 21, 21 décembre 2009, E/c.12/GC/21.

<sup>106</sup> Commission africaine des droits de l'Homme, Endorois Welfare Council c. Kenya, 25 novembre 2009, paragraphe 250.

<sup>107</sup> Paragraphe 241 de la décision supra, in caselaw.ihrda.org/fr/doc/276.03.

<sup>108</sup> Michel Prieur, « La protection juridique des paysages culturels », in M. Prieur, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, 2014, p. 625.

<sup>109</sup> Shelley Egoz, Jala Makhzoumi, Gloria Pungetti, *The right to landscape. Contesting landscape and human rights*, op.cit.

<sup>110</sup> Pour une étude de droit comparé voir D. R. Boyd, *The environmental rights revolution*, Vancouver, UBC press, 2012.

<sup>111</sup> Sébastien Géorgis, *Les paysages ruraux européens, principes de création et de gestion*, Conseil de l'Europe, 1995, p. 29.

Selon la Convention sur le paysage, il s'agit d'un droit de jouir d'un paysage de qualité applicable à tous les territoires (et pas seulement pour les paysages exceptionnels) et d'un droit pour tous, sans discrimination, au titre de l'égalité d'accès au paysage. La sensibilisation au paysage prévue à l'article 6.A de la Convention européenne du paysage contribue à donner à chacun conscience de son droit au paysage.

Ce droit au paysage suppose un espace commun partagé et donc un accès au paysage<sup>112</sup>. Cela conduit de fait à la reconnaissance que le paysage est un « bien commun » ou, selon la Convention paysage « *une ressource commune* ». Un paysage ne peut, en tant que tel, faire l'objet d'une appropriation. Juridiquement cela implique une vue sans entraves sur l'espace environnant qui variera selon que l'espace considéré est public ou privé. Dans les espaces publics le droit au paysage sera facilité au titre de l'accès libre pour tous sous réserve de restrictions liées à la sécurité publique (dangers d'accès à des falaises, à des crevasses ou autres dangers géologiques) ou à la fragilité écologique de certains lieux (espaces naturels protégés). Dans les espaces privés des restrictions plus grandes liées au droit de propriété et au droit de se clore pourront restreindre l'accès au paysage. Le programme de développement durable à l'horizon 2030 qui vise à réaliser les droits de l'Homme pour tous, énonce dans son objectif 11.7 qu'il convient « d'ici 2030 d'assurer l'accès de tous, en particulier des femmes et des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées, à des espaces verts et des espaces publics sûrs »<sup>113</sup>.

Les qualités de « *patrimoine commun* », de « *patrimoine culturel et naturel* », de « *ressource commune* » reconnues au paysage par le Préambule de la Convention du paysage, permettent de le considérer comme « un bien commun » ou *res communis*, au même titre que l'air, l'eau ou la biodiversité. Le paysage est une ressource naturelle et culturelle partagée. Aussi en fait et en droit, selon souvent des pratiques locales et coutumières, les propriétaires laissent un accès libre à leurs terrains permettant un accès aux paysages grâce aux chemins de randonnées ou aux chemins forestiers. De rares Etats ont même légiféré pour permettre le libre accès à la nature, comme la Loi norvégienne sur les loisirs de plein air (*Outdoor recreation Act*) de 1957<sup>114</sup>.

Il est possible de noter avec intérêt que la Déclaration de Florence sur les paysages, adoptée à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de l'UNESCO sur le patrimoine mondial considère que : « Le paysage est un bien commun, le droit au paysage est une nécessité humaine »<sup>115</sup>. Cette même Déclaration : « encourage le respect des droits de l'homme incluant les droits des communautés de garantir leur qualité de vie et de préserver leurs ressources, leur identité et leurs croyances ». Aussi le droit au paysage est-il le reflet, non pas d'un droit de propriété sur le paysage, mais d'un droit d'usage partagé qui implique l'accès et la participation à la gestion. Des auteurs ont pu alors parler de justice spatiale ou justice paysagère au sens anglo-saxon (*spatial justice or landscape justice*)<sup>116</sup>.

<sup>112</sup> L'accès au paysage était réclamé dès 1994 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans la Recommandation n° R (94) 6, Annexe, paragraphe 4; Michel Delnoy, « La zone d'habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics », in *D'urbanisme et d'environnement*, Liber Amicorum Francis Haumont, Bruylant, 2016, p.103.

<sup>113</sup> Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 25 septembre 2015, Programme de développement durable à l'horizon 2030, A/RES/70/1.

<sup>114</sup> Odd Inge Vistad and Margrete Skar, *Access and privacy, rights and realities among the populated Norwegian shoreline*, in UNISCAPE Seminar Firenze, January 16-17, 2004, *Common goods from a landscape perspective*, I Quaderni di Carreggi, n° 06 /2014, pp. 98-99

<sup>115</sup> UNESCO, Florence Declaration on landscape, 19-21 September 2012.

<sup>116</sup> Voir aussi dans I quaderni di Careggi, n° 6/2014, *op.cit.* Amy Strecker, *Landscape, property and common good: the ambiguous convergences of spatial justice*, p. 25 ; Laura Menatti, *What does right to landscape mean? An analysis through the concept of commons*, p. 200 ; Luca Di Giovanni, *The use of landscape in italian property law*, p. 87 ; Andreia Saavedra Cardoso, *Agro-urbanism and the right to landscape common goods. The Saclay plateau case study*, p. 15.

Le droit au paysage apparaît finalement à la fois comme un droit individuel et comme un droit collectif. Il bénéficie, grâce à la Convention européenne du paysage et selon la lettre des jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme à propos de l'environnement, à la fois de droits procéduraux : droit à la participation du public et des acteurs concernés aux politiques du paysage, et des droits substantiels : jouissance d'un bien commun.

### ***Le droit à l'éducation***

Un bien commun relève de la responsabilité commune. Cela implique une éducation au paysage comme le préconise la Convention européenne du paysage<sup>117</sup>. L'article 6.B est consacré à la formation et à l'éducation. La Recommandation CM Rec (2008)3 du Comité des Ministres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage traite à son point D de l'éducation. Afin de mieux appliquer ces dispositions le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a approuvé deux recommandations : CM Rec (2014) 8 sur la promotion de la sensibilisation au paysage par l'éducation et CM Rec (2015) 7 sur le matériel pédagogique pour l'éducation au paysage à l'école primaire. Une troisième Recommandation devrait être ultérieurement adoptée sur l'éducation au paysage dans l'enseignement supérieur<sup>118</sup>.

### ***Le droit à l'information et à la participation***

Ces deux droits qui constituent les droits procéduraux fondamentaux du droit de l'environnement depuis l'énoncé du Principe 10 de la Déclaration de Rio 1992 et depuis la Convention d'Aarhus de 1998, s'imposent à la formulation et à la mise en œuvre des politiques du paysage préconisées par la Convention européenne du paysage. C'est ainsi que le Préambule de la Convention vise la Convention d'Aarhus et que les articles 5.c et 6.C prévoient la participation du public.

### ***Le droit à réparation et à restauration***

Les atteintes à l'environnement et sa dégradation font de plus en plus l'objet de mesures de réparation et de restauration qui se rattachent en principe au droit à l'environnement, mais qui peuvent aussi être considérées en elles-mêmes comme l'expression d'un droit à réparation. Ainsi le Principe 13 de la Déclaration de Rio de 1992 prévoit « la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement ». La Convention européenne du paysage envisage la « protection » des paysages et leur aménagement à travers des actions de « restauration » (article 1.f). En visant dans le Préambule les paysages « dégradés », la Convention invite à prendre des mesures tendant à mettre fin à cette dégradation. En général les instruments juridiques qui permettent de fonder réparation et restauration s'appuient sur les droits nationaux relatifs à la responsabilité qui font de plus en plus l'objet de mesures spécifiques pour l'environnement, applicables également au paysage. La réparation pour atteinte aux « aspects caractéristiques du paysage » et la remise en état sont prévus par la Convention de 1993 du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant des activités dangereuses pour l'environnement (article 2.8 et 10)<sup>119</sup>.

