

Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage

Contribution aux droits humains,
à la démocratie
et au développement durable



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage

Contribution aux droits humains,
à la démocratie
et au développement durable



Conseil de l'Europe

Édition anglaise :

*Council of Europe Landscape Convention:
Contribution to human rights, democracy
and sustainable development*

ISBN 978-92-871-8486-3

*Les vues exprimées dans cet ouvrage sont
de la responsabilité des auteurs et ne reflètent
pas nécessairement la ligne officielle du
Conseil de l'Europe.*

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Couverture et mise en pages : Service de production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Photo de couverture : Valentin Riehm

Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-8485-6

© Conseil de l'Europe, 2018

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Secrétariat de la Convention
du Conseil de l'Europe sur le paysage

www.coe.int/LandscapeConvention

www.coe.int/Conventiondupaysage

Sous la direction de Maguelonne Déjeant-Pons
avec la collaboration de Susan Moller

Cette publication a été réalisée dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe en faveur de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, avec le soutien du ministère français de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, et le ministère finlandais de l'Environnement.

Table des matières

PRÉFACE	5
PRÉSENTATION	7
PARTIE I – RECOMMANDATION CM/REC(2017)7	11
PARTIE II – RAPPORT CONCEPTUEL DE RÉFÉRENCE	15
INTRODUCTION	17
CHAPITRE 1 – PAYSAGE ET DROITS HUMAINS	25
L'universalité des droits humains face au paysage	26
Les complémentarités et les conflits entre les droits humains face au paysage	30
Le paysage, espace commun partagé	37
L'inventaire des droits humains mis en œuvre grâce à la Convention européenne du paysage	39
CHAPITRE 2 – PAYSAGE ET DÉMOCRATIE	53
Rappel historique de la relation entre paysage et démocratie	55
Modalités d'exercice de la démocratie: comment rendre compte des avis des populations concernées sur le devenir de leur cadre de vie	57
Évolutions 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	66
Formes contemporaines de démocratie participative concernant le paysage et expériences de mise en œuvre	70
Facteurs de réussite ou d'échec des expériences de démocratie participative	72
CHAPITRE 3 – PAYSAGE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE	79
Paysage et économie	81
Paysage et ressources	87
Paysage et temporalités	90
Paysage, sociétés et culture	93
CONCLUSIONS	97
ANNEXE	101
Principes pour la participation du public à la conception et à la réalisation des politiques du paysage, telles que définies dans la Convention européenne du paysage	101

Préface

La Convention européenne du paysage met en exergue la dimension « territoriale » des droits de l'homme et de la démocratie. Ce faisant, elle répond aux objectifs du Conseil de l'Europe de manière dynamique et prospective. Soucieuses de parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement, ses Parties s'engagent à prendre soin de l'espace de vie pour le bien des générations actuelles et futures.

Il me paraît aujourd'hui essentiel de revenir au texte de la convention, selon lequel le paysage est une « composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité ». Des paysages de qualité participent en effet de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, écologique, environnemental et social, et constituent une ressource favorable à l'activité économique.

Depuis son adoption par le Comité des Ministres le 20 octobre 2000, la convention a été ratifiée par de nombreux États membres du Conseil de l'Europe. Je me réjouis des avancées majeures réalisées depuis, en faveur de la mise en place de politiques du paysage, aux niveaux tant national que régional et local. En se fondant sur des objectifs partagés entre les États membres, ces politiques favorisent une citoyenneté démocratique active, veillant à la qualité d'un cadre de vie commun.

L'ouverture de la Convention européenne du paysage aux États non européens, à la suite de l'entrée en vigueur, le 1^{er} août 2018, de son protocole d'amendement, constitue une occasion unique de réaffirmer le caractère universel des droits de l'homme et de démontrer que la convention est un traité international favorisant la mise en œuvre concrète de plusieurs droits, tant substantiels que procéduraux : le droit à la santé, au bien-être, à la dignité, à l'environnement, à la culture, à l'information, à la participation, à l'éducation et à la formation, notamment.

La Recommandation CM/Rec(2017)7 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la contribution de la Convention européenne du paysage à l'exercice des droits de l'homme et de la démocratie dans une perspective de développement durable met l'accent sur la nécessité de « considérer l'importance de la qualité et de la diversité des paysages, autant pour l'esprit et le corps des êtres humains que pour les sociétés, dans les réflexions et travaux consacrés aux droits de l'homme et à la démocratie, dans une perspective de développement durable ».

Notre nouvelle recommandation inscrit le paysage, tel que défini par la convention, au cœur des politiques publiques et concourt ainsi à la mise en œuvre de la convention en mettant en lumière les valeurs intangibles du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et de démocratie, dans une perspective de développement durable.

Je félicite les institutions et personnes ayant participé à l'élaboration de la recommandation et du rapport conceptuel de référence. Ces documents concourent à la mise en œuvre des objectifs de développement durable tels qu'énoncés par le Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 25 septembre 2015.

Gabriella Battaini-Dragoni
Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe

Présentation

Les documents préparés par le Groupe de travail du Conseil de l'Europe « Paysage et démocratie », portés à l'attention de la 9^e Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage (Strasbourg, 28-29 mars 2016) et à celle de la 6^e Réunion du Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (Strasbourg, 10-12 mai 2017), ont conduit à l'élaboration de la Recommandation CM/Rec(2017)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la contribution de la Convention européenne du paysage à l'exercice des droits de l'homme et de la démocratie dans une perspective de développement durable, et des Principes pour la participation du public à la conception et à la réalisation des politiques du paysage, telles que définies dans la Convention européenne du paysage, fondés sur un rapport conceptuel de référence¹.

1. Ces documents ont été réalisés :

- conformément au mandat du Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) du Conseil de l'Europe du 1^{er} 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 États 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^e Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage de 2017 (paragraphe VI, VII et IX) ;
- après approbation du Programme biennal 2016-2017 lors de la 2^e réunion du Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP), du 27 au 29 mai 2013 (CDCPP (2013) 29F) ;
- 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^e 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^e réunion (Strasbourg, 1^{er}-3 juin 2015) (CDCPP (2015) 15F) ;
- en exécution de la décision du Groupe de travail « Paysage et démocratie » du CDCPP du 3 octobre 2015 (CEP-CDCPP-VWG (2015) 37F), des 17 et 18 mars 2016 (CEP-CDCPP-WG (2016) 6F), et 18 et 19 octobre 2016 (CEP-CDCPP-WG (2016) 14F) ;
- 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) 14F).

Le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe remercie les représentants nationaux, les observateurs et les experts qui ont pris part à ces travaux.

Sont ainsi remerciés : M^{me} Liv Kristine Mortensen, présidente de la 9^e Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage et du Groupe de travail, conseillère principale au département de l'aménagement du ministère norvégien du Gouvernement local et de la Modernisation, qui a présidé le groupe de travail, ainsi que les représentants des Parties à la Convention et observateurs qui y ont pris part :

- ▶ M^{me} Anna Moles Marine, chef d'Unité paysage, biodiversité et évaluation environnementale, ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et du Développement durable de l'Andorre ;
- ▶ M^{me} Mireille Deconinck, attachée, Division de l'aménagement et de l'urbanisme, ministère de la Région wallonne, Belgique ;
- ▶ M. Tapio Heikkilä, conseiller principal, ministère de l'Environnement de la Finlande ;
- ▶ M. Julien Transy, chargé de mission, Bureau des paysages et de la publicité, Sous-direction de la qualité du cadre de vie, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie de la France ;
- ▶ M^{me} Krisztina Kincses, haut fonctionnaire, ministère de l'Agriculture de la Hongrie ;
- ▶ M^{me} Sanja Ljeskovic Mitrovic, vice-ministre, ministère du Développement durable et du Tourisme du Monténégro ;
- ▶ M^{me} Maria José Festas, ancienne conseillère principale, Direction générale de l'aménagement du territoire et du développement urbain, ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du Portugal ;
- ▶ M. Gerhard Ermischer, représentant de la commission Démocratie, cohésion sociale et enjeux mondiaux de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe ;
- ▶ M. Nathan Schlanger, représentant de l'Association européenne des archéologues ;
- ▶ M. Luc-Émile Bouche-Florin, représentant du Conseil européen des urbanistes.

Les auteurs du Rapport conceptuel de référence, experts du Conseil de l'Europe, sont tout particulièrement remerciés pour l'approche visionnaire qu'ils présentent :

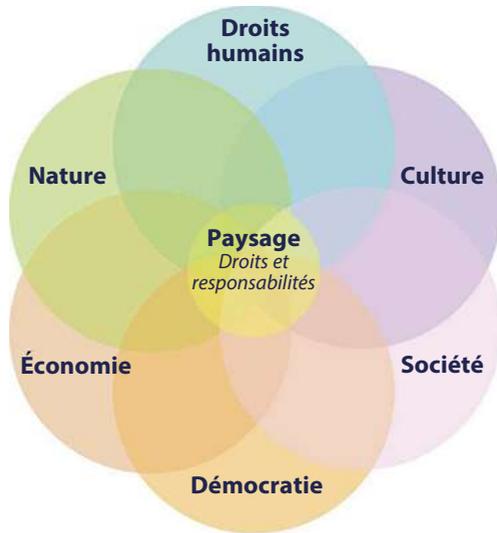
- ▶ M. Michel Prieur, professeur émérite à l'université de Limoges, directeur scientifique du CRIDEAU, doyen honoraire de la faculté de droit et des sciences économiques de Limoges, ainsi que
- ▶ M. Yves Luginbühl, directeur de recherche émérite du Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Le Conseil de l'Europe remercie également le ministère français de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, et le ministère finlandais de l'Environnement.

La « fleur du paysage », représentée ci-après, invite à présent à réfléchir aux notions de droit et de responsabilités en lien avec le paysage.

Maguelonne Déjeant-Pons
Secrétaire exécutive de
la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage

La « fleur du paysage »



Source: Groupe de travail « Paysage et démocratie » de la Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe (*Design : Adrien D.*).

Partie I

RECOMMANDATION CM/REC(2017)7

du Comité des Ministres aux États membres sur la contribution de la Convention européenne du paysage à l'exercice des droits de l'homme et de la démocratie dans une perspective de développement durable

*(adoptée par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017,
lors de la 1295^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, conformément aux termes de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1),

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

Eu égard à la Convention européenne du paysage (STE n° 176, ci-après « la Convention »), adoptée par le Comité des Ministres le 19 juillet 2000, ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 20 octobre 2000, et entrée en vigueur le 1^{er} mars 2004 ;

Prenant en considération le Protocole portant amendement à la Convention européenne du paysage (STCE n° 219), adopté par le Comité des Ministres le 15 juin 2016 et ouvert à la ratification, acceptation ou approbation le 1^{er} août 2016 ;

Rappelant que, conformément au préambule de la Convention, les États signataires ont exprimé leur souci de « parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement », et leur désir de « répondre au souhait du public de jouir de paysages de qualité et de jouer un rôle actif dans leur transformation » ;

Considérant que le préambule de la Convention indique aussi que le paysage « est partout un élément important de la qualité de vie des populations », « constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social, et que sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et responsabilités pour chacun » ;

Considérant que chaque Partie à la Convention s'engage à adopter des mesures générales et spécifiques, et notamment « à reconnaître juridiquement le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité » (article 5.a de la convention) ;

Rappelant que « "Paysage" désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations » (article 1.a de la convention) ;

Réaffirmant les principes et dispositions énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage ;

Rappelant la Déclaration de Nauplie « Promouvoir la démocratie territoriale dans l'aménagement du territoire » (Résolution n° 1, adoptée lors de la 16^e session de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), 17 juin 2014) ;

Reconnaissant que la participation active du public à la conception, à la réalisation et au suivi des politiques du paysage favorise le respect des droits de l'homme et de la démocratie, dans une perspective de développement durable ;

Rappelant l'engagement des Parties à la convention d'« intégrer le paysage dans les politiques ... pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage », et notamment dans les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme (article 5.d de la convention) ;

Se référant au rapport du Conseil de l'Europe, intitulé « Contribution de la Convention européenne du paysage aux droits humains, à la démocratie et

au développement durable», dont la 9^e Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage a pris note le 24 mars 2017,

Recommande aux gouvernements des États parties à la Convention européenne du paysage :

- a. de considérer l'importance de la qualité et de la diversité des paysages, autant pour l'esprit et le corps des êtres humains que pour les sociétés, dans les réflexions et travaux consacrés aux droits de l'homme et à la démocratie, dans une perspective de développement durable ;
- b. d'inscrire les politiques du paysage dans la durée, afin qu'elles tiennent compte du cadre de vie commun aux générations présentes et futures ;
- c. de développer les politiques du paysage sur l'ensemble du territoire, afin que les populations puissent profiter de leur cadre de vie dans la dignité et sans discrimination ;
- d. de veiller à ce que les politiques du paysage répondent à l'idéal du vivre ensemble, notamment dans des sociétés culturellement diverses ;
- e. de prendre en considération la question du paysage dans les actions menées afin de promouvoir la bonne gouvernance et la citoyenneté démocratique, notamment par la sensibilisation, la formation et l'éducation ;
- f. d'appliquer les principes des droits de l'homme et de la démocratie dans les politiques du paysage ;
- g. de garantir le droit à la participation du public en général, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés dont les organisations non gouvernementales, qui s'intéressent à la conception, à la réalisation et au suivi des politiques du paysage ;
- h. d'inscrire le « paysage », tel que défini par la convention, dans les indicateurs du développement durable ayant trait aux questions environnementales, sociales, culturelles et économiques ;
- i. de mettre en œuvre le principe de non-régression afin d'assurer que les politiques du paysage ne puissent faire l'objet que d'une amélioration constante.

Partie II

RAPPORT CONCEPTUEL DE RÉFÉRENCE

Michel Prieur et Yves Luginbühl
Experts du Conseil de l'Europe

La Recommandation CM/Rec(2017)7 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la contribution de la Convention européenne du paysage à l'exercice des droits de l'homme et de la démocratie dans une perspective de développement durable (partie I de cette publication) se réfère à ce rapport, dont la 9^e Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage a pris note le 24 mars 2017.

Introduction

Les liens étroits qui existent entre le paysage, considéré au sens de la Convention européenne du paysage² 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 »³, les droits humains, la démocratie et le développement durable, méritent d'être mis en évidence.

La Recommandation n° R (84) 2 du Comité des Ministres aux États membres relative à la Charte européenne de l'aménagement du territoire relève 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 »⁴. La Recommandation n° R (86) 11 sur les

2. 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 États membres du Conseil de l'Europe à Florence le 20 octobre 2000 et entrée en vigueur le 1^{er} mars 2004, disponible sur 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 et ouvert à la ratification, acceptation ou approbation le 1^{er} août 2016 (STCE n° 219).
3. Article 1.a.
4. 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, série « Territoire et paysage »*, Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2010 n° 3. Voir aussi la Déclaration de Nauplie « Promouvoir la démocratie territoriale dans l'aménagement du territoire », Conseil de l'Europe, 16^e 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.

espaces publics urbains considère 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 »⁵.

De par l'attention qu'elle porte à tous les paysages, sans discrimination, et de par le droit de chacun au paysage qu'elle énonce, 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 paysage et démocratie⁶.

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 réaffirme 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 développement territorial durable⁷.

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^e 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 territoire⁸.

5. 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 *Futuropa : pour une nouvelle vision du paysage et du territoire*, Conseil de l'Europe, 2012 n° 3.

6. Voir les paragraphes 7 et 23 du rapport explicatif.

7. La Convention européenne du paysage est citée dans la note 18 de l'annexe. Voir également les paragraphes 49 et 50.

8. Voir également la 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 (CEMAT) le 9 juillet 2010, in *Actes de la 15^e session plénière*, Conseil de l'Europe, série « Aménagement du territoire européen et paysage », 2012 n° 94.

Les travaux menés par le Conseil de l'Europe en matière de 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 traités⁹. La Déclaration d'Évora sur la Convention européenne du paysage, notamment, adoptée à l'occasion de la 10^e 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^e siècle »¹⁰.

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 ;

9. 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 Éditions 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*, 2012 ; *Dimensions du paysage : réflexions et propositions pour une mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, 2016, disponibles sur www.coe.int/fr/web/landscape/publications.

10. Document Conseil de l'Europe CEP-CDCPP (2013) 6F.

- le paysage, la démocratie, la cohésion sociale et territoriale et la participation des citoyens sont des thèmes fondamentaux et connexes; [...]
- 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, d'une moindre complexité et d'une simplification 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, et favoriser la qualité de vie des communautés et des hommes et des femmes, âgés ou plus 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 ni règle ni méthodologie ;
- 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” ; [...]
- la Convention européenne du paysage peut largement contribuer à la définition de modèles de développement durable dans les différents États membres.»

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Conférence des OING 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.

Par ailleurs, certains documents adoptés par des organisations non gouvernementales ont 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 2014¹¹. Cette déclaration met l'accent 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 tant qu'il implique 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 dépassent les différences culturelles en renforçant les liens entre les populations et leur environnement. Lors de cette même

11. Résolution présentée à l'occasion de la 8^e Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe, CEP-CDCPP (2015) 34 F-Add. 2.

réunion, IFLA-Europe a par ailleurs attribué le prix « Paysage et démocratie » au Conseil de l'Europe¹².

L'intérêt pour une plus grande visibilité des relations entre la Convention européenne du paysage et la démocratie, associée aux droits humains, s'est aussi manifesté dans le cadre de plusieurs initiatives universitaires. En 2008, le Centre for Landscape and People de Cambridge a lancé, à l'occasion d'un colloque, « L'initiative pour le droit au paysage » (*Right to Landscape Initiative*)¹³. 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 sur les sciences de la vie¹⁴. En juin 2015, il a organisé une conférence intitulée « Comment définir la démocratie liée au paysage » (*Defining landscape democracy*)¹⁵. La nécessité « d'augmenter l'intérêt pour le paysage en tant que thème holistique, fortement politique, au coeur des objectifs sociaux, économiques et écologiques, intimement liée à la démocratie participative, aux droits de l'homme et à l'Etat de droit » a été soulignée¹⁶.

Le paysage étant à la fois un objet et une relation¹⁷, le présent rapport vise à expliciter les relations d'interdépendance entre paysage, droits de l'homme, démocratie et développement durable. Le paysage apparaît bien comme la matérialisation spatiale de la démocratie, des droits de l'homme et du développement durable¹⁸. Selon ces considérations, 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.

L'« Alliance du prix du paysage » du Conseil de l'Europe rassemble les réalisations exemplaires présentées par les États parties à la Convention européenne

12. Conseil de l'Europe, CEP-CDCPP (2015) 17F et 34F-Add. 2.

13. Shelley Egoz, Jala Makhzoumi, Gloria Pungetti (eds.), « The European Landscape Convention : from concepts to Rights », *The Right to Landscape – Contesting Landscape and Human Rights*, Ashgate Publishing, Farnham, 2011, pp. 51-56.

14. 8^e Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe CEP-CDCPP (2015) 3F, p. 105.

15. Conférence organisée dans la forteresse d'Oscarsborg, Oslofjord, 3-6 juin 2015.

16. Conseil de l'Europe, CEP-CDCPP (2015) 17F.

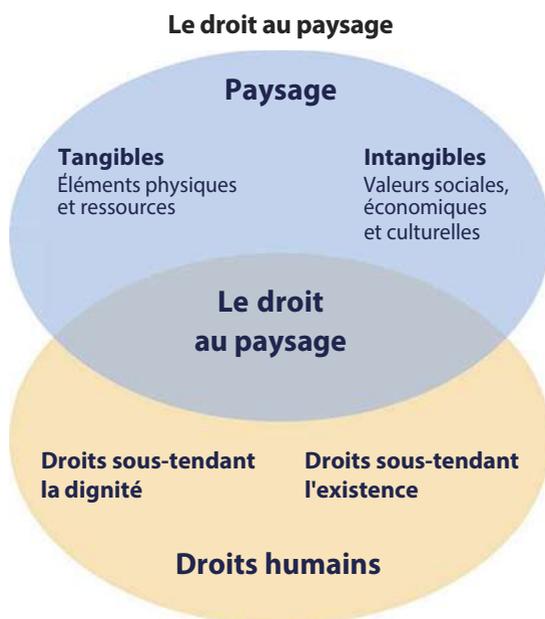
17. Le paysage est en effet à la fois un objet concret et une relation, et c'est l'interaction entre les deux que l'on retrouve dans la définition du paysage proposée par la Convention européenne du paysage. Celle-ci indique qu'il s'agit d'une « partie de territoire » (objet concret) « dont le caractère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

18. Voir *Paysage et développement durable : les enjeux de la Convention européenne du paysage*, Éd. du Conseil de l'Europe, op. cit.

du paysage, illustrant 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 populations¹⁹.

Cette nouvelle étape dans la mise en œuvre de la convention devrait renforcer son utilité politique. Tout en s'appuyant sur les valeurs intangibles du Conseil de l'Europe concernant les droits humains et la démocratie, la convention s'ouvre à tous les États. 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.

Le rapport est divisé en trois chapitres : 1 – Paysage et droits humains ; 2 – Paysage et démocratie ; 3 – Paysage et développement durable.



Source: Shelley Egoz, in *The Right to landscape*, Ashgate Publishing, Farnham, 2011, p. 6.

19. Voir *L'Alliance du prix du paysage du Conseil de l'Europe*, série « Territoire et paysage, n° 103, Conseil de l'Europe, 2016, disponible sur www.coe.int/fr/web/landscape/landscape-award-alliance.

Chapitre 1

Paysage et droits humains

L'affirmation d'un droit au paysage par les poètes et philosophes aux XVIII^e et XIX^e siècles annonçait déjà l'extension contemporaine des droits humains aux questions environnementales. Comme le soulignait William Cowper, « Je suis monarque de tout ce que j'observe, et personne ne conteste mon droit. »²⁰ La Convention européenne du paysage a fait du paysage non seulement un droit individuel, mais aussi un droit collectif. La jouissance du paysage étant par nature simultanément individuelle et collective, elle permet la coexistence de cultures différentes sur un 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 propriétaires 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 lesquels 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 invitent à mettre en œuvre de façon effective les droits de l'homme et les libertés fondamentales, conformément à l'article 1.b du statut.

20. William Cowper, *The solitude of Alexander Selkirk*, cité par Henry David Thoreau, in *Walden ou la vie dans les bois*, Ticknor & Fields, Boston, 1854.

De même, conformément au but du Conseil de l'Europe visant à favoriser « le progrès économique et social », comme le précise 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 ressource 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^e 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 les patrimoines 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, tels que les perçoivent les êtres humains à travers les paysages.

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 :

- ▶ 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 cette convention : 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, selon le préambule de la convention, « représente une composante fondamentale du patrimoine culturel » et « constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social »²¹.

Cette universalité a permis d'étendre la Convention européenne du paysage aux États non européens, alors qu'initialement celle-ci 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^e réunion, et ouvert à la ratification, acceptation ou approbation le 1^{er} 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 nécessité, d'autant plus urgente 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 européenne du paysage et sont sous-jacents à sa mise en œuvre, seront-ils

21. 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 (dir.), *Paysages européens et mondialisation*, Éd. Champ Vallon, Paris, 2012, p. 50.

également à la base de son application hors de l'Europe. Grâce à cette convention, 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 États membres. Le paysage devient un élément clé du cadre de vie des êtres humains à l'échelle mondiale. 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'homme²².

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 son 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 :

- ▶ 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 États 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 Résolution de 1994 (1994/65 du 9 mars 1994), plusieurs fois insisté sur les liens entre les

22. *Proyecto de convenio latinoamericano del paisaje*, 4 mai 2016, LALI.

droits de l'homme et l'environnement. 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, à la gestion et à l'aménagement du paysage.

La Convention 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, notons 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^e 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 paysage²³. Auparavant, le paysage avait déjà été pris en considération lors des 7^e et 8^e Conférences des Parties²⁴. 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,

23. Voir le programme international de recherches, *Diversitas*, sur écosystème et société.

24. 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).

à la diversité culturelle, à la santé, ainsi qu'à un niveau élevé de protection de 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).

Dans le Mémoire 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'universalité 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 des droits de l'homme²⁵. Aussi, les grands thèmes abordés dans le présent rapport en tant qu'ils traduisent 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) du Conseil de l'Europe 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 de droits de l'homme des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe²⁶. 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 de 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 l'article 14 de la convention.

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 et des peuples de 1981, le Protocole additionnel à la

25. Paragraphes 16 et 17.

26. Accord publié au *Journal officiel de l'Union européenne* du 15 juillet 2008, L. 186/7, paragraphe 8.

Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1988 (Protocole de San Salvador) 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 1998²⁷. Cependant, le droit de l'homme à l'environnement n'est pas formellement inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme. À 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 sain²⁸. 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 États membres du Conseil de l'Europe de reconnaître le droit à un environnement sain comme partie intégrante des droits de l'homme²⁹.

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 (ci-après la Cour), on doit vite constater que le paysage est rarement mis en cause, et lorsqu'il l'est, il est toujours rattaché aux questions relatives à

27. Maguelonne Déjeant-Pons, *Droits de l'homme et environnement*, Éd. du Conseil de l'Europe, 2002, 341 pages.

28. Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1431 (1999) sur l'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) sur l'environnement et droits de l'homme; Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1885 (2009) sur l'élaboration 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 de la Cour, *Atanasov c. Bulgarie* (Requête n° 12853/03) du 2 décembre 2010, 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*, Éd. N.P. Engel, Kehl, 30 novembre 1991, vol. 3, n° 11, pp. 461-470; « The right to environment in regional human rights systems », in K. E. Mahoney et P. Mahoney (eds.), *Human rights in the twenty-first century: a global challenge*, Martinus Nijhoff Publishers, Londres, 1993, pp. 595-614.

29. 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.

l'environnement³⁰. 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). Il est intéressant de noter 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-elle de considérer que, pour la Cour, le bien-être est une valeur à protéger, ce qui est justement énoncé dans 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 européenne du paysage qui vise le droit de jouir d'un paysage de qualité.

Dans l'arrêt *Kyrtatos c. Grèce*, la Cour continue cependant à bien rappeler que l'atteinte aux droits protégés par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme 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 privée³¹. L'arrêt lui-même laisse toutefois 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, de la Convention : « 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 »³². Autrement dit, le bien-être attaché au domicile est bien conditionné par l'espace environnant garantissant une certaine qualité de l'environnement, et donc une certaine qualité de vie dont le paysage est indissociable.

30. Voir le *Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement*, 2^e éd., Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012.

31. Cour, *Kyrtatos c. Grèce* (Requête n° 41666/98), 22 mai 2003 ; voir Yves Winisdoerffer, *Revue juridique de l'environnement*, 2004, n° 2, p. 176.

32. Paragraphe 53.

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 urbain³³. Le 10 janvier 2012, la Cour a estimé que les dommages à l'environnement dénoncés par les requérants « sont de nature à affecter directement leur propre bien-être »³⁴. Cet environnement endommagé visait aussi en l'espèce « les paysages », la Cour citant la Directive 2006/12 du Parlement européen et du Conseil 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 »³⁵. La Cour a retenu ce moyen : « Compte tenu de l'absence de disponibilité de décharges suffisantes, la présence de telles quantités de déchets hors des lieux de stockage appropriés et autorisés est susceptible de porter atteinte aux paysages. »³⁶

Le plus souvent, 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 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

33. Cour, *Di Sarno c. Italie* (Requête n° 30765/08) ; voir 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, Bruxelles, 2016, p. 763.

34. Paragraphes 81 et 104.

35. CJUE, *Commission c. Italie*, 4 mars 2010, C/297/08, paragraphe 90.

36. 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 persistant dans la région de Campanie et de l'inexécution de l'arrêt du 4 mars 2010 (CJUE, 16 juillet 2015, aff. C. 653/13), paragraphe 107.

préserver des zones d'exceptionnelle beauté contre une exploitation impropre [...] au double bénéfice des habitants et des visiteurs de Jersey»³⁷.

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'État : 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 »³⁸.

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 : il en est ainsi d'une propriété ayant vue sur une centrale nucléaire³⁹. Il serait toutefois possible de considérer, en s'inspirant et/ou en visant expressément la Convention européenne du paysage – ce que la Cour peut très bien faire⁴⁰ –, que le bien privé protégé par l'article 1 du Protocole additionnel n'est plus respecté lorsque le paysage dont le propriétaire 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 mer⁴¹. De même, le droit protégé de la Convention, 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

37. Décision du 11 mars 1985, Requête n° 111 85 84, *Muriel Herrick c. Royaume-Uni*, DR, n° 42, p. 275. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention concernant la modification du mécanisme de contrôle introduit par la Convention, la Cour traite seule des cas de violation de la Convention.

38. Voir, de même, l'arrêt de la Cour, *Turgut et autres c. Turquie* (Requête n° 1411/03) du 8 juillet 2008, paragraphe 90 ; arrêt *Köktepe c. Turquie* (Requête n° 35785/03) du 22 juillet 2008, paragraphe 87 ; arrêt *Şatir c. Turquie* (Requête n° 36192/03), du 10 mars 2009, paragraphe 33.