Ainsi l'article 4 de la Loi française du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages instaure-t-elle un régime nouveau de réparation du préjudice écologique. Celui-ci

---

<sup>117</sup> Benedetta Castiglioni, « L'éducation au paysage à l'école », in *Facettes du paysage : réflexions et propositions pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, Ed. du Conseil de l'Europe, *op. cit.*, p. 223 ; Annalisa Maniglio Calcagno, « Paysage et éducation », in *Dimensions du paysage : réflexions et propositions pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, Ed. du Conseil de l'Europe, *op. cit.* ; Charles-Hubert Born, Mobiliser la société par l'éducation et la sensibilisation à l'environnement et au développement durable : une priorité à l'heure de l'anthropocène, in *D'urbanisme et d'environnement*, Liber Amicorum Francis Haumont, Bruylant, 2016, p. 447.

<sup>118</sup> Projet de Recommandation proposé lors de la 8<sup>e</sup> Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage (Conseil de l'Europe, CEP-CDCPP (2015) 14-BF)

<sup>119</sup> Cette Convention n'est pas entrée en vigueur.

concerne « une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement (article nouveau 1386-20 du Code civil) ». Il est certain que le paysage pourra en bénéficier comme faisant partie des éléments des écosystèmes et comme bénéfice collectif tiré par l'homme de l'environnement. La loi précise que la réparation du préjudice écologique « s'effectue par priorité en nature » ce qui invite à une remise en état des paysages dégradés par une *restauration*, comme le préconise l'article 1.f de la Convention européenne du paysage.

Ce sera aussi, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une réparation fondée sur une atteinte à l'environnement et aux paysages résultant d'une violation d'un droit fondamental comme le droit de propriété ou le droit au domicile et à la vie privée et familiale.

### ***Le droit au maintien d'une certaine qualité de paysage ou droit à la non-régression***

La Convention du paysage dans son article 12 donne la prédominance pour l'avenir aux dispositions d'instruments nationaux et internationaux plus strictes en matière de protection, de gestion et d'aménagement des paysages. Autrement dit l'objectif est de toujours mieux protéger et gérer les paysages et s'interdire de diminuer les niveaux de protection atteints.

Ce principe dit de non-régression, ou principe de *standstill* ou principe de progressivité, s'applique depuis peu à l'environnement et à ses éléments constitutifs. Il est reconnu au plan international par la plupart des conventions internationales sur l'environnement et consacré par le texte final de la Conférence Rio+20 « L'avenir que nous voulons », tenue en 2012 (paragraphe 20)<sup>120</sup>. Il est désormais soit reconnu par la loi<sup>121</sup>, soit consacré par des jurisprudences, notamment en Belgique<sup>122</sup>, en Espagne<sup>123</sup> et en France<sup>124</sup>. De façon expresse ou implicite ce principe est le prolongement opérationnel de la consécration du droit à l'environnement sain dans les constitutions au titre de l'amélioration constante de l'environnement. Il est, appliqué à l'environnement, l'équivalent d'un principe déjà admis en matière de droits fondamentaux en tant que droit intangible ou en permanente progression dans le sens d'une amélioration constante de la protection par les droits humains.

Les effets de ce principe peuvent avoir pour effet de garantir le respect d'autres droits humains comme le droit à la dignité mentionné ci-dessus. Ainsi la Cour suprême de Panama dans une décision du 23 décembre 2013 a considéré que la suppression d'une zone humide dans la baie de Panama aurait pour effet de priver les populations « d'un élément central de la ville (...) dans l'aménagement des conditions de vie *dignes* pour les habitants de la ville (...) dont la conservation est indispensable pour le bon fonctionnement des écosystèmes, la conservation de la biodiversité et *l'évolution culturelle* »<sup>125</sup>.

<sup>120</sup> Michel Prieur et Gonzalo Sozzo, *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, 2012 ; Isabelle Hachez, *Le principe de standstill dans les droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruylant, 2008 ; « Le standstill en matière de droits fondamentaux : de la reconnaissance d'un principe à la négation de sa portée ? », in *D'urbanisme et d'environnement*, Liber Amicorum Francis Haumont, Bruylant, 2016, p. 913.

<sup>121</sup> Par exemple, article 2 de la Loi française du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages introduisant à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement un paragraphe 9 : « Le principe de non-régression selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ».

<sup>122</sup> Par exemple : Cour constitutionnelle 14 septembre 2006, n° 137/2006 ; 27 janvier 2011, n° 8/2011 ; 17 juillet 2014, n° 107/2014.

<sup>123</sup> A propos d'espaces verts paysagers : Tribunal suprême espagnol, 22 février 2012 (STS 3774/2009) et 29 mars 2012 (STS 2000/2012), note Marat Franchi I Sagner, *Revue juridique de l'environnement*, n° 2/2014, p. 215.

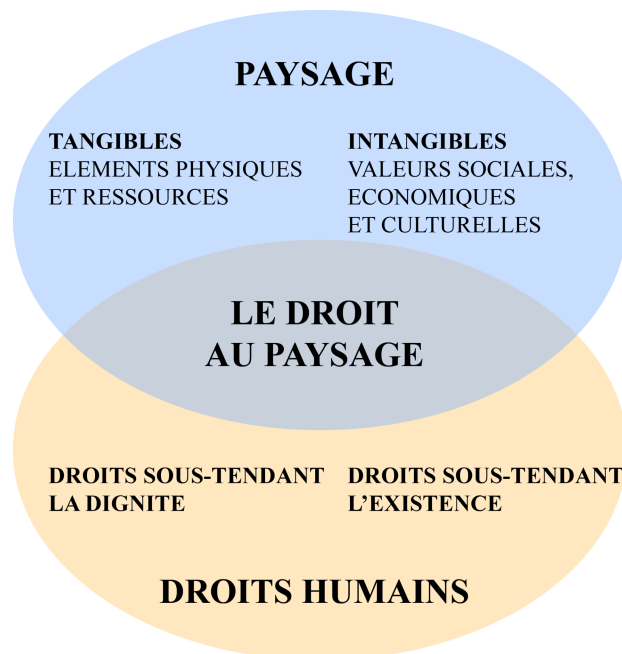
<sup>124</sup> Conseil constitutionnel, 4 août 2016, n° 20166737 DC.

<sup>125</sup> Cour suprême de Panama, 23 décembre 2013, n° 123-12, note Maria Valéria Berros, *Revue juridique de l'environnement*, n° 3/2014, p. 533.



Par ailleurs, la Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage mentionne, en ce qui concerne le « respect des objectifs de qualité paysagère », que « Chaque intervention ou projet d'aménagement devrait respecter les objectifs de qualité paysagère. Ils devraient en particulier améliorer la qualité paysagère ou, *du moins, ne pas provoquer son amoindrissement*. En conséquence, il serait nécessaire d'évaluer les effets des projets, quelle que soit leur échelle, sur les paysages et de définir des règles et instruments pour répondre à ces effets. Chaque intervention ou projet d'aménagement devrait être non seulement compatible mais aussi appropriée aux caractères des lieux »<sup>126</sup>.

La dimension paysagère devrait être ainsi intégrée dans l'élaboration de toutes les politiques qui concernent la gestion du territoire, aussi bien générales que sectorielles, afin de mener à des propositions permettant d'accroître la qualité de la protection, de la gestion et de l'aménagement du paysage.



« *Diagramme conceptuel. Le chevauchement entre paysage et droits humains* »  
par Shelley Egoz, in *The Right to landscape*, Ashgate Publishing, 2011, p. 6

<sup>126</sup> Partie 1, 1.1, H.

**Annexe : Droits humains et paysage**

Droits humains	Convention européenne du paysage	Droit international et européen des droits de l'Homme
1) Droit au bien-être et à la qualité de la vie	Préambule : Para. 6 « qualité de vie des populations » Para. 9 : « élément essentiel du bien-être individuel et social »	DUDH <sup>127</sup> , art. 25.1, 29.1 PIDESC <sup>128</sup> , art. 4 CDE <sup>129</sup> , art. 17, art. 31
2) Droit à la santé	Para. 5 « épanouissement des êtres humains » Para. 9 « bien-être individuel »	DUDH, art. 25.1 PIDESC, art.12.1 CDE, art.17, 24.2.e Charte sociale européenne, art.11 CDFUE, art. 35
3) Droit à la dignité et à la non-discrimination	Para. 5 « épanouissement des êtres humains »	DUDH, art. 22, art. 7 PIDESC, art. 3 PIDCP <sup>130</sup> , art.2 CDFUE <sup>131</sup> , art.1, art. 21 CEDH, Protocole n° 12 (2000)
4) Droit de participer à la vie culturelle	Para. 5 Art. 5.a, 5.c, 5.d	DUDH, art. 27.1 PIDESC, art. 15.1.a CDE, art. 31 CDFUE, art. 22 Convention de Faro <sup>132</sup> , art. 2
5) Droit au paysage ressource commune	Para. 4 « intérêt général » Para. 8 « jouir de paysages de qualité » Para. 9 « droits... pour chacun » Para.11 « ressource commune »	DUDH, art.12 PIDESC, art. 11 « amélioration constante des conditions d'existence » ; art. 25 Déclaration Stockholm 1972, Principe 1 Déclaration Rio 1992, Principe 1 Charte africaine des droits de l'homme 1981, art. 24 Protocole de San Salvador 1988, art. 11 Convention de Maputo 2003, art. 3 Convention d'Aarhus 1998, art. 1

<sup>127</sup> Déclaration Universelle des droits de l'homme, 1948.

<sup>128</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966.

<sup>129</sup> Convention relative aux droits de l'enfant, 1989.

<sup>130</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966.

<sup>131</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Traité sur l'Union européenne, 2007.

<sup>132</sup> Convention du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, 2005.

		CEDH <sup>133</sup> , Lopez-Ostra 1999, Tatar, 2009, Bacila 2010 CEDH <sup>134</sup> , art. 8.1
6) Droit à l'éducation	Art. 6.B	DUDH, art. 26 CDE, art. 28.1, 29.1.e « inculquer le respect du milieu naturel » Protocole n° 1 CEDH, art. 2
7) Droit à l'information et à la participation	Para. 8 « jouer un rôle actif » Para. 9 « responsabilité pour chacun » Art. 5.c Art. 6.A Art. 6.C.1 Art. 6.C.1.b Art. 6.D	PIDCP, art. 19.2, 25.a PIDESC, art. 15.1.a CDE, art. 13.1, art. 17 CEDH, art.10 Déclaration de Rio 1992, Principe 10 Convention d'Aarhus, information et participation sur « le paysage » art. 2.3.a CEDH « participer à des débats d'intérêt général », Vides Aizardzibus Klubs, 2004, Mamère, 2005
8) Droit à réparation et à restauration	Para. 6 « territoires dégradés » Art. 1.f « la restauration »	Déclaration de Rio 1992, Principe 13 CEDH, art. 41 « satisfaction équitable »
9) Droit au maintien de la qualité des paysages ou droit à la non-régression	Para. 8 « paysage de qualité » Art. 12 prééminence des dispositions « plus strictes »	PIDESC art. 2, art.11-1 « amélioration constante » Déclaration « L'avenir que nous voulons », Rio 2012, para. 20 « ne pas revenir sur les engagements souscrits » CDFUE, art. 37 et 53 « niveau élevé, amélioration »

---

<sup>133</sup> Cour européenne des droits de l'homme.

<sup>134</sup> Convention européenne des droits de l'homme, 1950.

### Chapitre III. L'apport du paysage au développement durable

Le concept de développement durable est apparu en 1987 avec le rapport Brundtland, intitulé « Notre avenir à tous », élaboré pour Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU<sup>135</sup> et qui en donne la définition suivante : « Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de 'besoins', et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir ».

En langue française, l'expression « développement durable » est la traduction de l'expression anglaise « *sustainable development* », termes sans doute plus pertinents que développement durable. Certains spécialistes préfèrent d'ailleurs utiliser « développement soutenable » dans le sens où les sociétés seraient conduites à soutenir un développement contraignant en matière de modes de vie moins consommateurs de ressources non renouvelables, de pétrole, d'énergie, et autres. Il est vrai que cette expression a donné lieu à de nombreuses critiques, l'estimant davantage comme un slogan incantatoire peu apte à inciter les acteurs sociaux et économiques de l'environnement et les populations à adopter des modes de consommation vertueux.

La relation entre développement durable et paysage n'a pas été envisagée d'emblée. Le terme paysage n'apparaît que deux fois dans le rapport Brundtland : « Dans l'ensemble du monde, les ruissellements d'engrais et les rejets d'eaux usées dans les fleuves et rivières, les lacs et les eaux maritimes côtières ont augmenté, ce qui n'a pas manqué d'avoir des impacts sur la pêche, l'approvisionnement en eau potable la navigation et la *beauté des paysages* »<sup>136</sup>, et « (...) le développement laissé au hasard empiète sur des terres et des *paysages naturels* qui seraient nécessaires à des parcs urbains et à des zones de loisirs »<sup>137</sup>. Cette relation entre paysage et développement durable n'est ici que peu théorisée et le rapport ne cherche pas à développer ce lien. Ce n'est qu'au début du 21<sup>e</sup> siècle que ce lien a été exploré, sans doute en raison de la relative faiblesse du terme paysage dans les débats scientifiques et politiques par rapport aux questions de changement climatique, de biodiversité, ou plus simplement d'environnement. En 2005, pour la première fois, le Ministère français chargé de l'environnement engage un programme de recherche intitulé « Paysage et développement durable » pour financer des équipes de recherche européennes (collaboration entre des équipes françaises et européennes, avec une équipe québécoise)<sup>138</sup>. Ce programme de recherche est unique en Europe, bien que l'Autriche ait engagé également un programme de recherche sur le paysage, mais non centré uniquement sur le développement durable.

Sans revenir sur les enseignements de ce programme de recherche qui a fait l'objet d'un ouvrage publié en langues française et anglaise, il faut s'interroger sur les diverses dimensions qu'implique la relation entre paysage et développement durable. C'est-à-dire revenir à la définition du développement durable telle qu'elle a été proposée en 1987 et dans les années qui ont suivi, cette définition ayant subi quelques ajustements significatifs. Le premier terme important est bien évidemment celui de développement : il renvoie à la dimension économique, mais aussi au développement local qui constitue un enjeu fondamental des collectivités territoriales et qui se confronte au devenir du paysage.

---

<sup>135</sup> Présidée par la Norvégienne Gro Harlem Brundtland. Utilisé comme base au Sommet de la Terre de 1992, ce rapport utilise pour la première fois l'expression de « *sustainable development* », traduit en français par « développement durable ».

<sup>136</sup> Gro Harlem Brundtland, 1987, Rapport *Notre avenir à tous*, page 177.

<sup>137</sup> *Ibid*, page 202.

<sup>138</sup> Ce Programme a été doté d'environ un million d'Euros.