39. Décision de la Commission des droits de l'homme du 17 mai 1990, n° 13728/88, *S. c. France* ; voir aussi arrêt *Flamenbaum et autres c. France* (Requête n° 3675/04), du 13 décembre 2012, paragraphe 184.

40. La Cour peut viser des traités du Conseil de l'Europe ou non, auxquels les États sont ou ne sont pas parties, au titre de la pratique et du droit internationaux pertinents. Voir par exemple arrêt *Tătar c. Roumanie* (Requête n° 67021/01) du 27 janvier 2009, p. 19.

41. Arrêt *Fotopoulou c. Grèce* (Requête n° 66725/01) du 18 novembre 2004.

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* (Requête n° 25194/08), arrêt 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 son domicile »⁴². Ainsi, sous réserve de prouver qu'une atteinte au paysage constitue une atteinte suffisamment grave au bien-être individuel, cette atteinte pourrait être censurée soit au titre de l'article 8 de la Convention, soit au titre de l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention. L'arrêt *Fadeyeva c. Russie* (Requête n° 5723/00) du 9 juin 2005 avait déjà relevé qu'une nuisance d'ordre écologique pouvait avoir un effet sur la santé mentale des victimes⁴³. Le lien entre le paysage et la santé des personnes a déjà fait l'objet de plusieurs travaux de recherche qui pourraient renforcer cette approche⁴⁴.

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'État de réglementer l'usage des biens, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 1 du Protocole additionnel, en restreignant le droit de propriété, afin de « protéger le paysage et d'aménager le territoire de façon rationnelle et compatible avec le respect de l'environnement »⁴⁵. L'intérêt général est normalement celui de l'État mais peut aussi concerner celui des autorités locales, ce qui est 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 »⁴⁶. La Cour admet que « la protection de la nature et des forêts et plus généralement de l'environnement constitue une valeur »⁴⁷.

42. Paragraphe 77.

43. Paragraphe 69. Voir aussi arrêt *Dubetska et autres c. Ukraine* (Requête n° 30499/03) du 10 février 2011, paragraphe 105.

44. Voir notamment: Nicolas Bauer, Maria Mondini et Andreas Bernasconi, *Landscape and health*, Swiss Federal Institute for Forest, Snow and Landscape, 2012; Catharine Ward Thompson, Peter Aspinall et Simon Bell (eds.), *Innovative approaches to researching landscape and health – Open Space: People Space 2*, Éd. Taylor & Francis, Royaume-Uni, 2010.

45. Décision *Valico S.r.l. c. Italie* (Requête n° 70074/01) du 21 mars 2006.

46. Paragraphe 26 de la décision de la Cour *Marco Campanile et autres c. Italie* (Requête n° 32635/05) du 15 janvier 2013.

47. Par exemple arrêt *Şatir c. Turquie* (Requête n° 36192/03) du 10 mars 2009, paragraphe 33.

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'homme⁴⁸. Cette décision discutable⁴⁹ 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 »⁵⁰.

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'homme⁵¹. Si sa jurisprudence n'est pas aussi développée que celle du juge européen, le juge américain relève néanmoins l'importance du droit d'accès aux ressources naturelles⁵² et les atteintes aux droits résultant d'une « transformation radicale du paysage », condamnant un État à une réhabilitation appropriée⁵³.

48. Arrêt *Chapman c. Royaume-Uni* (Requête n° 27238/95) du 18 janvier 2001.

49. 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*, 2003, numéro spécial, p. 16. Voir également Maguelonne 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 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *Revue juridique de l'environnement*, 1994, n° 4, p. 373.

50. Paragraphes 94 et 96.

51. 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*, 2014, n° 3, p. 489.

52. Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Pobladores de Quishque-Tapayrihua c. Pérou*, 24 juillet 2014, n° 62/14, paragraphe 2.

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

Le paysage, espace commun partagé

La Convention européenne 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 paysage⁵⁴. À 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 article 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 le paysage aux constats et préconisations de la Recommandation CM/Rec(2015)1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur « l'intégration interculturelle », adoptée le 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 »⁵⁵.

En application du rapport du Groupe d'éminentes personnalités du Conseil de l'Europe intitulé *Vivre ensemble – Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI^e siècle*, on peut considérer que la Convention européenne du paysage répond parfaitement aux préconisations de ce rapport⁵⁶ :

- ▶ en prônant une véritable inclusion des populations d'origines diverses au niveau du terrain ;
- ▶ en invitant les États non européens à participer aux conventions européennes (Recommandation stratégique 17), ce qui est prévu par le projet de protocole de 2016 à la Convention européenne du paysage ;

54. Michel Prieur, « Le paysage et le droit de l'environnement en Europe », in Michel Prieur (dir.), *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 567.

55. Voir aussi Catharine Ward Thompson et Penny Travlou (eds.), *Open Space : People Space*, Éd. Taylor & Francis, Royaume-Uni, 2007.

56. 2011, page 44.

- ▶ 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 « Culture et démocratie », il est rappelé que la culture fait partie intégrante du processus démocratique. À 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 bienvenue. La Recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe 177 (2005) sur l'identité culturelle dans les 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 en rédigeant 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 sain⁵⁷.

À la suite de la 10^e Conférence des ministres de la culture à Moscou en avril 2013, le Conseil de l'Europe a lancé un projet de « cadre d'indicateurs sur la culture et la démocratie » (CICD). Les études présentées au Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) du Conseil de l'Europe 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

57. Conseil de l'Europe, *Guide méthodologique – Élaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale*, Éd. Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005 ; et Recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux 207 (2007) sur l'élaboration d'indicateurs de la cohésion sociale, approche territoriale concertée.

culturels sur le bien-être⁵⁸. 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 et celui du patrimoine naturel au patrimoine culturel. La forte interdépendance entre nature, culture, démocratie et paysage mériterait d'être plus systématiquement soulignée.

L'inventaire des droits humains mis en œuvre grâce à la Convention européenne 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 nouveau de l'être humain. 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. On a pu considérer avec justesse que la Convention européenne du paysage exprime « la dimension territoriale des droits de l'homme »⁵⁹.

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.

De même, lors du 10^e anniversaire de la Convention européenne du paysage, on a souligné que la convention contenait « la dimension territoriale des droits

58. « Cadre d'indicateurs sur la culture et la démocratie », juin 2016, Conseil de l'Europe, CDCPP (2016) 6, Add. 1, 2, 3.

59. Maguelonne 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*, Actes du colloque de Boulogne-sur-Mer 2003, La Documentation française, 2006, p. 84. Eleonora Petrova-Mitevka, 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.

de l'homme»⁶⁰. Dans le même sens, les conclusions finales de la 6^e Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage à Strasbourg, le 4 mai 2011, indiquent 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 »⁶¹.

On peut ainsi identifier neuf droits humains que la Convention européenne du paysage met en œuvre directement ou indirectement. Le tableau qui figure en fin de chapitre 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 européenne du paysage, dans la mesure où il 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 »⁶². 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

60. *Actes de la célébration du 10^e anniversaire de la Convention européenne du paysage*, Florence, Italie, 20-21 octobre 2000, Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg. Voir aussi la déclaration de la Commission du développement territorial durable sur la Convention européenne du paysage, « Nouveaux défis, nouvelles opportunités », 2010.

61. Conseil de l'Europe, CEP-CDPATEP (2011) 18 F, annexe 8, p. 65.

62. Voir Yves Luginbühl, « Paysage et bien-être individuel et social », in *Paysage et développement durable: les enjeux de la Convention européenne du paysage*, Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, pp. 33 et suiv.

désormais dans toutes les conventions internationales sur l'environnement. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne lui 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 leur santé mentale. Il est évident que le paysage concerne aussi les enfants, au titre de plusieurs droits énoncés ci-après. C'est pourquoi le 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 de l'enfant au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives et de participer à la vie culturelle et artistique, constate que « les relations avec la nature, par le jardinage, les moissons, les cérémonies ou la contemplation paisible, sont une dimension importante des arts et du patrimoine de nombreuses cultures », et que de ce fait les États ont des obligations 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 »⁶³.

Le droit à la santé

Bien qu'il ne soit pas 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 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 vie⁶⁴. C'est ainsi que le Comité européen des Droits sociaux du Conseil de l'Europe a considéré que l'article 11 de la Charte sociale garantit le droit à un environnement sain⁶⁵ à travers le droit à la santé. Bien-être, épanouissement et qualité de vie des populations sont autant d'objectifs présents dans la Convention européenne du paysage. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), dans son rapport « Un environnement sain pour des populations en bonne santé »

63. Paragraphes 40 et 58.

64. La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, qui 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 États, Actes officiels de l'Organisation mondiale de la santé, n° 2, p. 100, et entré en vigueur le 7 avril 1948).

65. Comité européen des Droits sociaux, réclamation n° 30/2005, *Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme c. Grèce*, 6 décembre 2006, paragraphe 95.

(*Healthy environment, healthy people*) de mai 2016, cite deux fois le paysage comme un élément à prendre en compte⁶⁶.

Le droit à la dignité et à la non-discrimination

Le droit à la dignité et à la non-discrimination⁶⁷ se rattache à « l'épanouissement des êtres humains » (préambule de la Convention européenne du paysage), et concerne les personnes vivant dans des espaces dégradés tels que bidonvilles ou périphéries de certaines villes. Être 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 l'a écrit Giorgio Bertone : « 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). »⁶⁸ Dans cette même conférence prononcée à Darmstadt, le philosophe considère que pour l'homme l'espace 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 en tant qu'elle fait partie de l'être de l'homme. De ce fait, le paysage est consubstantiel à l'être et donc à 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 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 3), dans le Pacte international relatif aux 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 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les Lignes directrices aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses, adoptées le 2 mars 2016 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, sont applicables à la gestion des paysages en prévoyant entre autres la participation au processus démocratique, l'accès aux biens et le vivre ensemble dans un esprit de non-discrimination⁶⁹.

66. Voir pp. 8 et 48.

67. Sur les liens entre droit à la qualité de la vie, droit à la santé, promotion du bien-être et dignité, voir Pascale Steichen, « Évolution 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*, 2000, n° 3, pp. 361-391.

68. Giorgio Bertone, « Pour une redéfinition historique du paysage : le regard littéraire », in Aline Bergé, Michel Collot et Jean Mottet (dir.), *op. cit.*, p. 96.

69. Paragraphes 7, 49 et 53.

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 mise en œuvre ce droit comprend le mode de vie, l'habitation et « l'environnement naturel et humain »⁷⁰. 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 et des peuples, interprété par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples 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 croyances, de valeurs, de mœurs et de traditions dont seraient privées les populations locales⁷¹. 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, les coutumes »⁷².

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, adoptée le 27 octobre 2005 à Faro, se réfère à 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 illustre précisément cette 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 culturelle⁷³.

70. Observation générale n° 21, 21 décembre 2009, E/c.12/GC/21.

71. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Endorois Welfare Council c. Kenya*, 25 novembre 2009, paragraphe 250.

72. *Ibid.*, paragraphe 241, disponible sur caselaw.ihra.org/doc/276.03.

73. Michel Prieur, « La protection juridique des paysages culturels », in M. Prieur (dir.), *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 625.

Le droit au paysage pour tous et le paysage ressource commune⁷⁴

Bien que le droit au paysage ne soit pas mentionné en tant que tel dans la Convention européenne du paysage, il est implicitement présent 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 national⁷⁵. 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 et des peuples, de son Protocole de Maputo, du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme de San Salvador et de l'article 1 de la Convention d'Aarhus, à laquelle le préambule de la Convention européenne du paysage se réfère.

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 »⁷⁶.

Selon la Convention européenne du paysage, il s'agit d'un droit de jouir d'un paysage de qualité applicable à tous les territoires (et pas seulement aux 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 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 paysage⁷⁷. Cela conduit de fait à reconnaître que le paysage est un « bien

74. Shelley Egoz, Jala Makhzoumi, Gloria Pungetti, *The right to landscape. Contesting landscape and human rights*, op. cit.

75. Pour une étude de droit comparé, voir D. R. Boyd, *The environmental rights revolution*, UBC Press, Vancouver, 2012.

76. Sébastien Giorgis, *Les paysages ruraux européens, principes de création et de gestion*, Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1995, p. 29.

77. 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*, op. cit., p. 103.

commun» ou, selon la Convention européenne du 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, l'exercice du 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 à 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»⁷⁸.

Les qualités de «patrimoine commun», de «patrimoine culturel et naturel», de «ressource commune» reconnues au paysage dans le préambule de la Convention européenne 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 États 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 1957⁷⁹.

On peut noter avec intérêt que la Déclaration de Florence sur le paysage, adoptée à l'occasion du 40^e anniversaire de la Convention de l'Unesco pour le patrimoine mondial, culturel et naturel, considère que «le paysage est un bien commun, le droit au paysage est une nécessité humaine»⁸⁰. 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

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

79. Odd Inge Vistad et Margrete Skar, «Access and privacy, rights and realities among the populated Norwegian shoreline», in Séminaire de Florence UNISCAPE, 16-17 janvier 2004, *Common goods from a landscape perspective, I Quaderni di Carreggi*, n° 06/2014, pp. 98-99.

80. UNESCO, Déclaration de Florence sur le paysage, 19-21 septembre 2012.

partagé qui implique l'accès et la participation à la gestion. Certains auteurs ont pu alors parler de justice spatiale ou justice paysagère, au sens anglo-saxon (*spatial justice or landscape justice*)⁸¹.

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 de 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 paysage⁸². 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 supérieur⁸³.

81. 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.

82. 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*, Éd. 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*, Éd. 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*, *op. cit.*, p. 447.

83. Projet de recommandation proposé lors de la 8^e Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage (Conseil de l'Europe, CEP-CDCPP (2015) 14-BF).

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 de 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 prévues par la Convention de 1993 du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (articles 2.8 et 2.10)⁸⁴.

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-il un régime nouveau de réparation du préjudice écologique. Celui-ci 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 profiter, en tant que 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.

84. Cette convention n'est pas entrée en vigueur.

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 européenne du paysage, dans son article 12, donne la priorité, 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 de s'interdire de diminuer les niveaux de protection atteints.

Ce principe, dit de non-régression, ou principe de *standstill* ou encore principe de progressivité, s'applique depuis peu à l'environnement et à ses éléments constitutifs. Il est reconnu 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)⁸⁵. Il est désormais soit reconnu par la loi⁸⁶, soit consacré par des jurisprudences, notamment en Belgique⁸⁷, en Espagne⁸⁸ et en France⁸⁹. De façon expresse ou implicite, ce principe est le prolongement opérationnel de la consécration du droit à un environnement sain dans les Constitutions, au titre de l'amélioration constante de l'environnement. Il est, appliqué à l'environnement, l'équivalent d'un

85. Michel Prieur et Gonzalo Sozzo (dir.), *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruylant, 2012 ; Isabelle Hachez, *Le principe de standstill dans les droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruylant, Bruxelles, 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*, op. cit., p. 913.

86. 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. »

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

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

89. Conseil constitutionnel, 4 août 2016, n° 20166737 DC.

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 consister à 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 »⁹⁰.

Par ailleurs, la Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États 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. Ces derniers 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 »⁹¹.

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.

90. Cour suprême de Panama, 23 décembre 2013, n° 123-12 ; voir María Valeria Berros, *Revue juridique de l'environnement*, 2014, n° 3, p. 533.

91. Partie 1, 1.1, H.

Droits humains et paysage

Droits humains	Convention européenne du paysage	Droit international et européen des droits de l'homme
1. Droit au bien-être, à la qualité de la vie et au développement durable	Préambule: Paragraphe 6 « qualité de vie des populations » Paragraphe 9 : « élément essentiel du bien-être individuel et social »	DUDH ⁹² , articles 25.1, 29.1 PIDESC ⁹³ , article 4 CDE ⁹⁴ , articles 17, 31
2. Droit à la santé	Paragraphe 5 « épanouissement des êtres humains » Paragraphe 9 « bien-être individuel »	DUDH, article 25.1 PIDESC, article 12.1 CDE, articles 17, 24.2.e Charte sociale européenne, article 11 CDFUE ⁹⁵ , article 35
3. Droit à la dignité et à la non-discrimination	Paragraphe 5 « épanouissement des êtres humains »	DUDH, articles 22, 7 PIDESC, article 3 PIDCP ⁹⁶ , article 2 CDFUE, articles 1, 21 CEDH, Protocole n° 12 (2000)
4. Droit de participer à la vie culturelle	Paragraphe 5 Articles 5.a, 5.c, 5.d	DUDH, article 27.1 PIDESC, article 15.1.a NU – CDE, article 31 CDFUE, article 22 Convention de Faro ⁹⁷ , article 2

92. Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948.

93. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966.

94. Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, 1989.

95. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Traité sur l'Union européenne, 2007.

96. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966.

97. Convention du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, 2005.

<p>5. Droit au paysage ressource commune</p>	<p>Paragraphe 4 « intérêt général » Paragraphe 8 « jouir de paysages de qualité » Paragraphe 9 « droits (...) pour chacun » Paragraphe 11 « ressource commune »</p>	<p>DUDH, article 12 PIDESC, article 11 « amélioration constante des conditions d'existence » ; article 25 Déclaration de Stockholm 1972, principe 1 Déclaration de Rio 1992, principe 1 Charte africaine des droits de l'homme et des peuples 1981, article 24 Protocole de San Salvador 1988, article 11 Protocole de Maputo 2003, article 3 Convention d'Aarhus 1998, article 1 CEDH, <i>Lopez-Ostra</i> 1999, <i>Tatar</i> 2009, <i>Bacila</i> 2010 CEDH, article 8.1</p>
<p>6. Droit à l'éducation</p>	<p>Article 6.B</p>	<p>DUDH, article 26 CDE, articles 28.1, 29.1.e « inculquer le respect du milieu naturel » Protocole additionnel CEDH, article 2</p>

<p>7. Droit à l'information et à la participation</p>	<p>Paragraphe 8 « jouer un rôle actif » Paragraphe 9 « responsabilité pour chacun » Article 5.c Article 6.A Article 6.C.1 Article 6.C.1.b Article 6.D</p>	<p>PIDCP, articles 19.2, 25.a PIDESC, article 15.1.a CDE, articles 13.1, 17 CEDH, article 10 Déclaration de Rio 1992, principe 10 Convention d'Aarhus, information et participation sur « le paysage », article 2.3.a CEDH, « participer à des débats d'intérêt général », <i>Vides Aizsardzibas Klubs 2004, Mamère 2005</i></p>
<p>8. Droit à réparation et à restauration</p>	<p>Paragraphe 6 « territoires dégradés » Article 1.f « la restauration »</p>	<p>Déclaration de Rio 1992, principe 13 CEDH, article 41 « satisfaction équitable »</p>
<p>9. Droit au maintien de la qualité des paysages ou droit à la non-régression</p>	<p>Paragraphe 8 « paysage de qualité » Article 12 prééminence des dispositions « plus strictes »</p>	<p>PIDESC, articles 2, 11-1 « amélioration constante » Déclaration « L'avenir que nous voulons », Rio 2012, paragraphe 20 « ne pas revenir sur les engagements souscrits » CDFUE, articles 37 et 53 « niveau élevé, amélioration »</p>

Chapitre 2

Paysage et démocratie

La relation entre paysage et démocratie⁹⁸ s'est imposée dans l'élaboration de la Convention européenne du paysage, qui s'inscrit dans l'esprit des droits de l'homme et de la démocratie, objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe.

Dans son préambule, la convention stipule que ses États signataires désirent « répondre au souhait du public de jouir de paysages de qualité et de jouer un rôle actif dans leur transformation », et 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 ». Elle indique aussi 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) »⁹⁹.

98. Du grec ancien δημοκρατία/*dēmokratía*, signifiant « souveraineté du peuple », combinaison des mots δῆμος/*dēmos*, « peuple », et κράτος/*krátos*, « pouvoir » ou « souveraineté », du verbe *kratein* commander, la démocratie est le régime politique dans lequel le peuple est souverain.

99. La convention est ouverte à l'adhésion d'États non membres de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU), avec l'accord de la réunion des Parties.

Dans son article 5.c, la Convention européenne du paysage demande aux États 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.D 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]. »¹⁰⁰

Le cadre est donc tracé. Cependant, la mise en œuvre de cette participation des populations à la décision politique en matière d'environnement, 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 pour 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 et 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 d'explicitier les conditions dans lesquelles cet exercice démocratique peut s'appliquer au domaine du paysage.

100. La Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États 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 1, 1.1, G).

Ce rapport ne prétend pas épuiser toutes les questions qui se posent sur les relations entre paysage et démocratie. Il cherche à faire le point sur ces relations et ouvre davantage des pistes de réflexion, en proposant 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.

Rappel historique de la relation entre paysage et 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 marqué l'Histoire. Il ne s'agit pas non plus de revenir sur les effets des décisions politiques sur les paysages qui sont évidents, depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours. Aussi la question centrale de ce rapport n'est-elle plus la relation directe du pouvoir politique au paysage, mais la place des populations, rurales ou urbaines, dans la décision politique, qui a 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, on retiendra notamment les terpènes édifiés dans la mer du Nord, dans les Frises flamande, allemande et danoise¹⁰¹ ; 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 illustré en 1338 par la célèbre fresque d'Ambrogio Lorenzetti *Les effets du bon et du mauvais gouvernement*¹⁰² ;

101. Stéphane Lebecq, « 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 *Revue du Nord*, Actes des congrès de la Société des historiens médiévistes de l'enseignement supérieur public, 10^e congrès, « Le paysage rural : réalités et représentations », Lille, 1979, pp. 125-148.

102. Patrick Boucheron, *1338, Conjurer la peur : Sienne, essai sur la force politique des images*, Éd. du Seuil, Paris, 2013.

ou encore l'exemple des enclosures anglaises et les progrès du rôle du parlement au Royaume-Uni¹⁰³.

Peu à peu, 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 palabres 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 par-delà les hiérarchies sociales qui existent forcément¹⁰⁴. 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, et des éventuelles punitions qu'il faut infliger à un individu qui a enfreint la règle commune¹⁰⁵.

Il faut attendre la seconde moitié du XX^e 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. Si l'on revient sur les caractéristiques principales des exemples précédents, on peut 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 prend en compte le temps qu'impose le nécessaire débat entre les acteurs du territoire concerné ;
- ▶ le statut des acteurs est donc aussi primordial, puisqu'il définit la place et le rôle de chacun dans le processus de décision politique ;

103. W. G. Hoskins, *The making of the English landscape*, Hodder et Stoughton, Londres, 1955. 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 un très faible pourcentage 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 Glorieuse Révolution de 1688, avec 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 plus qu'un rôle emblématique.

104. Nelson Mandela, *Un long chemin vers la liberté*, autobiographie de l'auteur, Fayard, Paris, 1995.

105. 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.

- ▶ 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 les complexifiant, les processus de participation des populations à la décision politique en matière d'aménagement du territoire et de gestion du paysage.

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

La question de la représentativité des citoyens s'est ainsi posée dès la création des deux premières démocraties modernes, américaine et française. Il s'agissait de résoudre le problème qui a alimenté le débat entre Emmanuel-Joseph Sieyès et Jean-Jacques Rousseau, opposant la démocratie directe à la démocratie représentative¹⁰⁶. 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, comme c'est le cas, par exemple, dans les cantons suisses ou en Italie.

106. 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 État 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 pour sa part 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*, 1762, livre III, chapitre 15.

À l'intérieur de la démocratie représentative, il existe plusieurs régimes, notamment parlementaire, présidentiel, semi-présidentiel, d'assemblée, libéral. 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 États. En contrepartie, le gouvernement, responsable de l'exécutif, peut dissoudre l'Assemblée, responsable de l'autorité législative. 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.

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. À l'inverse, le chef de l'État (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 États-Unis, où le régime est véritablement présidentiel, le Président dispose d'un droit de veto sur les textes de loi.

Le régime semi-présidentiel rassemble des caractéristiques du régime parlementaire et du régime présidentiel, ce qui permet de le désigner comme un régime mixte.

Le régime d'assemblée est représenté par une assemblée unique, élue au suffrage universel direct, qui détient l'ensemble des pouvoirs politiques – les pouvoirs exécutif et judiciaire, 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 pour les dirigeants. Il ne s'agit pas d'un régime représentatif particulier, celui-ci peut donc être parlementaire, présidentiel ou mixte. La démocratie libérale n'implique pas non plus un régime représentatif au sens strict, elle peut aussi qualifier un régime semi-direct ou participatif. Parmi les principes que l'on retrouve dans la plupart des régimes représentatifs figurent les droits et libertés des individus, mais également les libertés 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 de ces divers régimes, 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 façon dont les sociétés conçoivent le paysage. En effet, il n'en va pas de même selon que l'on considère le paysage comme remarquable ou qu'on l'assimile au cadre de vie quotidien ;
- ▶ la deuxième 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, à la gestion ou à l'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, le paysage était le plus souvent assimilé aux paysages remarquables et soumis aux réglementations qui avaient été fixées dans la plupart des pays d'Europe, visant à les protéger en raison de leur caractère pittoresque, légendaire, scientifique ou artistique. À partir de la fin des années 1960, la communauté scientifique a commencé à se réintéresser au paysage, qui était plutôt tombé en désuétude après la grande vague d'intérêt pour les publications consécutives aux travaux des géographes dans plusieurs États, entre autres au Royaume-Uni, en Italie, aux Pays-Bas, en France, en Russie et en Espagne, 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 encore 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 des paysages culturels. Un courant historique a également produit de nombreux ouvrages sur l'histoire des paysages de certains États, avec des auteurs tels que W. G. Hoskins¹⁰⁷ en Angleterre, Emilio Sereni¹⁰⁸ en Italie, ou Roger Dion¹⁰⁹ en France. 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 du mot « paysage » et impulsé un renouveau des recherches qui avaient eu tendance à s'estomper – certes pas dans tous les États, mais d'une manière générale en Europe. L'innovation la plus importante, qui concerne la relation entre démocratie et paysage, est sans doute l'apparition des travaux sur les perceptions ou représentations sociales des paysages. Ceux-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 pas forcément en fonction des problèmes qui se posent directement sur le terrain. Ces travaux scientifiques, menés dans de nombreux États 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 pour autant oubliés. Les paysages quotidiens ont donc été introduits dans le champ d'application de la convention (article 5), ce qui a impulsé un vaste 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 vivait désormais dans des paysages qui n'étaient pas remarquables mais surtout urbains et péri-urbains, bien évidemment aussi ruraux, et que l'enjeu fondamental était bien celui de l'amélioration du cadre de vie de ces populations.

L'autre facette du terme « paysage », en concordance avec les réflexions précédentes, conduit à une attitude assez générale des élus, qui associent le plus souvent le paysage à la protection et y voient par conséquent un obstacle à

107. Hoskins, 1955, *op. cit.*

108. Emilio Sereni, *Histoire du paysage rural italien*, Julliard, Paris, 1955, 330 pages.

109. Roger Dion, *Essai sur la formation du paysage rural français*, Éd. Arrault, Tours, 1934.

leurs souhaits de développement économique. Il est assez rare que les élus admettent la nouvelle définition plus ouverte sur la société et ses aspirations déterminées par des perceptions ou représentations sociales. La position des élus par rapport à une approche démocratique des opérations d'aménagement du paysage sera discutée ci-après, mais il est d'ores et déjà possible de dire que l'ouverture de débats avec leur électorat est fondamentale.

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 pour arriver à une décision politique. Heureusement, le sens du terme a évolué vers une plus grande participation des populations, comme l'indique clairement la Convention européenne du paysage en définissant le paysage comme 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.

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, notamment –, et recommandant de favoriser la participation des populations à ces travaux¹¹⁰. Si ces expériences ont lieu 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, qui incite les États parties à mettre en place des politiques paysagères à cette échelle. On peut admettre que c'est une action démocratique, qui passe par la décision d'élus représentant le peuple. Ainsi que certains États européens l'ont fait, ceux-ci peuvent faire voter une loi en faveur du paysage.

L'échelle nationale concerne 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

110. 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. »

et les élus des collectivités territoriales ou de la nation. Leur représentativité électorale et leur reconnaissance dans la communauté de l'expertise sont 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 prennent pas très souvent en compte la parole des populations, mais relèvent d'expertises, d'avis techniques des administrations concernées et des élus régionaux ou locaux. S'il peut exister des enquêtes publiques, elles ne constituent pas une marque de démocratie effective mais plutôt une consultation, ce qui est fort différent.

L'échelle spatiale de gouvernance est donc essentielle pour un exercice pertinent de la démocratie lorsqu'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 de nombreux mouvements en faveur de la prise en compte des aspirations des populations sur des territoires restreints 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 la création d'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 paysage¹¹¹.