Le second terme important est celui de ressource : qu'entend-on par ressource ? La géographie est sans doute la discipline scientifique qui s'est le plus penchée sur ce concept, plaçant au premier rang les ressources naturelles, renouvelables ou non renouvelables. Mais existe-t-il d'autres formes de ressources ? Le patrimoine n'est-il pas lui non plus une ressource économique et culturelle ? Bien sûr, s'agissant des ressources, l'une des questions fondamentales posées par le développement durable concerne la garantie de leur maintien à long terme pour les générations futures, mais aussi celle de leur exploitation en vue d'une équitable distribution dans la diversité sociale. L'histoire elle-même n'est-elle pas une ressource, offrant la possibilité de l'interroger en vue de comprendre comment les sociétés anciennes ont géré les ressources naturelles dans la perspective de leur survie et de leur reproduction ? Si la question des ressources est rapportée au paysage, il est nécessaire d'analyser les relations entre la distribution spatiale des ressources aux formes des paysages.

Il convient ainsi de se référer aux générations futures, au centre de la définition du développement durable ; il y a également lieu de revenir sur l'équitable accès aux ressources dans les sociétés, et de s'interroger sur la question du temps, court, à moyen terme et à long terme, dans l'exploitation des ressources naturelles. Le temps est en effet primordial car il soulève le problème de la concordance entre les temps naturels qui ne sont pas les mêmes que le temps social lui-même composé du temps historique, du temps de la vie quotidienne et des temps politiques, notamment. Cette réflexion implique une mobilisation de la dimension politique et des diverses modes de gestion politique de la nature et des paysages en particulier, telles que les diverses manières d'impliquer les populations les plus concernées par la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, actions définies par la Convention européenne du paysage.

## **1. Paysage et économie**

L'évolution des paysages est directement concernée par le développement économique : toute modification des activités économiques se traduit par des transformations des paysages qui peuvent être bénéfiques ou négatives pour le bien-être humain. Le développement économique, qui a profondément changé au cours de l'histoire, est passé de systèmes autarciques à la mondialisation des échanges commerciaux parallèle à la globalisation des flux financiers dont les produits toxiques ont créé la bulle foncière, puis bancaire de 2008. Pour autant, il ne faudrait pas croire que les échanges commerciaux n'existaient pas dans les sociétés anciennes ; dès l'Antiquité, les sociétés échangeaient des produits alimentaires, miniers, comme les Romains le faisaient avec la Gaule et la plupart des pays colonisés. A la Renaissance, les grandes familles patriciennes de Toscane ou de Lombardie commerçaient avec l'Angleterre ou la France, en ayant recours à des banquiers qui faisaient transiter l'argent par les voies de communication terrestres et maritimes ; la famille Médicis vendait de la laine de ses immenses troupeaux de moutons à l'Angleterre et la famille Sforza commerçait avec d'autres pays. Les transformations des paysages dépendent donc de ces échanges : par exemple, les paysages de la plaine du Pô ont subi des transformations dépendant de l'élevage des bovins.

Il existe cependant en parallèle à cette économie mondialisée, des économies locales reposant sur les capacités des sociétés d'un territoire à mettre en œuvre un développement centré sur l'exploitation ou la valorisation des ressources locales. Mais dire que ces économies locales sont totalement indépendantes du commerce mondial est abusif ; ces deux types d'économies sont interdépendants et interactifs. Par exemple, les prix des céréales sont fixés par le commerce mondial et orientent directement le devenir des paysages d'une plaine de champs ouverts dédiés à la céréaliculture, même dans un territoire restreint ; de même, le prix de la viande de porc oriente les choix des agriculteurs pour une spéculation d'élevage hors sol ou de plein air, ce qui change fondamentalement les formes du paysage et la qualité des produits.

A l'échelle locale, les collectivités territoriales tentent souvent de valoriser les productions locales et pratiquent le marketing paysager qui cherche à lier productions agricoles et paysage à travers la publicité. En soi, cette orientation n'est pas défavorable au paysage ; mais souvent, ce marketing territorial par le paysage dévoie l'objectif vertueux à long terme et conduit à favoriser la

commercialisation d'un produit à court terme et ne pas laisser de chance pour l'avenir. C'est alors davantage l'image cliché d'un paysage qui est mise en avant que la réalité matérielle d'un paysage cadre de vie pour les habitants. Les élus locaux ont tout intérêt à favoriser les relations entre les productions locales à la matérialité des paysages de manière à améliorer le bien-être des populations concernées.

La mise en œuvre du développement durable n'est cependant pas identique selon les lieux, les acteurs mobilisés et les enjeux. Une recherche effectuée en comparant trois sites différents en Italie, Suisse et France<sup>139</sup> montre en effet que le développement durable peut signifier la lutte contre l'urbanisation, ou le maintien d'une identité culturelle sur l'un des sites, éviter l'abandon des sites peu rentables du point de vue de l'agriculture, ou le soutien à l'une des activités agricoles sur un autre site et le maintien du caractère rural du paysage avec la préservation des écosystèmes naturels et la lutte contre les infrastructures, des constructions mal intégrées notamment. Il est possible de constater que le développement durable n'a pas le même sens selon les acteurs et les lieux qui y voient des enjeux économiques, sociaux, environnementaux et paysagers différents.

Les objectifs de l'économie mondialisée visent souvent le gigantisme des équipements commerciaux, comme les grands supermarchés ou les galeries commerciales avec parkings et services aux acheteurs (par exemple des garderies pour les enfants), de manière à favoriser la consommation. Tout est fait pour accélérer la vitesse d'accès aux commerces : voies express et leurs ronds-points, vastes parkings, stations de carburants et nombreux commerces de tout genre rassemblés en un même lieu pour inciter les habitants à consommer le plus et le plus vite possible dans une logique de flux tendu, avec un minimum de stockage coûteux en place et en personnel. La logique est le profit à court terme et va à l'encontre des commerces de proximité qui animent les paysages urbains. A leur place s'installent des agences bancaires ou des commerces de vêtements, des agences d'opérateurs téléphoniques et autres, qui font une grande partie du paysage urbain aujourd'hui ; ce paysage est présent sur toute la planète.

Bien évidemment, cette logique ne va pas dans le sens du développement durable : consommatrice en énergie, peu de préoccupations à l'égard de l'environnement et le court terme oublie totalement les générations futures. En outre, elle n'a pas vraiment d'éthique en matière de bien-être procuré aux populations. Cependant, des mouvements en faveur d'une consommation de produits de qualité et de proximité ont fait leur apparition depuis une ou deux décennies ; comme la production de denrées alimentaires par des maraîchers proches des villes, les jardins ou vergers partagés qui animent les paysages périurbains et lui procurent un peu plus de fonctionnement écologiquement vertueux. L'agriculture biologique se développe également, et même les grands groupes de distribution commerciale s'y intéressent. Certains élus ont aussi engagé des actions en faveur de telles expériences dans plusieurs Etats européens.

Il reste que l'agriculture européenne qui gère la très grande majorité des paysages ruraux (environ 50 % hors forêts paysannes et presque 75 % si l'on compte les forêts) est encore une activité orientée vers le productivisme consommateur d'énergie, usager de pesticides et polluant les nappes phréatiques ou les cours d'eau avec les lisiers des élevages hors sol où les porcs par exemple sont préservés de la peste porcine par des injections répétées d'antibiotiques ; c'est notamment ce qu'exprime le Rapport Bruntland. Cette forme d'agriculture ne va pas du tout dans le sens du développement durable et grève l'avenir des paysages et l'accès à une alimentation de qualité pour les générations futures.

Les autorités politiques ont donc tout intérêt à s'engager dans des innovations et expérimentations en matière d'agriculture de qualité liant celle-ci à celle du paysage et de développer une économie de proximité qui ne se coupera pas des exportations ; en effet, les commerces proposent aujourd'hui de plus en plus de produits d'origine étrangère de qualité qui sont produits dans des paysages appréciés

---

<sup>139</sup> Emmanuel Guisepelli, 2012, « Paysage et développement durable : un mariage contre nature ? » in Yves Luginbühl, Gérard Guillaumin, Daniel Terrasson, *Paysage et développement durable*, Ed. QUAE, Paris, 2012, 300 pages.

autant par les habitants qui y trouvent leur compte et sont fiers de contribuer à la qualité de leur cadre de vie quotidien que par les touristes qui apportent leur concours à l'économie locale.

La relation entre paysage et économie peut être comprise à travers le bien-être procuré par un cadre de vie agréable<sup>140</sup>. La plupart des théories économiques d'évaluation de l'environnement utilisent le bien-être comme indicateur. C'est notamment le cas de Joseph Stiglitz, Prix Nobel d'économie qui, dans un rapport réalisé en coopération avec Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi sur l'évaluation des performances économiques de la France commandé par le Président de la République<sup>141</sup>, fait le point des méthodes d'évaluation de l'environnement et critique l'approche qui consiste à donner un prix à l'environnement grâce aux méthodes du consentement à payer par exemple. C'est la question de l'évaluation économique des biens non marchands qui est ainsi interrogée et qui est remise en cause aujourd'hui par la plupart des économistes hétérodoxes. Pour le paysage, certains économistes ont également tenté ces approches qui aboutissent à des résultats peu convaincants et banals. Une nouvelle méthode consiste à évaluer non pas le paysage directement, mais le bien-être ou le mal-être procurés par des paysages modifiés par les évolutions des activités économiques. Cette méthode est en cours d'expérimentation dans la vallée de la Loire<sup>142</sup>.

Quoiqu'il en soit, il est désormais admis que l'évaluation économique des biens non marchands comme le paysage ne peut se passer d'une démarche qualitative et non uniquement quantitative, comme le précise Joseph Stiglitz. Les très nombreuses études qui ont cherché à évaluer le prix d'un paysage sont aujourd'hui remises en cause. Comme le souligne Michel Prieur : « Si le paysage dans sa globalité a une fonction sociale, économique, culturelle et écologique aujourd'hui généralement admise, c'est parce qu'il contribue, comme le souligne expressément le préambule de la Convention européenne du paysage, à la fois au bien-être des populations et au développement durable. Il est intéressant de souligner qu'en dépit de son abstraction apparente, le paysage, par sa consistance matérielle ou physique et immatérielle ou psychologique, répond à des besoins sociaux et culturels importants, tout en contribuant à des fonctions écologiques et économiques »<sup>143</sup>. Le terme de besoin est d'ailleurs présent dans le rapport Brundtland et fait partie des facteurs essentiels du développement durable. Mais si le terme de besoin était consacré au départ aux besoins matériels essentiels pour l'être humain (besoin de s'alimenter, de se reproduire, de s'abriter, de se vêtir, et autres) aujourd'hui, il recouvre également les besoins de culture, d'éducation et les sensibilités affectives, esthétiques et symboliques qui peuvent être comprises dans le paysage.

Parmi les activités économiques qui concourent au développement durable, il faut compter les activités de dépollution de l'air, de l'eau et du sol, et toutes les activités « vertes » qui contribuent à créer des emplois dans les nombreuses filières de l'environnement, dont celles qui concernent les paysages. Au sein de ces dernières, il existe non seulement les activités des paysagistes proprement dits, mais également celle des aménageurs, urbanistes, ingénieurs, architectes et agriculteurs, qui réalisent des projets de paysage ou encore les géographes spécialisés dans l'aménagement du territoire. Les procédures de participation des populations aux décisions politiques sur la protection, la gestion et l'aménagement des paysages<sup>144</sup> font désormais appel à des scientifiques qui participent ces

<sup>140</sup> Voir Actes de la 15<sup>e</sup> Réunion du Conseil de l'Europe des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, *Paysages durables et économie : de l'inestimable valeur naturelle et humaine du paysage*, (Urgup, Nevşehir, Turquie, 1-2 Octobre 2014).

<sup>141</sup> Joseph Stiglitz, Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi, *Rapport de la commission sur les performances économiques et du progrès social*, 2008, 322 pages.

<sup>142</sup> Mission Val de Loire, Laboratoires Citères (Université de Tours), LADYSS (CNRS, Universités de Paris 1, 7, 8, 10), Cemotev (Université de St-Quentin-en-Yvelines), ESO (Université d'Angers), Passeurs paysagistes, *Recherche sur l'évaluation socio-économique du bien-être*, 2016-2017.

<sup>143</sup> Prieur Michel, « Paysage et approches sociale, économique, culturelle et écologique », in *Paysage et développement durable, les enjeux de la Convention européenne du paysage*, Ed. du Conseil de l'Europe, *op. cit.*, pp. 11 à 29.

<sup>144</sup> Convention européenne du paysage : voir les objectifs de qualité paysagère et la participation des populations à l'identification et la caractérisation des paysages.

opérations : ethnologues, anthropologues, sociologues, géographes et historiens ou encore les spécialistes des sciences politiques et juridiques constituent un milieu en expansion ; on pourrait dire que ces métiers sont des métiers du développement durable qui contribuent à la constitution d'une filière économique et sociale de ce développement durable.

Dans la filière dite « verte », il faut également compter avec les activités d'entretien des paysages qui mobilisent de nombreux emplois, à commencer par les agriculteurs considérés parfois comme les jardiniers du paysage : en pratiquant leur activité, ils contribuent en effet à entretenir des paysages qui retourneraient à la friche sans eux, en particulier dans les espaces difficiles d'accès comme les montagnes et les terrains en pente peu mécanisables. Mais cette agriculture n'est pas forcément la même que dans les espaces plats des grandes plaines de l'Europe où, en général, c'est une agriculture productiviste centrée sur la production de céréales ou de plantes oléagineuses ou protéagineuses de vastes parcelles et utilisant souvent de nombreux produits phytosanitaires. Dans les montagnes, l'agriculture est le plus souvent dévolue à l'élevage bovin ou ovin dans des prairies dont la flore est l'un des atouts de la biodiversité et donc du développement durable. L'activité d'entretien du paysage concerne également celle du maintien des haies du bocage très malmené depuis les années 1950 avec les remembrements et la forte diminution du nombre d'exploitations agricoles. Aujourd'hui, cependant, certains agriculteurs participent à la replantation de haies et à la confection de talus, mais leur nombre est plutôt marginal et si certains procèdent effectivement à la replantation d'arbres ou d'arbustes sur de nouveaux talus, ils éprouvent des difficultés pour les entretenir dans le long terme. Ce sont souvent alors des associations non agricoles qui effectuent l'entretien comme les associations de randonneurs qui entretiennent les chemins ; parfois, ce sont les collectivités territoriales qui procèdent à l'entretien des chemins de randonnées pour attirer le tourisme, ou bien, ils entretiennent les infrastructures, quand ce ne sont pas les sociétés privées concessionnaires d'autoroutes ; on sait d'ailleurs que les talus d'autoroutes favorisent la migration des espèces animales ou végétales et donc la biodiversité. Mais elles peuvent aussi contribuer au développement d'espèces invasives comme la renouée japonaise qui se répand partout le long des voies routières ou ferroviaires.

Une autre activité productrice d'emplois et favorable au développement durable est celle du recyclage des déchets de toute nature : déchets ménagers comme le verre, le plastique, les métaux, le papier qui donne lieu à des industries de conversion rentables désormais. Ce sont aussi les déchets verts comme les tontes de gazon ou les produits du défrichage ou de l'entretien des jardins, qui fournissent des quantités considérables de déchets et qui sont transformés en compost, lui-même pouvant être transformé en énergie dans des réacteurs appropriés. Les lisiers des élevages hors sol d'animaux comme les porcs ou les bovins peuvent également fournir de l'énergie (production de méthane) ou des engrais par dessiccation et transformation en granulés exportables. Le recyclage des automobiles ou des bateaux permet aussi de produire des métaux ou des substances plastiques utiles pour l'industrie. Toutes ces activités sont pourvoyeuses d'emplois et contribuent au développement durable. On pourrait cependant signaler que les lisiers des élevages pourraient être évités si l'on élevait les animaux en plein air comme cela se fait pour les porcs dans la péninsule Ibérique. Ceux-ci sont en effet en partie nourris avec les glands des chênes verts ou liège des *dehesas* espagnoles, leur viande étant peu productrice de cholestérol, car ses graisses sont des acides gras non saturés, alors que les graisses des porcs roses sont constituées d'acides gras saturés néfastes à la santé humaine. C'est aussi le cas des volailles élevées dans des prairies et non dans des bâtiments hors sol où elles sont confinées dans des cages métalliques et peu enclines à fournir une viande savoureuse.

La mise en œuvre du développement durable est donc difficile et hasardeuse, mais elle est une des conditions pour assurer un paysage de qualité qui contribue au bien-être des populations. Elle constitue un enjeu économique considérable pour l'avenir des paysages de l'Europe et les générations futures. Mais elle est également un enjeu écologique important pour le maintien des ressources naturelles.



## 2. Paysage et ressources

Le second pilier du développement durable concerne les ressources et en particulier les ressources non renouvelables comme les minerais, le pétrole et les sols. S'agissant du pétrole, en effet, on peut dire que la prise de conscience de l'épuisement de cette ressource a pris naissance avec le premier choc pétrolier de 1971 à la suite du pic de production de pétrole des Etats-Unis et de l'abandon des accords de Bretton-Woods qui pour effet une forte dévalorisation du dollar et donc des cours du pétrole libellés en dollars. Il s'en est suivi une forte hausse des prix du pétrole qui a incité plusieurs Etats à s'engager dans la production d'énergie de source nucléaire et à la développer, bien que l'uranium soit également une ressource non renouvelable. Ces ressources productrices d'énergie sont de toutes manières en cours d'épuisement, même si les Etats-Unis aient désormais recours aux gaz de schistes fortement défavorables à un bon état écologique des territoires exploités. Cette stratégie énergétique des Etats-Unis a provoqué la chute du prix du pétrole et n'est pas favorable au développement durable puisque les automobilistes qui avaient adopté des pratiques plutôt économes en carburant sont revenus à un usage immodéré de leurs véhicules, ce qui n'est ni favorable à la qualité de l'air, ni à la sécurité routière.

L'usage des dispositifs de production d'énergie renouvelable par les éoliennes et les panneaux photovoltaïques est en croissance, mais de manière très différente selon les Etats. Le recours à l'énergie éolienne par le Danemark est d'autant plus important que cet Etat ne dispose que de faibles capacités hydroélectriques. En Espagne, les éoliennes produisent une quantité importante de l'énergie, car les champs d'éoliennes y sont très développés, le pays étant marqué par une distribution de l'habitat propice à ce type d'équipement : en effet, les habitats sont regroupés dans des bourgs espacés d'environ 25 km<sup>145</sup> laissant de grands espaces à la disposition des champs éoliens. Les contestations y sont moins répandues qu'en France où l'habitat est très dispersé et incite certains habitants à protester contre les grandes éoliennes qu'ils jugent défavorables à leur quiétude et à leur bien-être. C'est l'aspect paradoxal du développement de l'énergie éolienne qui d'un côté est favorable à la production d'énergie « durable » et de l'autre provoque la transformation du paysage et des contestations d'ordre esthétique.

L'énergie hydroélectrique est également dans ce cas, car les barrages peuvent attirer des protestations de la part des populations concernées. La petite hydroélectricité est aussi intéressante, car les effets sociaux des petits biefs et des petites turbines ne sont pas aussi défavorables ; mais les écologues estiment qu'ils peuvent causer des obstacles à la progression ou la migration des poissons. Les paradoxes sont la caractéristique des moyens de production d'énergie renouvelable : les panneaux photovoltaïques sont parfois contestés parce qu'ils provoquent des transformations des paysages.

Pour le moment, les voies pour le développement de ces énergies relèvent de la participation des populations. Mais pour certains chercheurs, les autorités politiques proposent des projets d'installation d'éoliennes et cherchent à les faire accepter par les populations concernées (expression d'« acceptabilité sociale »). En Allemagne, les éoliennes sont davantage acceptées en raison des modes de négociation sociale plus développés que dans d'autres Etats comme la France.

C'est ce qui peut conduire à considérer la société comme une ressource pour le développement durable : en effet, la négociation sociale peut mener à un débat public où sont discutés les choix d'implantation des équipements d'économie d'énergie dans le sens d'une plus grande justice sociale et environnementale. La question de la justice environnementale est désormais discutée par les chercheurs de nombreux pays ; car le constat est fait d'une inégale répartition de l'accès aux ressources naturelles par les diverses couches sociales. Par exemple, la localisation des groupes sociaux les plus pauvres est souvent située dans des environnements défavorables, pollués et soumis à des conditions d'habitat dégradé. Les populations des banlieues résident souvent dans des lieux

---

<sup>145</sup> Héritage de la colonisation romaine dont les légions parcouraient cette distance chaque jour et établissaient un campement qui a subsisté parfois en tant qu'établissement humain, c'est-à-dire un village.

comportant peu d'espaces verts, éloignés des services et des pôles d'emploi. L'objectif du développement durable est pourtant bien de procéder à un accès équitable aux diverses ressources qu'offre la planète et ses territoires. Accès équitable qui signifie en outre qu'il soit transmis aux générations futures. L'emploi est donc aussi une ressource pour le développement durable, mais une ressource renouvelable à condition que les autorités politiques s'en donnent les moyens, sans s'en remettre systématiquement aux exigences des lobbies financiers ou catégoriels.

Une autre ressource disponible pour contribuer au développement durable est le patrimoine : l'accès au patrimoine, qu'il soit le « grand » patrimoine comme les grands châteaux ou les cathédrales contribue à la connaissance de l'histoire et des processus historiques ou le « petit » patrimoine intégré dans la vie quotidienne, qui ont conduit à la situation actuelle à travers les événements politiques et sociaux, voire écologiques<sup>146</sup>. Ces divers édifices contribuent à la culture populaire et la prise de conscience que chaque citoyen européen fait partie d'une communauté de pensée et de construction d'une culture commune fondée sur l'histoire et sur les paysages. Ne pourrait-on pas également considérer l'histoire comme une ressource ? L'histoire renvoie en effet aux événements qui ont forgé cette culture des paysages qui ont eux-mêmes leur propre histoire. Comprendre le passé pour imaginer l'avenir est une démarche logique et la prospective sur l'avenir se nourrit de ce que l'histoire apporte sur les rapports sociaux à la nature, sur l'exploitation des ressources naturelles, sur les crises écologiques ou environnementales que les sociétés ont connues<sup>147</sup>. C'est une manière de s'inscrire dans le long terme, c'est-à-dire dans le développement durable.

Il existe donc diverses conceptions de la notion de ressource : l'une provient de la géographie physique et de l'écologie (ressource naturelle, ou originelle, à laquelle il ne vaudrait mieux pas toucher), une autre fait de la ressource un bien à consommer en tant que spectacle, c'est-à-dire le paysage et une troisième conception est orientée vers un objet co-construit, ou issu de la mobilisation des forces sociales et de leur capacité d'innovation : c'est-à-dire de conduite ou d'accompagnement de processus d'aménagement contribuant à une élaboration commune ; cette dernière conception serait ainsi celle qui s'ouvre sur la capacité d'innovation, entendue comme l'aptitude à articuler processus biophysiques et processus sociaux où les ressources « naturelles » et « sociales » sont mobilisées en vue du bien-être social et individuel. C'est bien l'un des objectifs de la Convention européenne du paysage.