L'échelle locale est ainsi 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. Or, 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 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.

111. Mauro Varotto, « In difesa dei luoghi dell'abitare : il fenomeno dei comitati spontanei in Veneto », *Osservatorio Veneto*, Quaderno 3, Vérone, 2000 ; Mauro Varotto et 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, il arrive que les décisions d'aménagement du territoire soient prises dans le cadre de collectivités locales où les citoyens sont éloignés des procédures administratives et politiques. Cette situation peut survenir notamment lorsque des communes, associations de communes ou parfois des parcs naturels procèdent à des analyses de paysage et à des programmes d'aménagement conduits par des techniciens et élus, sans que les habitants ne soient jamais consultés ni même informés. On est alors 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.

La question de l'échelle temporelle demeure. Peu évoquée, elle est pourtant cruciale, car elle implique le temps du débat entre élus, experts, associations et populations. Il est clair que si le processus de prise de décision n'intègre pas le temps pour 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 qui favorisent le débat. Ils y trouveraient leur intérêt, car le partage des décisions est favorable à une éventuelle réélection.

Le statut des acteurs impliqués

Ce statut 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 tels que les lobbies économiques, politiques ou syndicaux. Les 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, dépourvues de la moindre préoccupation territoriale ni paysagère, agissent souvent avec pour seul objectif le profit à court ou moyen terme. L'intérêt général passe souvent après des intérêts catégoriels. On peut prendre l'exemple des politiques du logement ou celui des infrastructures 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 prenant en compte ses composantes environnementale et culturelle.

À l'échelle locale aussi, même si les citoyens ont davantage de possibilités d'intervenir dans les procédures de négociation, certains groupes agissent selon leur propre intérêt et font passer l'intérêt général au second plan. Ici le jeu est certes plus équilibré, mais, comme on peut le constater dans quelques expériences de participation citoyenne, certains 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 à d'autres habitants, moins rompus au débat et moins entraînés à l'art de la controverse. L'exercice démocratique peut être faussé également du fait que des enjeux locaux 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 s'agissant 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 et ceux qui sont davantage attachés à la qualité du paysage, sans que le lien puisse être établi sereinement.

Il arrive également que les acteurs qui promeuvent des opérations de participation appartiennent 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 en collaborant, mais avec des difficultés pour s'entendre sur les méthodes et les outils utilisés. Parfois, des tensions peuvent apparaître aussi entre ces groupes et même à l'intérieur d'un même groupe, comme entre les écologues et des experts en sciences humaines, s'ils ne conçoivent pas le paysage de la même manière. L'intervention d'artistes peut être bénéfique au dialogue social lorsqu'elle interpelle les habitants d'un lieu.

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 s'ils y voient une perte de temps.

Les diverses formes de participation

Les procédures de participation¹¹² 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 ;

112. Yves Michelin, Fiche technique « Participation et paysage », *Programme paysage et développement durable*, 2005-2010, MEDDE, IRSTEA, 2013, 8 pages.

- ▶ 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 but 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 mentionnés ci-dessus – 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 qu'au cours des dernières décennies les diverses formes d'exercice de la démocratie ont connu une évolution qui a redéfini leur sens ; 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 élections¹¹³.

Si la définition la plus classique de la démocratie est un régime politique dans lequel le peuple est souverain, on préférera ici 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,

113. Programme « Information, participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques », réalisé par le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), Lydie Bosc, sous maîtrise d'ouvrage de la sous-direction à la prévention des risques majeurs du ministère de l'Écologie MEDAD/DPPR/SDPRM, Magali Pinon-Leconte.

l'analyse de ces contradictions et la mise en délibération de ces contradictions, en vue d'arriver à un arbitrage.»¹¹⁴

Évolutions 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 bien sûr elle est mise en œuvre, ce qui n'est pas toujours le cas. Les habitants d'un lieu regrettent le plus souvent que les élus ne les entendent pas, d'où le développement des mouvements alternatifs qui naissent en de nombreux pays et se traduisent parfois par des expériences locales de contestation ou de participation. Celles-ci, peu connues, apparaissent le plus souvent à l'occasion de la contestation de décisions politiques qui mettent le paysage en péril, aux yeux de 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 cependant d'une volonté d'élargissement de la démocratie, s'inscrivant dans son évolution historique.

Plusieurs auteurs ont analysé cette évolution historique, 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, selon lequel les régimes démocratiques des États-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 qu'entraînait inévitablement l'élection de représentants d'un parti majoritaire¹¹⁵.

114. Paul Ricoeur, *L'idéologie et l'utopie*, coll. « Essais », Éd. du Seuil, Paris, 1997, 413 pages ; *Amour et justice*, PUF, Paris, 1997, 110 pages.

115. Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Éd. du Seuil, Paris, 2008, 350 pages.

Les sociétés elles-mêmes et non plus les États 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 États européens. Elle s'est d'ailleurs traduite par la Convention d'Aarhus de 1998, à laquelle la Convention européenne du paysage se réfère.

Dans la décennie 1990, les sciences sociales ont débattu de cette question de la concertation et de la participation, et des modalités qu'elles revêtent ; 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 impliqués dans un projet d'aménagement paysager 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 mettre ses compétences et ses connaissances au service de l'élaboration d'un « processus 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 médiation constitue un outil au service de la participation, l'essentiel est de parvenir à un « processus 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 processus 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. Ces processus ne s'arrêtent pas

avec la livraison des premières esquisses d'un projet, mais continuent sans cesse d'évoluer et nécessitent un suivi permanent.

L'expression « démocratie participative » est la plus fréquente, mais certains spécialistes lui préfèrent celles 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 », au sens où elle permet une réflexion permanente de l'ensemble des acteurs mobilisés. C'est pourquoi il est plus pertinent d'envisager le paysage comme un processus ouvert et non limité dans le temps que comme l'élaboration d'un projet fini, à l'image d'un projet architectural. Il permet aux acteurs de s'engager dans des échanges permanents, tant entre le pouvoir et la société qu'au sein de la société elle-même. La notion d'interaction dépasse ainsi la distinction classique entre démocratie participative et démocratie délibérative, et permet de se nourrir des connaissances issues de l'analyse des effets d'application de mesures expérimentées en grande nature.

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 sociaux¹¹⁶, conforme à la définition du paysage proposée par la Convention européenne du paysage. L'interaction peut être complétée par la notion d'ajustement, qui signifie que, dans le déroulement même du processus de paysage, 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, d'historiens et d'archéologues qui analysent les réactions des sociétés aux situations de crise environnementale. 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 des hommes politiques, est insuffisante, alors qu'ils y ont souvent recours pour résoudre une crise environnementale ; 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 emploi systématique (par exemple en matière de ressources

116. Tel que la Convention européenne du paysage le formule dans sa définition du paysage, celui-ci « résultant de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations » (article 1.a).

renouvelables) est souvent considéré 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-t-elle sur un incessant va-et-vient cognitif, informationnel et social, comme le formule Edgar Morin¹¹⁷.

Suivre l'action, essayer de la corriger, tel est l'objectif des processus de paysage envisagés comme des transformations continues, où l'action tente d'infléchir les modifications en cours dans le sens que le débat fait émerger. Mais tous les citoyens souhaitent-ils débattre ? Si les gouvernements ont besoin des formes alternatives d'exercice démocratique pour répondre à des situations de controverse, il n'est pas certain que tous adhèrent aux méthodes de la démocratie d'interaction. La démocratie participative est parfois critiquée par les élus, qui y voient une dérive de la démocratie représentative, ou 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 si les participants ne sont pas sélectionnés selon un mode représentatif par rapport à la société locale concernée ? Cette question soulève de nombreux problèmes concernant l'organisation de telles actions et leur pertinence sociale et politique. Parmi bien d'autres spécialistes du droit de l'environnement, Massimo Morisi tente d'y répondre en distinguant diverses catégories de politiques, au nombre desquelles 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, et 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 participation¹¹⁸.

117. « 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, *Introduction à la pensée complexe*, coll. « Points essais », Éd. du Seuil, Paris, 2005, p. 106.

118. 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.

Celle de l'initiative, tout d'abord : qu'une action de démocratie de proximité soit engagée par une institution politique ou au contraire par une association d'habitants est très différent. Cela 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 en soi un obstacle 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 l'ensemble de la population est rapidement plus ou moins informée des débats qui ont eu lieu et dont la tenue témoigne d'une controverse. Les débats peuvent s'enrichir des conversations informelles qui se déroulent 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 pour les extrêmes. Les élus ont donc tout intérêt à se rapprocher de leurs électeurs par des politiques participatives¹¹⁹. 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.

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

Des expériences diverses et parfois spontanées

Les expériences participatives mettant en jeu le paysage ont émergé dans les années 1990, et se sont développées après cette décennie¹²⁰. Elles ont accompagné des mouvements sociaux qui sont apparus autour de problèmes de qualité du cadre de vie, menacé par des équipements ou des aménagements jugés contraires au bien-être des populations concernées. Il ne s'agit

119. Voir notamment l'enquête de la Fondation Robert Schuman, disponible sur www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0363-les-conseils-economiques-et-sociaux-face-a-la-fracture-democratique-europeenne.

120. Voir à cet égard les expériences de Mairie-conseils, organe opérationnel de la Caisse des dépôts et consignations. Annie Blanchard et 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.

pas de passer en revue ces expériences, mais d'en tirer des enseignements généralisables¹²¹.

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.

La dernière étape conduit à suivre le processus sur la base des connaissances partagées. Elle se construit pas à pas, par l'apport mutuel de solutions proposées par les 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, le processus s'arrête et il devient impossible d'assurer l'aboutissement de l'ensemble des mesures imaginées lors des discussions. À ce sujet, Michel Prieur et Sylvie Duroseau 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... »¹²².

121. 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*, Éd. du Conseil de l'Europe, *op. cit.*

122. Michel Prieur et Sylvie Duroseau, « Paysage et participation du public », in *Paysage et développement durable : les enjeux de la Convention européenne du paysage*, Éd. du Conseil de l'Europe, *op. cit.*, p. 177.

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 processus de paysage dans le cadre de la démocratie.

De la contestation au processus

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 processus de paysage¹²³.

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. Il faut cependant rappeler qu'il s'agit de 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; c'est le cas des comités vénitiens, qui ont innové 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 en faveur de l'amélioration du cadre de vie, alliant le désir d'une plus grande justice sociale avec l'exigence d'un développement soutenable et la reconnaissance des valeurs affectives et esthétiques du territoire dans lequel ils émergent.

Ce qu'on peut retenir de ces enseignements, c'est sans doute la diversité des formes démocratiques de participation liées au paysage, mais également la nette progression du passage 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.

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

Agir sur le paysage : un processus partagé

La réussite ou l'échec des opérations de participation autour du paysage dépendent de multiples facteurs. Envisager le paysage comme un processus

123. Mauro Varotto, *op. cit.* Le nombre des comités est passé de 108 en 2000 à 253 en 2010.

n'est pas encore entré dans les mœurs du monde politique, bien que certaines expériences aient eu un succès incontestable¹²⁴. D'autres démarches paysagères tentent d'influer sur des processus de transformation économique et sociale favorables au cadre et aux conditions de vie des populations locales¹²⁵.

Ainsi, l'action paysagère négociée ne s'applique plus directement à des éléments de paysage, mais à des processus de transformation des paysages et à la manière de penser le paysage. Il ne s'agit pas uniquement d'enrayer des évolutions considérées comme néfastes à la qualité des paysages 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, 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 États ; elles diffèrent par la forme, ne serait-ce que parce que le partage des connaissances par les 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 spontanés, et pourtant des expériences montrent que des mobilisations peuvent apparaître à l'initiative de mouvements associatifs de quartier¹²⁶. En ville, des comités de quartier auxquels sont invités les habitants ont été également créés. Mais le fait que

124. Par exemple, le Plan de paysage de Saint-Flour, en France, mis en œuvre en 1993 par le paysagiste Alain Marguerit, continue à être suivi régulièrement, confirmant ainsi le caractère continu du processus de paysage dans le temps.

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

126. Ce fut le cas à Paris pour la réalisation des Jardins d'Éole, 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.

l'initiative vienne des élus produit des réticences de la part d'habitants qui se méfient des actions issues du monde politique¹²⁷.

Dans l'espace rural, l'interconnaissance des habitants est souvent plus développée et peut contribuer à une situation de meilleure participation; mais elle peut aussi être porteuse d'oppositions héritées du passé, ou de conflits de voisinage, qui entraînent des blocages peu propices au débat public. Les populations qui y vivent sont souvent 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 encore différent. Mais, en l'absence d'évaluation des expériences actuelles, il demeure difficile de tirer des conclusions généralisables. Quelle que soit la situation, l'engagement d'un processus de participation n'est pas aussi aisé que l'on pourrait le croire et doit être étudié soigneusement, ou bien relever d'une initiative due à un mouvement associatif, une communauté d'artistes ou 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 en cours aient produit leurs effets positifs ou négatifs pour que les prochaines puissent se nourrir de leurs leçons.

L'apport des connaissances

L'apport des connaissances dans le processus participatif est également une question non résolue: sous quelles formes assurer cet apport? À 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 peut 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

127. 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 (association Geysier), *Guide pratique du dialogue territorial – Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local*, Fondation de France, 2003; et Yves Luginbühl, «Participer au paysage de demain», in Benedetta Castigioni et Massimo De Marchi (dir.), *Di chi è il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, CLEUP, Padoue, 2009. Voir aussi Michael Jones, *The art of effective participation, a scientific assessment, The European Landscape Convention in research perspective*, Florence, 18-19 octobre 2010.

les acteurs de la participation. Pourtant, les connaissances empiriques sont souvent utilisées par les scientifiques pour procéder à une évaluation des espèces végétales ou animales dans un territoire, de même que les sciences sociales recueillent les témoignages des habitants pour comprendre leurs représentations sociales du paysage ou pour connaître des zones à risque mémorisées par les personnes les plus âgées, comme des espaces inondables ou des couloirs d'avalanche. Dans le paysage urbain, sociologues, anthropologues ou géographes interrogent les habitants et parviennent à appréhender les conflits d'usage ou ethniques dans un quartier.

Des programmes de recherche ont porté sur plusieurs expériences de participation dans des milieux divers ; ils révèlent de nombreux facteurs de réussite ou d'échec. Un enseignement de l'analyse de ces expériences montre que certaines d'entre elles ont pour objectif de rassembler des habitants d'un quartier urbain dans des manifestations festives, mais qu'elles 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 que représente l'élaboration d'un projet collectif. D'une certaine manière, les organisateurs de ces activités ont généralement du succès auprès des élus, précisément parce que celles-ci ne poursuivent pas un véritable objectif d'aménagement et que, sous couvert de participation, elles leur laissent la liberté de mener des projets d'aménagement.

L'animation et l'aboutissement au processus de paysage

Un débat porte sur la question de l'aboutissement à un processus de paysage¹²⁸. Certains spécialistes estiment que c'est le processus de participation qui est le plus important ; il s'agit d'un écueil qui peut être considéré comme un risque : si le processus de participation est essentiel, il doit cependant

128. Dans une opération menée à Villandry, une commune riveraine de la Loire sur le territoire de laquelle un projet d'aménagement commun a été élaboré par les habitants et une équipe de scientifiques et de praticiens, les responsables mettent également l'accent sur le processus de participation, tout en supposant qu'il est primordial et que l'aboutissement à un projet d'aménagement est secondaire. Ils reconnaissent cependant finalement que ce projet est important, car il a mobilisé une partie de la population et que celle-ci a créé une association pour l'embellissement de sa commune (voir l'annexe au rapport « Paysage et démocratie », in *Dimensions du paysage : réflexions et propositions pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, Éd. du Conseil de l'Europe, *op. cit.*).

parvenir à un compromis qui satisfasse l'ensemble des acteurs. L'objectif de ces opérations de participation est bien de faire aboutir la démarche destinée à améliorer le cadre de vie des populations et non de les rassembler uniquement afin de créer du lien social, même si celui-ci est très important. 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 centrale, et il faut définir avec précision le statut de l'animateur : doit-il être pleinement partie prenante de l'opération, être par exemple un praticien ou un scientifique ? Ou doit-il au contraire être indépendant et ne pas avoir de responsabilité dans les mesures envisagées, se contentant du simple rôle d'animateur ?

Le processus peut prendre la forme d'une charte entre les partenaires d'une opération d'aménagement d'un territoire¹²⁹. 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 processus de paysage fondé sur la déclinaison de différentes opérations destinées à « redonner du sens » au paysage ou à lui donner une « nouvelle identité ». Si le programme d'actions passe d'abord par la définition des objectifs de qualité paysagère, la charte 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.

On retrouve ici la question du sens donné au paysage, bien que celle de l'identité soit sujette à discussion. La signification du processus de paysage est fondamentale : elle permet de se distancier des problèmes que pose la dimension esthétique, difficile à négocier. D'autres questions se posent, telles que 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, 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.

129. 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.

L'évaluation des processus participatifs

Il reste la question essentielle de l'évaluation des processus. La validation des différentes étapes du processus de participation en fait partie et elle est cruciale, car elle permet aux participants de reconnaître le fruit de leur engagement. Il est cependant étonnant que de très nombreux plans revendiqués comme processus ou 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 processus quant aux 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 paysage assure une boucle de rétroaction : il constitue un processus territorial qui débute par la connaissance, passe par la définition des objectifs de qualité paysagère et par celle de l'élaboration des mesures de protection, gestion ou aménagement, que 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 nouvelles¹³⁰.

130. 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 3

Paysage et développement durable

Le concept de développement durable est apparu en 1987 avec le rapport Brundtland, intitulé « Notre avenir à tous », élaboré pour la Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies¹³¹, qui en donne la définition suivante : « Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Le rapport précise : « 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 français, l'expression « développement durable » est la traduction des termes *sustainable development*, sans doute plus pertinents que ceux de développement durable. Certains spécialistes préfèrent d'ailleurs utiliser « développement soutenable », au sens où les sociétés seraient conduites à soutenir un développement contraignant en matière de modes de vie moins consommateurs de ressources non renouvelables, comme le pétrole et autres. Il est vrai que cette expression a donné lieu à de nombreuses critiques, certains y voyant davantage un slogan incantatoire, peu apte à inciter les acteurs sociaux et économiques de l'environnement, ainsi que les populations, à adopter des modes de consommation vertueux.

131. Présidée par Gro Harlem Brundtland. Document de base du Sommet de la Terre de 1992, ce rapport utilise pour la première fois l'expression *sustainable development*, traduite en français par « développement durable ».

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 (et peu dans la version anglaise) : « Dans l'ensemble du monde, les ruissellements d'engrais et les rejets d'eaux usées dans les fleuves et les 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 (en anglais, *scenic beauty*)¹³², 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 »¹³³. 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 XXI^e siècle que ce lien a été exploré, sans doute en raison de la relative faiblesse du terme de paysage dans les débats scientifiques et politiques concernant les questions de changement climatique, de biodiversité, ou plus simplement d'environnement. En 2005, le ministère français chargé de l'environnement a engagé un programme de recherche intitulé « Paysage et développement durable » pour financer des équipes de recherche européennes, avec la participation d'une équipe québécoise. D'autres États ont également conduit des programmes de recherche sur le paysage.

Sans revenir sur les enseignements de ces programmes, il faut s'interroger sur les diverses dimensions qu'implique la relation entre paysage et développement durable. Cela conduit à réexaminer la définition du développement durable telle qu'elle a été proposée en 1987 et dans les années qui ont suivi, celle-ci 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 pour les autorités locales et régionales et qui se confronte au devenir du paysage.

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 aussi 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

132. Gro Harlem Brundtland, rapport « Notre avenir à tous », 1987, chapitre 8, paragraphe 17.

133. *Ibid.*, chapitre 9, paragraphe 13.

maintien à long terme pour les générations futures, mais aussi celle de leur exploitation en vue d'une distribution équitable sur le plan social. L'Histoire elle-même n'est-elle pas une ressource, offrant la possibilité d'interroger la façon dont les sociétés anciennes ont géré les ressources naturelles pour assurer leur survie et leur reproduction ? Si la question des ressources est rapportée au paysage, il est nécessaire d'analyser les relations entre la distribution spatiale des ressources et les formes de paysages.

Il convient ainsi de se référer aux générations futures, qui sont au cœur de la définition du développement durable ; il y a également lieu de revenir sur l'accès équitable 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, entre autres, du temps historique, du temps de la vie quotidienne et des temps politiques. Cette réflexion implique une mobilisation de la dimension politique, et en particulier des divers modes de gestion politique de la nature et des paysages, tels que les différentes 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.

L'ensemble de ces dimensions renvoie à des enjeux sociaux, dans la mesure où les sociétés vont être confrontées à des défis importants, comme le changement climatique qui menace de déplacer d'immenses masses de population, à la qualité et à la quantité des aliments disponibles pour une population mondiale en croissance, des migrations d'espèces, et autres. Ces défis soulèvent également des questions de culture, opposant des communautés de niveaux d'éducation différents ou encore la connaissance savante à la connaissance populaire et empirique, qui sont pourtant complémentaires.

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 liée 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, et miniers, comme les Romains le faisaient avec la Gaule et la plupart des pays colonisés. À la Renaissance, les grandes familles patri-ciennes de Toscane ou de Lombardie commerçaient avec l'Angleterre ou la France, par l'intermédiaire des banquiers, qui faisaient transiter l'argent par les voies de communication terrestres et maritimes. La famille Médicis amenait la laine des nombreux troupeaux de moutons de l'Angleterre, tandis que la famille Sforza commerçait avec d'autres pays. La modification des paysages dépend donc de ces échanges : par exemple, les paysages de la plaine du Pô ont subi des transformations déterminées par l'élevage des bovins.

Il existe cependant, parallèlement à cette économie mondialisée, des économies locales reposant sur la capacité des habitants 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 serait abusif, dans la mesure où ces deux types d'économie 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 céréali-culture, même dans un territoire restreint. De même, le prix de la viande de porc oriente le 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.

Les autorités locales et régionales tentent souvent de valoriser les productions locales et pratiquent le marketing paysager, qui s'appuie sur la publicité pour lier productions agricoles et paysage. 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 au détriment de l'avenir. C'est alors davantage l'image cliché d'un paysage qui est mise en avant que la réalité matérielle d'un paysage comme cadre de vie pour les habitants. Les élus locaux ont tout intérêt à favoriser les relations entre les productions locales et 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, en Italie, en Suisse et en France¹³⁴, montre en effet que le développement durable peut avoir différentes significations : sur l'un des sites, la lutte contre l'urbanisation, ou le maintien d'une identité culturelle ; sur un autre site, le refus d'abandonner des sites peu rentables du point de vue de l'agriculture, ou le soutien à l'une des activités agricoles ; et, sur le troisième site, le maintien du caractère rural du paysage, avec la préservation des écosystèmes naturels et la lutte contre les infrastructures, notamment des constructions mal intégrées. Comme on peut le constater, 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.

L'économie mondialisée privilégie 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 ronds-points, vastes parkings, stations-service 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. Cette logique du profit à court terme va à l'encontre des commerces de proximité qui animent les paysages urbains. À 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, elle se préoccupe peu de l'environnement et oublie totalement les générations futures. En outre, elle n'a pas vraiment d'éthique en matière de bien-être des 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, de même que la production de denrées alimentaires par des maraîchers proches des villes, ou encore les jardins ou vergers partagés qui animent les paysages périurbains et promeuvent un fonctionnement écologiquement vertueux. L'agriculture biologique se développe également, au point que même les grands groupes de distribution commerciale s'y intéressent. Certains élus ont aussi engagé des actions en faveur de telles expériences dans plusieurs États européens.

134. Emmanuel Guisepelli, « Paysage et développement durable : un mariage contre nature ? » in Yves Luginbühl, Gérard Guillaumin, Daniel Terrasson (dir.), *Paysage et développement durable*, Éd. Quæ, Versailles, 2012, 300 pages.

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 orientée vers le productivisme consommateur d'énergie, recourant à l'usage 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 Brundtland. Cette forme d'agriculture ne va pas du tout dans le sens du développement durable, et grève tant l'avenir des paysages que 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 la qualité du paysage, et de développer une économie de proximité qui ne se coupe pas des exportations ; en effet, les commerces proposent aujourd'hui de plus en plus de produits d'origine étrangère de qualité provenant de paysages appréciés 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 appréhendée à travers le bien-être procuré par un cadre de vie agréable¹³⁵. 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 portant sur l'évaluation des performances économiques de la France, commandé par le Président de la République¹³⁶, 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 cette approche, qui aboutit à des résultats peu convaincants et banals. Une nouvelle méthode consiste à évaluer non pas le paysage

135. Voir Conseil de l'Europe, Actes de la 15^e 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^{er}-2 octobre 2014), disponible sur www.coe.int/fr/web/landscape/publication.

136. Joseph Stiglitz, Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi, *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, 2008, 322 pages.

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.

Quoi qu'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, ainsi que le précise Joseph Stiglitz. Les très nombreuses études qui ont cherché à évaluer le prix d'un paysage sont aujourd'hui remises en cause. Selon 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 »¹³⁷. 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 vitaux pour l'être humain – besoin de s'alimenter, de se reproduire, de s'abriter, de se vêtir, etc. –, aujourd'hui il recouvre également les besoins de culture, d'éducation, et les sensibilités affectives, esthétiques et symboliques qui sont liés au 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 » contribuant 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 celles des aménageurs, urbanistes, ingénieurs, architectes et agriculteurs, qui réalisent des processus de paysage, ou encore celles des 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 paysages¹³⁸ font désormais appel à des scientifiques qui participent à ces opérations : ethnologues, anthro-

137. Michel Prieur, « Paysage et approches sociale, économique, culturelle et écologique », in *Paysage et développement durable, les enjeux de la Convention européenne du paysage*, Éd. du Conseil de l'Europe, *op. cit.*, pp. 11-29.

138. Convention européenne du paysage : voir les objectifs de qualité paysagère et la participation des populations à l'identification et à la caractérisation des paysages.

pologues, sociologues, géographes et historiens, ou encore spécialistes des sciences politiques et juridiques, constituent un milieu en expansion ; on pourrait dire que ces métiers contribuent à créer une filière économique et sociale du 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 sans eux retourneraient à la friche, 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 celle pratiquée dans les espaces plats des grandes plaines de l'Europe où, en général, il s'agit d'une agriculture productiviste centrée sur la production de céréales ou de plantes oléagineuses ou protéagineuses, exigeant de vastes parcelles et utilisant souvent de nombreux produits phytosanitaires. En montagne, l'agriculture est le plus souvent dévolue à l'élevage bovin ou ovin, dans des prairies dont la flore constitue l'un des atouts de la biodiversité et donc du développement durable. L'activité d'entretien du paysage concerne également le 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, certains agriculteurs participent à la replantation de haies et à la confection de nouveaux talus, mais leur nombre reste cependant plutôt marginal et ils ont du mal à 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 randonnée pour attirer le tourisme, ou qui 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 ils peuvent aussi contribuer au développement d'espèces invasives, comme la renouée du Japon, qui se répand en Europe le long des voies routières ou ferroviaires.

Une autre activité productrice d'emplois et favorable au développement durable est le recyclage des déchets de toute nature. Déchets ménagers, comme le verre, le plastique, les métaux, le papier, qui donnent lieu à des industries de conversion désormais rentables ; mais aussi 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 tels que 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 quant à lui de produire des métaux ou des substances plastiques utiles pour l'industrie. Toutes ces activités sont pourvoyeuses d'emplois et contribuent au développement durable. Signalons cependant 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 chênes-lièges des *dehesas* espagnoles, leur viande étant en outre peu productrice de cholestérol, car ses graisses sont des acides gras non saturés, alors que celles des porcs d'élevage intensif sont constituées d'acides gras saturés néfastes pour 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 propices à la production d'une viande savoureuse.

La mise en œuvre du développement durable, difficile et hasardeuse, est cependant 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 et les générations futures. Mais elle est également un enjeu écologique important pour le maintien des ressources naturelles.

Paysage et ressources

Le second pilier du développement durable concerne les ressources, en particulier les ressources non renouvelables, comme les minerais, le pétrole et les sols. S'agissant du pétrole, en effet, la prise de conscience de l'épuisement de cette ressource s'est opérée avec le premier choc pétrolier de 1971, à la suite du pic de production de pétrole des États-Unis et de l'abandon des accords de Bretton-Woods, qui a eu pour effet une forte dévalorisation du dollar et donc des cours du pétrole libellés en dollars. Il s'est ensuivi une forte hausse des prix du pétrole, qui a incité plusieurs États 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 toute manière en cours d'épuisement, même si les États-Unis ont désormais recours aux gaz de schistes, très défavorables à un bon état écologique des territoires exploités. Cette stratégie énergétique des États-Unis

a provoqué la chute du prix du pétrole et n'est pas propice au développement durable, car les automobilistes, qui avaient adopté des pratiques plutôt économes en carburant, sont revenus à un usage immodéré de leurs véhicules, ce qui n'est propice ni à la qualité de l'air, ni à la sécurité routière.