### 3. Paysage et temporalités

Parmi les principes du développement durable figurent à la fois le long terme et la transmission aux générations futures. Ce qui renvoie à la question du temps ou plus exactement aux temporalités ; car si l'on évoque le temps, on ne peut affirmer qu'il n'existe qu'un seul temps : il existe de multiples temporalités, depuis celles de la nature, qui peut aller de plusieurs milliards d'années – le temps de la formation de l'univers par exemple – à la nanoseconde, une secousse tellurique infime, par exemple, à celles des sociétés qui vont de quelques millions d'années – l'apparition de l'homme sur terre – à la nanoseconde aussi comme les temps de la spéculation bancaire des logiciels conçus par les traders. Dans chaque catégorie de temporalité, de très nombreux temps intermédiaires scandent le déroulement des interactions natures/sociétés : on peut penser au temps de déclenchement d'une inondation, à celui de sa résorption, à celui de la réaction des sociétés qui ont été touchées par la catastrophe ou au temps des réparations ou à celui du paiement des indemnités versées par les compagnies d'assurance.

Il existe aussi des temps politiques, comme celui d'une campagne électorale, celui de l'élection, celui d'un mandat électoral et des temps sociaux, celui de la réflexion d'un individu sollicité par plusieurs

---

<sup>146</sup> Par exemple les lavoirs communs dans les villages, les chemins qu'empruntaient les villageois pour se rendre aux marchés, etc.

<sup>147</sup> Corinne Beck, Yves Luginbühl, Tatiana Muxart, *Temps et espaces des crises environnementales*, Ed. QUAE, Collection « Indisciplines », 2006 ; Marc Stenger, *Planète vie, Planète mort, L'heure des choix*, Ed. du Cerf, 2005.

candidats à une élection, celui du vote effectif, celui de l'attente de la réalisation des promesses faites par les candidats. Le temps n'est plus un temps mécanique comme on le croyait au 18<sup>e</sup> siècle où l'on pensait que la marche de la planète se déroulait comme le mécanisme d'une horloge, régulier, inexorable. Le temps est un temps chaotique, fait de ruptures, d'arrêts, d'accélération et de ralentissements : c'est la théorie du chaos qui tente d'expliquer la formation de l'univers et des systèmes stellaires ou des planètes.

En conséquence, le terme durable ne peut renvoyer à un temps régulier et mécanique, mais à des temporalités diverses. Dans le développement durable, il existe en effet plusieurs temporalités : le temps de la nature concerne évidemment les temps des ressources naturelles, renouvelables ou non renouvelables. Le pétrole, par exemple, a demandé plusieurs millions d'années pour se former en tant que gisement souterrain. La consommation de carburants ayant considérablement augmenté, il est prévu par certains analystes que le pic pétrolier pourrait se situer en 2008 et certains gisements être épuisés en 2020 pour le gisement Cantarell du Mexique et en 2050 pour le gisement de la mer du Nord. Mais la situation est plus complexe, car certains spécialistes et en particulier les grandes compagnies pétrolières imaginent pouvoir exploiter les gisements découverts sous le pôle Nord, alors que les associations de préservation de la nature alertent l'opinion publique internationale sur les dangers extrêmes d'une telle éventualité. Des exploitations en eaux profondes ont déjà créé des catastrophes écologiques (par exemple : le cas d'une plateforme américaine dans le golfe du Mexique dont les conduits ont explosé sous les eaux et ont lâché des quantités énormes de pétrole dans les fonds sous-marins). Certains Etats exploitent par ailleurs désormais les gaz de schistes en polluant d'immenses territoires. Le temps de la nature, ici du pétrole, est lié à de multiples incertitudes qui tiennent aux politiques énergétiques, aux décisions internationales, prises en particulier par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), elles-mêmes liées aux conflits du Moyen-Orient et aux positions des Etats impliqués.

Les autres ressources non renouvelables sont également concernées par les temps divers de leurs exploitations et des réserves de la planète. Leurs caractéristiques fondamentales sont évidemment d'être épuisables dans un délai encore incertain et lié aux industries du recyclage. En quoi ces questions concernent-elles le paysage ? Il est évident que de l'avenir de ces ressources dépendent de nombreux pans du paysage : par exemple, l'épuisement du pétrole peut entraîner le développement des dispositifs de production d'énergie par les éoliennes qui transforment les paysages comme les panneaux photovoltaïques ou les petites centrales hydroélectriques. De même l'usage des cultures destinées à produire des agro-carburants modifie les paysages, comme la culture du colza qui marque les paysages d'Europe de ses champs jaunes au printemps<sup>148</sup>.

Dans la diversité des temps naturels, l'une des temporalités les plus problématiques est celle du changement climatique. Celui-ci concerne l'avenir des paysages dans la mesure où certaines régions devront faire face à des problèmes de sécheresse et de migrations d'espèces qui modifieront les paysages. La remontée vers le nord des limites des cultures d'oliviers notamment, peut modifier les paysages de l'Europe, comme ceux de la vigne dont les vendanges sont désormais en avance de trois semaines. Avant même l'arrivée de l'homme sur la terre le changement climatique a existé à l'échelle planétaire et de fortes variations des températures ont modifié les paysages. Par exemple, la période des grandes glaciations de l'ère quaternaire a modifié radicalement les paysages de l'Europe puisque les glaciers arrivaient jusque dans la plaine du Rhône et qu'ils ont reculé fortement au point que les scientifiques s'inquiètent de la disparition de certains glaciers alpins. De même la fonte des banquises des pôles et du permafrost risque d'accélérer le changement climatique à cause de l'épuisement des courants marins comme le Gulf Stream et de l'émission de méthane bien plus grave que le CO<sup>2</sup> pour l'avenir de l'atmosphère.

---

<sup>148</sup> Il en est de même des cultures de canne à sucre au Brésil qui se développent massivement au dépend des pâturages et de la biodiversité.

Il est possible d'indiquer que la période du Moyen Âge entre les 10<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> siècles a été une période de hautes températures et que les progrès techniques et sociaux sont en partie imputables à ces conditions météorologiques favorables. Par exemple, le développement des cultures annuelles et permanentes a largement profité à l'expansion démographique à tel point que l'augmentation de population des pays comme la France ou l'Italie a été supérieure à celle du baby-boom postérieur à la Seconde Guerre Mondiale. L'expansion démographique s'est accompagnée d'une extension des cultures de céréales panifiables et en moindre mesure de l'élevage (qui leur était fortement lié par la pratique de la vaine pâture). Cette expansion s'est arrêtée brusquement au 14<sup>e</sup> siècle lorsque les conditions climatiques se sont détériorées : les années 1318 ou 1320 ont vu des étés froids et humides qui ont provoqué de mauvaises récoltes et qui ont entraîné la malnutrition, ces conditions s'accompagnant de l'arrivée en 1348 de la peste sur des populations affaiblies ont provoqué une chute importante de la démographie ; à ces catastrophes climatiques et sanitaires s'est ajoutée la Guerre de Cent ans. Il a fallu attendre la Renaissance pour voir le climat revenir à une situation plus normale, mais les températures sont retombées encore plus bas au 17<sup>e</sup> siècle (dénommé Petit Âge Glaciaire) au point que l'on pouvait traverser de nombreux fleuves sur la glace partout en Europe.

Pour en revenir à l'époque actuelle, il est possible d'affirmer que ce changement climatique aura des conséquences importantes sur les paysages. Situation à laquelle les sociétés devront s'adapter ou plus exactement s'ajuster et ajuster leurs institutions pour faire face aux risques d'événement climatique majeur (inondations, tempêtes, cyclones, etc.) et aux modifications des paysages. C'est donc ici que se pose la question des temporalités sociales et politiques. Ainsi que cela a été mentionné, les temps sociaux et politiques ne coïncident pas forcément et les temps des responsables politiques ne sont pas les mêmes que ceux de la société civile. Ce qui est en jeu dans cette question des temps à travers le développement durable, c'est le problème du débat entre le monde politique qui prend les décisions d'aménagement du territoire et les populations concernées et cela renvoie au thème de la relation entre paysage et démocratie. Mais ce qui est spécifique au développement durable, c'est la question des temps des décisions prises en accord avec la société civile pour des aménagements qui permettent de transmettre des paysages de qualité aux générations futures. Cela engage donc les responsables politiques à faire preuve à la fois d'innovation et d'ouverture sur des idées nouvelles, sur l'expérimentation à la fois sociale, politique – par exemple la participation – et écologique.

Il y a là un immense champ d'exploration et d'invention pour l'avenir des sociétés qui attendent de leurs élus qu'ils se préoccupent du bien-être social et individuel et que ceux-ci ont tout intérêt à développer. C'est ce qui fait du paysage lui-même une ressource fondamentale du développement durable.

## Conclusions

La relation entre paysage, démocratie, droits humains et développement durable est ainsi un sujet complexe dépendant de multiples facteurs qui appartiennent à de nombreux champs de signification. Si de nombreuses expériences existent partout en Europe et dans le monde, elles ne s'appliquent pas de la même manière à l'échelle internationale, européenne, nationale, régionale et locale. Il paraît clair que l'échelle locale est celle qui répond le plus aux souhaits des populations concernées, alors que l'échelle internationale est fortement dépendante de processus difficilement maîtrisables par les peuples. D'ailleurs, le projet de Traité constitutionnel de l'Union européenne, proposé en 2004, distinguant la démocratie participative de la démocratie représentative, y voyait un moyen de « *dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile* ». Même si ce traité n'a pas été retenu, le désir de participation n'en est pas moins relativement vif dans les sociétés européennes.

Parmi ces facteurs, le sens même du terme paysage, qui n'est pas toujours identique mais qui a été défini avec l'assentiment de la grande majorité des Etats européens à travers la ratification de la Convention européenne du paysage, intervient en interaction avec les échelles d'action et le statut des acteurs mobilisés. Partout, en Europe comme dans d'autres continents se manifeste le désir des populations d'être écoutées par le monde politique qui parfois, semble dépassé pour contourner les grands processus mondiaux des échanges commerciaux et financiers. Le recours à la participation devient un mode d'exercice démocratique revendiqué par de nombreux mouvements sociaux.

Plusieurs pistes de réflexion s'avèrent déjà pertinentes pour poursuivre l'engagement dans la mise en œuvre d'une démocratie qui permette d'aborder la question du cadre de vie, paysage du quotidien des populations conformément aux droits humains et dans une perspective de développement durable : quelques-unes peuvent être proposées, qui ne présument pas de leur exhaustivité :

- à l'échelle de l'Union européenne, quelle voie suivre pour favoriser la mise en œuvre d'une démocratie permettant d'améliorer le paysage quotidien, cadre de vie des populations ? Agir sur les directives sectorielles européennes et sur la Politique agricole commune, sur les programmes d'infrastructures, sur les normes de santé, d'éducation ? Ouvrir les programmes de recherche de l'Union européenne à la question du paysage, trop marginaux pour le moment ;

- à l'échelle nationale, inciter les gouvernements à insérer un objectif paysager dans les politiques sectorielles comme le prône déjà la Convention européenne du paysage, développer des documents d'urbanisme participatifs qui prennent en compte la dimension paysagère. Systématiser les atlas de paysage, ou les inventaires du même type, comme le « *Landscape Character Assesment* » au Royaume-Uni, avec la participation des populations aux phases d'identification, de caractérisation et de qualification des paysages, aux objectifs de qualité paysagère. Articuler ces atlas et assimilés avec des observatoires photographiques des paysages et les bases de données relatives à la démographie, au logement, à l'agriculture, aux infrastructures, etc. ;

- à l'échelle régionale, engager des programmes d'action participatifs tels que les plans de paysage, les chartes ou les contrats, par exemple. Renforcer les atlas régionaux et leur volet participatif avec l'usage d'internet pour consulter et faire participer les populations ;

- à l'échelle locale, inciter les élus à la mise en œuvre d'opérations de participation à l'amélioration du paysage par la protection, la gestion, l'aménagement et développer des actions expérimentales avec l'aide des régions ou des Etats.

Mais au-delà de ces préconisations, il est essentiel de développer la réflexion sur la démocratie d'interaction ou délibérative en favorisant la recherche en sciences sociales et écologiques, déjà

investies dans ce thème. Les questions suivantes pourraient faire l'objet d'un groupe de réflexion dans le cadre des travaux de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe :

– au-delà de la pertinence de la participation, la question des relations entre science et action qui est posée et à propos desquelles le débat n'est pas clos. D'autant qu'interviennent dans la diffusion des connaissances les médias qui, le fait est connu, modifient et le plus souvent réduisent la complexité des connaissances<sup>149</sup>. Ici doit être réfléchi la question de l'apport de la connaissance, que ce soit la connaissance savante ou que ce soit la connaissance profane et empirique, la forme et le moment de son apport dans les dispositifs de participation autour du paysage ;

– la question de l'animation paraît également essentielle : si souvent, l'animateur des opérations de participation appartient à la communauté des praticiens du territoire et de ses ressources, se pose le problème de leur place et de leur statut dans ces opérations : médiateurs ou concepteurs ? Ce qui renvoie à la formation et aux programmes pédagogiques de leur établissement d'enseignement ;

– le projet de paysage : comment faut-il le concevoir ? Ainsi que cela a déjà été précisé, le projet de paysage est un processus et non une simple esquisse calqué sur le projet d'architecture ou de jardins et qui s'arrête à la livraison d'un projet clés en mains, mais la question des échelles d'intervention modifie leur périmètre et leur contenu. Le projet de paysage comme processus continu et participatif semble s'avérer désormais pertinent, cette continuité pose la question de l'engagement des autorités compétentes dans la mise en place de procédures à moyen ou long terme et de financements appropriés. Quelles équipes mettre en place dans ces projets ? L'interdisciplinarité s'impose mais elle ne va pas de soi et dans le cas de recherches/actions, il est essentiel de s'interroger sur la place des scientifiques aux côtés des professionnels du paysage et des autres acteurs ;

– l'évaluation des opérations de participation démocratique : peu souvent évaluées, elles demandent pourtant d'examiner leurs effets concrets sur le paysage quotidien et le bien-être ou le mal-être qu'en retirent les habitants. Si le projet participatif de paysage devient processus continu, comment mettre en place son évaluation également en continu ?

L'exercice de la démocratie ne peut s'affranchir de la complexité des processus de production et de transformation des paysages pour lesquels une mobilisation sociale à l'échelle européenne est née avec la Convention européenne du paysage. Le paysage constitue lui-même un « complexe » de significations matérielles et immatérielles que la science a séparées et a ainsi réduites, au point de rendre l'action paysagère difficile, alors qu'elle offre des potentialités à la mesure des espoirs que ses partisans nourrissent à son égard<sup>150</sup>.

\*

---

<sup>149</sup> Pierre Rosanvallon, « Le nouveau monde de la démocratie d'interaction ne prendra ainsi forme que si émerge à ses côtés un journalisme rénové, susceptible de lier une fonction d'animation du débat public à une capacité de présence active à la société par l'investigation, et à une entreprise de déchiffrement intellectuel de la complexité du monde. Une telle refondation du journalisme est elle-même indissociable de la capacité de sciences sociales à informer le débat public et à en enrichir la qualité. » *op. cit.*, p. 342.

<sup>150</sup> Edgar Morin, *Introduction à la pensée complexe*, Essais, Points, Seuil, Paris, 2005, 160 pages : « (...) la science est devenue aveugle dans son incapacité à contrôler, prévoir, même concevoir son rôle social, dans son incapacité à intégrer, articuler, réfléchir ses propres connaissances. Si effectivement, l'esprit humain ne peut appréhender l'ensemble énorme du savoir disciplinaire, alors il faut changer, soit l'esprit humain, soit le savoir disciplinarisé ».