La production d'énergie renouvelable par les éoliennes et les panneaux photovoltaïques est en croissance, mais de manière très différente selon les États. Le recours à l'énergie éolienne par le Danemark est d'autant plus important que cet État ne dispose que de faibles capacités hydroélectriques. En Espagne, les éoliennes produisent une part 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 km¹³⁹, 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 jugées néfastes à leur quiétude et à leur bien-être. C'est l'aspect paradoxal du développement de l'énergie éolienne, qui, d'un côté, est bénéfique pour la production d'énergie « durable » mais, de l'autre, implique la transformation du paysage et provoque des contestations d'ordre esthétique.

L'énergie hydroélectrique est également dans ce cas, puisque les barrages peuvent susciter 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 problématiques. Les écologues estiment cependant qu'ils peuvent causer des obstacles à la progression ou à 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 transforment les paysages.

Pour le moment, les voies permettant le développement de ces énergies relèvent de la participation des populations. Mais, selon certains chercheurs, ce sont les autorités politiques qui 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 par exemple généralement acceptées, en raison des modes de négociation sociale plus développés que dans d'autres États.

139. 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.

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 différentes couches sociales. Par exemple, les groupes sociaux les plus pauvres sont souvent localisés dans des environnements défavorables, pollués et soumis à des conditions d'habitat dégradé ; les populations des banlieues résident souvent dans des lieux 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'offrent 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, et une ressource renouvelable pour peu que les autorités politiques s'en donnent les moyens, sans s'en remettre aux exigences de lobbies financiers ou catégoriels.

Une autre ressource disponible pour contribuer au développement durable est le patrimoine : l'accès au patrimoine – qu'il s'agisse du « grand » patrimoine, comme les grands châteaux ou les cathédrales, ou du « petit » patrimoine intégré dans la vie quotidienne – concourt à la connaissance de l'Histoire et des processus historiques qui ont conduit à la situation actuelle à travers les événements politiques et sociaux, voire écologiques¹⁴⁰. Ces divers édifices contribuent à la culture populaire et à 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. 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 se nourrit de ce que l'Histoire enseigne sur les rapports sociaux à la nature, sur l'exploitation des ressources naturelles, sur les crises écologiques ou environnementales que les sociétés ont connus¹⁴¹. C'est une manière de s'inscrire dans le long terme, c'est-à-dire dans le développement durable.

140. Par exemple les lavoirs communs dans les villages, les chemins qu'empruntaient les villageois pour se rendre aux marchés, etc.

141. Corinne Beck, Yves Luginbühl, Tatiana Muxart, *Temps et espaces des crises environnementales*, Éd. Quæ, coll. « Indisciplines », Versailles, 2006 ; Marc Stenger, *Planète vie, planète mort – L'heure des choix*, Éd. du Cerf, Paris, 2005.

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 vaudrait mieux ne pas toucher) ; une autre fait de la ressource un bien à consommer en tant que spectacle (autrement dit le paysage) ; et une troisième conception est orientée vers un objet coconstruit, 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 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 individuel et social. C'est bien l'un des objectifs de la Convention européenne du paysage.

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 peuvent 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) – jusqu'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 nature/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 encore 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, tel celui de la réflexion d'un individu sollicité par plusieurs 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 XVIII^e siècle, où l'on pensait que la marche de la planète se déroulait comme le mécanisme d'une horloge, régulier, inexorable. Le temps est 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.

Ainsi, le terme « durable » ne renvoie pas à un temps régulier et mécanique, mais à des temporalités diverses. Différentes temporalités sont associées au développement durable. Le temps de la nature concerne évidemment les temps des ressources naturelles, renouvelables ou non renouvelables. Il a fallu plusieurs millions d'années, par exemple, pour que le pétrole se transforme en 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 que certains gisements pourraient 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 d'autres spécialistes et en particulier les grandes compagnies pétrolières imaginent pouvoir exploiter les gisements découverts sous le pôle Nord, alors même 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 : ce fut notamment le cas avec une plateforme américaine dans le golfe du Mexique dont les conduits ont explosé sous les eaux et ont lâché d'énormes quantités de pétrole dans les fonds sous-marins. Par ailleurs, certains États exploitent 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, en particulier celles prises par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), elles-mêmes liées aux conflits du Moyen-Orient et aux positions des États impliqués.

Les autres ressources non renouvelables sont également concernées par les temps divers de leurs exploitations et des réserves de la planète. Leur caractéristique fondamentale est 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 clair 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 qui transforment les paysages, comme les éoliennes, les panneaux photovoltaïques ou les petites centrales hydroélectriques. De même, l'usage des cultures destinées à produire des agrocarburants modifie-t-il les paysages, comme la culture du colza, qui marque les paysages d'Europe de ses champs jaunes au printemps¹⁴².

142. Il en est de même des cultures de canne à sucre au Brésil, qui se développent massivement aux dépens des pâturages et de la biodiversité.

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 européens 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 CO₂ pour l'avenir de l'atmosphère.

Notons que la période du Moyen Âge entre les X^e et XIV^e 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 de 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 dans une moindre mesure de l'élevage (fortement lié à la céréaliculture par la pratique de la vaine pâture). Cette expansion s'est arrêtée brusquement au XIV^e 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 entraîné la malnutrition, l'arrivée en 1348 de la peste sur des populations affaiblies provoquant à son tour 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 XVII^e 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, on peut affirmer que ce changement climatique aura des conséquences importantes sur les paysages. Situation à laquelle les sociétés devront s'adapter, ou plus exactement à laquelle elles

devront 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. Comme 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 en matière 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 aussi bien d'innovation que d'ouverture aux idées nouvelles, à 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 prennent conscience qu'ils ont tout intérêt à le développer. C'est ce qui fait du paysage lui-même une ressource fondamentale du développement durable.

Paysage, sociétés et culture

Ces divers apports sur le développement durable ouvrent ainsi une piste de réflexion sur les relations entre les paysages et les sociétés, qui ont fortement évolué depuis les années 1960. D'une part, le terme « paysage » a changé de sens, comme on l'a déjà indiqué, mais surtout, il a pris de l'importance dans les relations entre les sociétés et leur milieu de vie. Avant les années 1990, la très grande majorité des Européens assimilaient le paysage à la campagne, avec des nuances selon la catégorie sociale à laquelle ils appartenaient. L'émergence des préoccupations environnementales et de la question écologique a modifié les rapports sociaux au paysage, qui est devenu plus proche de la nature que de la campagne. Ce changement profond est certes différent selon les classes d'âges, les jeunes étant beaucoup plus attirés par la nature que les personnes âgées, qui ont connu l'arrivée du confort « moderne » et qui n'hésitent pas à imaginer un nouveau paysage urbanisé dans un espace montagnard avec des maisons bien équipées. Cependant, les jeunes ayant un niveau d'éducation élevé rapprochent le paysage de la production

artistique, ce qui n'est pas le cas des jeunes de milieux défavorisés, pour qui le paysage relève du monde naturel.

Les agriculteurs se distinguent eux aussi de cette tendance lourde, étant bien évidemment plus proches d'une conception du paysage lié à la campagne. Quant aux cadres supérieurs, ils sont sensibles aux problèmes esthétiques, prenant souvent la défense des monuments et critiquant les équipements ou infrastructures qui « abîment » le paysage. Le constat du changement du sens du paysage au profit de la nature et contre la campagne ne signifie pas que celle-ci a disparu de l'imaginaire social : la campagne est devenue nostalgique, les agriculteurs d'autrefois, c'est-à-dire les paysans, étant censés gérer vertueusement la nature, ce qui n'est d'ailleurs pas du tout prouvé. Alors que l'esthétique du paysage se réfère à des « modèles paysagers » apparus au XVIII^e siècle tels que le bucolique, le pays de cocagne, le pittoresque ou le sublime, de nouveaux modèles émergent aujourd'hui avec la crise écologique et les nouvelles pratiques sociales de nature : le pittoresque écologique renvoie aux pratiques de protection de la nature dans des lieux qui deviennent des parcours de pédagogie centrés sur le fonctionnement des écosystèmes ; le pittoresque nostalgique se réfère aux paysages de la vie quotidienne des peuples lointains et menacés de disparition ou aux paysages traditionnels ; le sublime émotionnel évoque les paysages grandioses, lieux d'exploits sportifs (parapente, escalade à mains nues, saut à l'élastique et autres), alors que l'on est en droit de s'interroger sur l'existence d'un paysage de la modernité – par exemple, certains jeunes des banlieues estiment qu'un centre commercial est un paysage qui leur procure du bien-être et du plaisir, ce qui peut surprendre au regard des conceptions majoritaires du paysage.

Le modèle du paysage quotidien s'impose aujourd'hui également, grâce notamment à la Convention européenne du paysage. Il a lentement émergé depuis la fin des années 1960, lorsque le cadre de vie des populations européennes a été bouleversé par les grands équipements de transport ou de production d'énergie, l'extension des zones périurbaines, les grandes zones de loisirs et les centres commerciaux ; la recherche et quelques praticiens du paysage ont alors commencé à s'intéresser au paysage vécu par les populations par rapport au paysage vu. Des enquêtes plus récentes révèlent que les individus n'ont plus les mêmes réserves pour évoquer leur relation au paysage : ils confient désormais aisément leurs sentiments ou les sensations que leur procurent certains paysages, les bruits de la nature (bruits agréables du vent dans les arbres ou des chants d'oiseaux, bruits désagréables de la circulation urbaine ou des camions sur une route, etc.), les odeurs (agréables de certaines

plantes ou fleurs, de la mer, ou désagréables de l'épandage du lisier dans les champs, des gaz d'échappement des voitures en ville), les sensations du toucher (toucher agréable d'une écorce d'arbre, marche agréable sur une plage, sur un sentier, mais désagréable sur le macadam d'un trottoir), et même la relation entre goût et paysage (le goût d'un vin ou d'un fromage qui évoque un paysage de vignoble ou d'élevage).

Il s'agit d'un changement culturel important, qui témoigne de plus grandes sensibilités sociales aux paysages. À cet égard, il est essentiel de remarquer que la séparation entre culture et nature, qui a été la règle, tend à disparaître; il est désormais reconnu qu'il existe des cultures de la nature, telles celles que les sociétés locales ont enregistrées dans la mémoire collective et qui renvoient à une connaissance empirique du fonctionnement des écosystèmes. Cette esquisse d'une réconciliation de la culture avec la nature n'est certes pas unanime, mais elle constitue une forme de reconnaissance des cultures locales de peuples qui n'ont pas toujours eu la capacité de s'exprimer. Les formes nouvelles de participation citoyenne sont une opportunité pour les légitimer.

Ce changement est également remarquable dans l'appréciation du patrimoine culturel par les populations, qui y attachent de plus en plus d'importance. Mais il peut s'agir du petit patrimoine rural, tels les lavoirs, les calvaires, les chapelles, ou d'autres édifices qui échappent le plus souvent à des inventaires patrimoniaux; ils témoignent notamment d'une culture locale et de pratiques sociales, de savoir-faire de construction, etc. Il constitue un enjeu important, car c'est toute la trame paysagère qui est reconnue au titre des œuvres humaines, lesquelles sont souvent inscrites dans la mémoire collective. Il reste malgré tout à s'interroger sur le sens du mot « culture » lui-même, qui, le plus souvent, se réfère à une culture muséographique ou académique, alors que la connaissance des processus de transformation des paysages peut faire partie de la culture. Il est fondamental de ne pas réserver la culture aux seuls grands arts – peinture, littérature, cinéma, photographie, notamment – et à des pratiques de consommation qui nourrissent les espoirs de développement touristique de nombreux élus de collectivités locales. Si ce développement touristique fait partie de l'économie, il comporte des effets pervers, dans la mesure où il est plus soumis que d'autres secteurs économiques à des modes et qu'il peut aussi s'avérer obsolète au bout d'un moment. C'est davantage en articulation avec les autres secteurs économiques que le développement touristique doit être pensé et mis en œuvre (relations entre productions agricoles ou artisanales de qualité et tourisme, par exemple). C'est à cette condition que les relations entre développement et paysage seront assurées.

Conclusions

La relation entre paysage, droits humains, démocratie et développement durable est un sujet complexe, dépendant de multiples facteurs qui relèvent de nombreux champs de signification. Si de nombreux exemples de ces relations peuvent se trouver en Europe et dans le monde, ils 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 liée à des processus difficilement maîtrisables par les populations. D'ailleurs, le projet de Traité constitutionnel de l'Union européenne, proposé en 2004, distinguant la démocratie participative de la démocratie représentative, voyait dans la première 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 États européens à travers la ratification de la Convention européenne du paysage, interagit avec les échelles d'action et le statut des acteurs mobilisés. Partout en Europe, comme sur d'autres continents, se manifeste le désir des populations d'être écoutées par le monde politique, qui parfois semble incapable de résister aux grands processus mondiaux des échanges commerciaux et financiers. La participation devient un mode d'exercice démocratique, revendiqué par de nombreux mouvements sociaux.

Plusieurs pistes de réflexion s'avèrent déjà pertinentes afin que les populations s'engagent dans la mise en œuvre d'une démocratie qui permette d'aborder davantage la question du paysage comme cadre de vie, conformément aux droits humains et dans une perspective de développement durable. En voici quelques-unes, qui ne sauraient prétendre à l'exhaustivité :

- ▶ à l'échelle internationale, il conviendrait de favoriser la mise en œuvre d'une démocratie permettant d'améliorer le paysage quotidien, cadre de vie des populations ?
- ▶ à l'échelle de l'Union européenne, il conviendrait d'agir sur les directives sectorielles et sur la Politique agricole commune, sur les programmes d'infrastructures, sur les normes de santé et d'éducation, et d'ouvrir les programmes de recherche de l'Union européenne, trop marginaux pour le moment, à la question du paysage ;
- ▶ à l'échelle nationale, les gouvernements devraient être encouragés à : suivre les dispositions de la Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, et notamment son annexe 2, « Proposition de texte pour la mise en œuvre pratique de la Convention européenne du paysage au niveau national, destinée à orienter les autorités publiques dans la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage » ; mettre en œuvre les articles 5 et 6 de la Convention européenne du paysage, et notamment ses dispositions concernant la sensibilisation, la formation et l'éducation¹⁴³ ; insérer un objectif paysager dans les politiques sectorielles comme le prône la convention, développer des documents d'urbanisme participatifs qui prennent en compte la dimension paysagère. Ils devraient systématiser les atlas de paysage, ou les inventaires du même type, tels que le *Landscape Character Assessment*, avec la participation des populations aux phases d'identification, de caractérisation et de qualification des paysages, ainsi qu'aux objectifs de qualité paysagère. Les atlas devraient

143. L'article 6 de la Convention européenne du paysage sur les « Mesures particulières » indique notamment : « A. Sensibilisation : Chaque Partie s'engage à accroître la sensibilisation de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation ; B. Formation et éducation : Chaque Partie s'engage à promouvoir : a. la formation de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages ; b. des programmes pluridisciplinaires de formation sur la politique, la protection, la gestion et l'aménagement du paysage, destinés aux professionnels du secteur privé et public et aux associations concernés ; c. des enseignements scolaire et universitaire abondant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement. »

aussi être articulés avec les observatoires photographiques des paysages et les bases de données relatives à la démographie, au logement, à l'agriculture et aux infrastructures ;

- ▶ à l'échelle régionale, les autorités devraient engager des programmes d'action participatifs tels que les plans de paysage, les chartes ou les contrats, par exemple ; elles devraient développer les atlas régionaux et leur volet participatif avec l'usage d'internet pour consulter les populations et encourager leur participation ;
- ▶ à l'échelle locale, il devrait être demandé aux représentants élus et aux fonctionnaires de mettre en œuvre des opérations de participation à l'amélioration du paysage par la protection, la gestion et l'aménagement, et de développer des actions expérimentales avec l'aide des régions ou des États.

Mais, outre 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 être abordées :

- ▶ 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, comme chacun sait, modifient et le plus souvent réduisent la complexité des connaissances¹⁴⁴. Ici doit être traitée la question de l'apport de la connaissance, tant la connaissance savante que la connaissance profane et empirique, de la forme et du moment de son apport dans les dispositifs de participation autour du paysage ;
- ▶ Une autre question cruciale concerne la manière dont la participation est organisée et conduite. Les individus concernés sont souvent des praticiens du territoire, ce qui soulève la question de leur rôle et de leur statut dans ces opérations : sont-ils médiateurs ou concepteurs ? Ce qui renvoie à la formation et aux programmes pédagogiques de leur établissement d'enseignement ;

144. 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 des sciences sociales à informer le débat public et à en enrichir la qualité », *op. cit.*, p. 342.

- ▶ le processus de paysage : comment faut-il le concevoir ? Ainsi que cela a déjà été précisé, il ne constitue pas une simple esquisse calquée sur le projet d'architecture ou de jardins qui s'arrête avec la livraison d'un projet clés en mains, mais la question des échelles d'intervention modifie son périmètre et son contenu. Le processus de paysage, continu et participatif, qui semble s'avérer désormais pertinent, 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 processus ? Une approche interdisciplinaire s'impose mais elle ne va pas de soi et il convient de prendre en considération le rôle 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 que soient examinés leurs effets concrets sur le paysage quotidien et le bien-être ou le mal-être qu'en retirent les habitants. Si un processus de paysage participatif devient un processus continu, il convient également de prendre en considération la façon d'organiser son évaluation continue.

L'exercice de la démocratie ne peut s'affranchir de la complexité des processus de production et de transformation des paysages en faveur desquels une mobilisation sociale est née avec la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe. 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 égard¹⁴⁵.

145. Edgar Morin, *Introduction à la pensée complexe*, op. cit. : « [...] 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. »

Annexe

Principes pour la participation du public à la conception et à la réalisation des politiques du paysage, telles que définies dans la Convention européenne du paysage

(Adoptés par le Groupe de travail du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage « Paysage et démocratie », le 19 octobre 2016)

Introduction

Le paysage change constamment en raison de processus naturels et/ou d'activités humaines, ces dernières étant de loin les plus significatives. La Convention européenne du paysage ne vise pas à empêcher ces changements : les mesures qu'elle prévoit sont, au contraire, conçues pour faire en sorte que ces changements soient planifiés et gérés d'une manière qui réponde aux aspirations de la société.

Les politiques de développement territorial touchent tous les membres de la société. La qualité et les changements du paysage quotidien influent sur le mode de vie et les choix des habitants quant à leur lieu de résidence et de destination, à des fins de loisirs ou de tourisme. L'espace public est à cet égard d'une importance considérable ; l'emplacement des rues, des places et des lieux de rencontre, ainsi que l'atmosphère qui y règne, peuvent souvent déterminer le caractère et la qualité des interactions entre individus ou groupes. Afin d'assurer un équilibre entre la protection, la gestion et l'aménagement, conformément aux dispositions de la convention, l'aménagement du territoire est un outil essentiel : il permet d'identifier les paysages préférés des citoyens et de développer des politiques paysagères conformes aux attentes de la population en termes de qualité. Pour encourager l'implication du public et sa participation active, la formulation d'objectifs de qualité paysagère tels que prévus par la convention (articles 1.b, 1.c et 5.b) revêt une importance particulière dans les processus d'aménagement du territoire.

Il se peut que les ressources les plus précieuses d'une société avancée soient la connaissance, la créativité et l'ingéniosité de sa population. La mobilisation d'entrepreneurs, de jeunes et d'associations bénévoles insuffle en effet un nouvel élan à de nombreuses collectivités. En matière de paysage, les professionnels et les citoyens devraient tous avoir la même possibilité de s'exprimer, indépendamment de leur situation professionnelle et de leur origine sociale ou culturelle. Chacun a une relation de perception, de compréhension et d'expérience du lieu de vie, de travail ou de visite. Par ailleurs, le paysage ne relève pas d'une seule discipline, il est au contraire un espace de rencontre commun à diverses professions.

Le principe de subsidiarité reconnaît en outre que les initiatives locales sont les mieux à même de relever les défis locaux. En vertu de ce principe, des décisions locales devraient être considérées selon une perspective plus large. Les demandes locales et les exigences de la société en général devraient être équilibrées. Parvenir à un bon équilibre entre les exigences locales et la demande générale représente le plus grand défi des politiques du paysage. Afin d'assurer une participation équilibrée et des droits égaux au niveau initial, les citoyens et les communautés locales devraient être habilités à prendre des décisions éclairées et à influencer réellement le résultat du processus de planification.

De nouvelles approches peuvent voir le jour dans nos sociétés de plus en plus multiculturelles, où les citoyens se distinguent non seulement par la diversité de leurs origines culturelles, mais aussi par la grande diversité des paysages qu'ils ont connus. Des citoyens actifs et une participation active du public apportent un nouveau souffle et de nouvelles approches au débat politique. Il est probable qu'ils recherchent et défendent des solutions satisfaisantes s'ils comprennent, acceptent et reconnaissent l'importance de la qualité de leur cadre de vie. De plus, des citoyens sensibilisés à ces questions pourront soutenir leurs responsables politiques lorsque ceux-ci sont, par exemple, confrontés à des développeurs présentant des projets impressionnants mais non durables et susceptibles de dégrader leur cadre de vie.

La participation active du public est susceptible d'encourager et de soutenir la créativité politique, et d'élargir le champ de solutions réalisables qui confortent une bonne prise de décision. La transparence, l'ouverture et la bonne gouvernance qui sont associées à la citoyenneté active peuvent décourager les tentatives de corruption. Il est alors possible de prévenir les différends ou de les régler dans le cadre de processus ouverts, transparents et démocratiques. La prise en considération de l'aménagement du territoire et des politiques du paysage s'appuie sur le raisonnement politique et le débat

démocratique, au lieu d'être gouvernée par des profits de promoteurs, des procédures juridiques complexes ou des décisions de justice.

1. Objet de la participation du public

L'objet de la participation du public est de permettre à la population, qu'elle soit concernée directement ou indirectement, de jouer un rôle actif dans la définition et la mise en œuvre des politiques du paysage, en particulier dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des objectifs de qualité paysagère.

2. Parties prenantes

Les autorités nationales, régionales et locales, les citoyens directement ou indirectement concernés, le public en général, les organisations non gouvernementales, les organisations professionnelles et les acteurs économiques, les experts et les scientifiques du paysage, séparément ou en groupes organisés, sont tous considérés comme parties prenantes dans un processus participatif.

3. Principes généraux

Conformément à la Convention européenne du paysage, la participation du public :

- ▶ est un processus démocratique faisant intervenir toutes les parties prenantes concernées ;
- ▶ est considérée comme un instrument permettant de renforcer l'expression de la diversité du patrimoine commun culturel et naturel de la population fondement de son identité afin qu'elle puisse se reconnaître dans son cadre de vie ;
- ▶ respecte le principe de la subsidiarité, dans la mesure où chaque État décide des méthodes et outils des procédures de participation du public, celles-ci étant mises en œuvre eu égard au niveau d'autorité décisionnaire le plus approprié ;
- ▶ implique la prise en compte de la perception sociale du paysage et des aspirations des populations dans les choix qui sont faits en matière de politique du paysage ;
- ▶ devrait s'appliquer à toutes les phases des processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques du paysage ;
- ▶ est plus qu'une simple consultation et implique un réel engagement des personnes concernées, ainsi qu'un processus de négociation ;

- ▶ implique une communication réciproque entre autorités, experts et citoyens ;
- ▶ implique que tous les participants aient les mêmes droits et les mêmes devoirs pendant la procédure ;
- ▶ implique une information adéquate, opportune et complète, et un accès total à celle-ci.

4. Procédures

Les procédures de participation du public utilisées à l'occasion de projets relevant des politiques de développement territorial, des politiques ayant des impacts territoriaux ou faisant l'objet d'études d'impact doivent considérer la spécificité du paysage. Elles devraient être choisies par chaque État, selon les modalités et outils adaptés aux problèmes identifiés, en tenant compte des procédures existantes, des instances administratives, des réalités diverses des territoires, du contexte social et culturel de la population, des types d'instruments opérationnels utilisés, et des échelles et de la portée des interventions. Plusieurs procédures, méthodes et moyens différents, tels que les consultations, enquêtes publiques, réunions d'information, expositions, vidéos, scénarios et autres, peuvent être utilisés individuellement ou simultanément.

Les opérations de participation du public devraient être convenablement préparées par l'autorité responsable comme par les parties prenantes concernées (un calendrier des étapes devrait être assuré). La participation du public exige, pour être effective, une information appropriée, donnée assez longtemps à l'avance et facilement accessible. Le cas échéant, une information spécifique devrait être préparée pour des activités de sensibilisation avant et pendant la procédure de participation du public. L'information fournie devrait être à la fois technique et non technique, et facile à comprendre par tous ceux qui veulent participer à la procédure. Il convient aussi de prendre en compte ceux qui ne maîtrisent pas les moyens de communication numériques ou électroniques, ou qui n'y ont pas facilement accès.

5. Résultats

Qu'ils soient ou non pris en compte, les résultats de la participation du public (commentaires, objections, propositions supplémentaires ou alternatives, et autres) devraient être rendus publics dans un rapport spécifique. La décision de ne pas prendre en considération certains résultats devrait être motivée.

Sales agents for publications of the Council of Europe

Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: + 32 (0)2 231 04 35
Fax: + 32 (0)2 735 08 60
E-mail: info@libeurop.eu
http://www.libeurop.be

Jean De Lannoy/DL Services
c/o Michot Warehouses
Bergense steenweg 77
Chaussée de Mons
BE-1600 SINT PIETERS LEEUW
Fax: + 32 (0)2 706 52 27
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
http://www.jean-de-lannoy.be

BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000 SARAJEVO
Tel.: + 387 33 640 818
Fax: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1
Tel.: + 1 613 745 2665
Fax: + 1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
http://www.renoufbooks.com

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovića 67
HR-21000 SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: + 420 2 424 59 204
Fax: + 420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
http://www.suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskåftet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: + 45 77 66 60 00
Fax: + 45 77 66 60 01
E-mail: reception@gad.dk
http://www.gad.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: + 358 (0)9 121 4430
Fax: + 358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
http://www.akateeminen.com

FRANCE

Please contact directly /
Merci de contacter directement
Council of Europe Publishing
Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0)3 88 41 25 81
Fax: + 33 (0)3 88 41 39 10
E-mail: publishing@coe.int
http://book.coe.int

Librairie Kléber

1, rue des Francs-Bourgeois
F-67000 STRASBOURG
Tel.: + 33 (0)3 88 15 78 88
Fax: + 33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kléber@coe.int
http://www.librairie-kléber.com

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINA
Tel.: + 30 210 32 55 321
Fax.: + 30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
http://www.kauffmann.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: + 36 1 329 2170
Fax: + 36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
http://www.euroinfo.hu

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: + 39 0556 483215
Fax: + 39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
http://www.licosa.com

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: + 47 2 218 8100
Fax: + 47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
http://www.akademika.no

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obroncow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: + 48 (0)22 509 86 00
Fax: + 48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
http://www.arspolona.com.pl

PORTUGAL

Marka Lda
Rua dos Correios 61-3
PT-1100-162 LISBOA
Tel: 351 21 3224040
Fax: 351 21 3224044
E mail: apoio.clientes@marka.pt
www.marka.pt

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul. - Office 338
RU-117342 MOSCOW
Tel.: + 7 495 739 0971
Fax: + 7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
http://www.vesmirbooks.ru

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16, chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: + 41 22 366 51 77
Fax: + 41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

TAIWAN

Tycoon Information Inc.
5th Floor, No. 500, Chang-Chun Road
Taipei, Taiwan
Tel.: 886-2-8712 8886
Fax: 886-2-8712 4747, 8712 4777
E-mail: info@tycoon-info.com.tw
orders@tycoon-info.com.tw

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: + 44 (0)870 600 5522
Fax: + 44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
http://www.tsoshop.co.uk

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Tel: + 1 914 472 4650
Fax: + 1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
http://www.manhattanpublishing.com

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: + 33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: + 33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: http://book.coe.int

Au sens de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage, les liens étroits qui existent entre la notion de paysage et les droits humains, la démocratie et le développement durable méritent d'être mis en évidence.

La Recommandation CM/Rec(2017)7 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la contribution de la Convention européenne du paysage à l'exercice des droits de l'homme et de la démocratie dans une perspective de développement durable met l'accent sur la nécessité de « considérer l'importance de la qualité et de la diversité des paysages, autant pour l'esprit et le corps des êtres humains que pour les sociétés ».

L'ouverture de la convention aux États non européens constitue une occasion unique de réaffirmer le caractère universel des droits humains. La mise en œuvre de la convention représente une contribution effective du Conseil de l'Europe à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030, tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

www.coe.int

<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-8485-6

15 €/30 \$US



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE