

Si la qualité du paysage ne fait pas le bonheur, elle y contribue !

Maguelonne Déjeant-Pons,
Secrétaire exécutive de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage
maguelonne.dejeant-pons@coe.int

« Un paysage est un paysage à cause du ciel. Et de la lumière et des ombres. Elles sont toujours là, même dans un paysage misérable. Quand nous respirons, c'est le paysage autour de nous qu'en réalité nous respirons. Nous sommes étroitement liés au paysage ambiant par notre circulation sanguine. ...

Lorsqu'un paysage change, il est fort probable qu'au fil du temps, la langue et le caractère des gens peuplant ce paysage changent aussi. ... Souvent, les paysages défigurés, déprimés et figés par les gens engendrent des ruines humaines utilisant un langage pauvre, abâtardi et sans vie. »¹

« Le paysage...

*... participe de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, écologique, environnemental et **social**, et ... constitue une ressource favorable à l'activité économique, dont une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent contribuer à la création d'**emplois** ;*

*... concourt à l'élaboration des cultures locales et ... représente une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de l'Europe, contribuant à l'**épanouissement des êtres humains**...*

*... est partout un élément important de la **qualité de vie des populations** : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien ;*

*... constitue un élément essentiel du **bien-être individuel et social**, et ... sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun ».*

Préambule de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage.

Composé des mots *bon* et *heur*, venant du latin *augurium*, « *présage tiré de l'observation du vol des oiseaux* », le mot bonheur semble s'associer parfaitement à celui de paysage. Il est ainsi intéressant de présenter, dans une Revue juridique du bonheur, les travaux d'une convention internationale portant sur le paysage.

Adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à Strasbourg le 19 juillet 2000, la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage ([STE n°176](#)) – initialement intitulée Convention européenne du paysage – a été ouverte à la signature des Etats européens à Florence le 20 octobre 2000. Un Protocole portant amendement à la Convention ([STCE n° 219](#)) est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021, ouvrant la Convention à des Etats non européens qui souhaiteraient y adhérer. A ce jour, 40 Etats membres du Conseil de l'Europe l'ont ratifiée.

¹ Viivi Luik, « Le paysage à travers la littérature », *Revue Naturopa/Culturoipa*, 2005, n° 103.

Premier traité international exclusivement consacré à l'ensemble des dimensions du paysage, la Convention répond aux grands enjeux en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'état de droit dans une perspective de développement durable. Elle apporte une contribution à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable, en ce qui concerne notamment les Objectifs 3 (Bonne santé et bien-être), 11 (Villes et communautés durables) et 15 (Vie sur terre).

Ses Etats signataires se sont déclarés « soucieux de parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement », en considérant également la dimension culturelle du paysage.

Le paysage est le résultat concomitant de multiples actions de transformation dues à de nombreux acteurs intervenant sur les dynamiques territoriales de manières variées et à des échelles de temps et d'espace différentes. Ces interventions peuvent résulter de l'action des pouvoirs publics qui réalisent des projets de grande ampleur ou d'actions individuelles, qui peuvent s'effectuer sur un espace de dimension restreinte. Si chaque citoyen doit contribuer à préserver la qualité de paysages vivants et riches de leurs valeurs tant naturelles que culturelles, les pouvoirs publics ont la responsabilité de définir le cadre général permettant d'assurer cette qualité. La Convention établit des principes juridiques généraux guidant l'adoption de politiques nationales concernant le paysage et le développement de la coopération internationale en la matière.

La reconnaissance juridique du paysage

La Convention définit le paysage comme « 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 ». Elle prévoit que chaque Partie s'engage « 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 ». Le paysage est reconnu indépendamment de sa valeur exceptionnelle, considérant que toutes les formes de paysage conditionnent la qualité du cadre de vie des citoyens et méritent d'être prises en compte dans les politiques paysagères. Le champ d'application de la Convention couvre l'ensemble du territoire des Parties et s'applique aux espaces tant naturels qu'urbains et périurbains, qu'ils soient terrestres, aquatiques ou maritimes. La Convention ne concerne pas uniquement les paysages remarquables, mais aussi les paysages « ordinaires », du quotidien, et les espaces dégradés qu'il s'agit de restaurer. Le paysage forme ainsi un tout, dans lequel les éléments constitutifs doivent être considérés de manière simultanée, dans leurs interrelations.

La [Recommandation CM/Rec\(2008\)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention](#) relève : « *Le concept de paysage tel qu'énoncé par la convention est différent de celui qui peut être formulé dans certains documents qui assimilent le paysage à un 'bien' (conception patrimoniale du paysage) et le qualifient (paysage 'culturel', 'naturel', etc.) en le considérant comme une partie de l'espace physique. Ce nouveau concept exprime au contraire la volonté d'affronter de façon globale et frontale le thème de la qualité des lieux où vivent les populations, reconnue comme condition essentielle pour le bien-être (compris aux sens physique, physiologique,*

psychologique et intellectuel) individuel et social, pour un développement durable et comme ressource favorisant les activités économiques ».

La notion d'approche paysagère

La Recommandation précitée énonce une Proposition de texte destinée à orienter les autorités publiques dans la mise en œuvre de la Convention stipule qu'un ministère désigné au niveau national : a en charge la mise en œuvre de la politique du paysage et la coordination interministérielle en la matière ; organise la concertation avec la société civile et l'évaluation des politiques paysagères au sein d'une instance ad hoc ; et élabore et révisé régulièrement, en collaboration avec les autres ministères et avec la participation du public, une stratégie nationale paysagère qui formule les principes directeurs de la politique du paysage en précisant les orientations et les objectifs poursuivis en vue de protéger, gérer et aménager les paysages. Il est prévu que cette stratégie devrait être rendue publique et que les ministères dont les activités influent sur les paysages devraient se doter de services chargés de la mise en œuvre de la politique paysagère dans le cadre de l'exercice de leurs compétences et rendre compte régulièrement de cette politique. Il est également indiqué que les autorités régionales et locales devraient se doter de personnel compétent en matière de paysage afin de mettre en œuvre la politique paysagère dans les domaines relevant de leurs compétences, et qu'ils devraient prendre en compte le paysage à leur niveau territorial respectif. La politique du paysage est ainsi une responsabilité partagée entre l'autorité nationale et les autorités régionales et locales, conformément au principe de la subsidiarité.

L'approche paysagère repose des principes généraux qui suivent :

Prendre en considération le territoire tout entier

La Convention s'applique à l'ensemble du territoire et couvre les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle porte tant sur les espaces terrestres que sur les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne les paysages pouvant être considérés comme remarquables, les paysages du quotidien et les paysages dégradés.

Reconnaître le rôle fondamental de la connaissance

L'identification, la caractérisation et la qualification des paysages constituent la phase préliminaire de toute politique du paysage. Elles impliquent une analyse du paysage aux plans morphologique, archéologique, historique, culturel et naturel, et de leurs interrelations, ainsi qu'une analyse des transformations. La perception du paysage par les populations, tant dans son évolution historique que dans ses significations récentes, devrait être également analysée.

Promouvoir la sensibilisation

L'implication active des populations suppose que la connaissance spécialisée soit accessible à tous, c'est-à-dire qu'elle soit mise à disposition de façon aisée et qu'elle soit structurée et présentée de façon à être comprise même par les non-spécialistes.

Formuler des stratégies pour le paysage

Chaque niveau administratif (national, régional et local) est amené à formuler des stratégies pour le paysage, spécifiques et/ou sectorielles, dans le cadre de ses compétences. Celles-ci s'appuient sur les moyens et institutions, qui, coordonnés dans le temps et l'espace, permettent la programmation de la mise en œuvre des politiques. Les différentes stratégies devraient être liées entre elles par les objectifs de qualité paysagère.

Intégrer le paysage dans les politiques territoriales

La dimension paysagère devrait être 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.

Intégrer le paysage dans les politiques sectorielles

Le paysage devrait être pris en compte par des procédures appropriées permettant d'intégrer systématiquement la dimension paysagère dans toutes les politiques qui influencent la qualité des lieux. L'intégration concerne aussi bien les différents organismes et les services administratifs de même niveau (intégration horizontale) que les différents organismes administratifs appartenant à des niveaux différents (intégration verticale).

Mettre en œuvre la participation du public

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.

Respecter les objectifs de qualité paysagère

Chaque intervention ou projet d'aménagement devrait respecter les objectifs de qualité paysagère. Ils devraient en particulier améliorer la qualité paysagère ou, du moins, ne pas provoquer son amoindrissement. En conséquence, il serait nécessaire d'évaluer les effets des projets, quelle que soit leur échelle, sur les paysages et de définir des règles et instruments pour répondre à ces effets. Chaque intervention ou projet d'aménagement devrait être non seulement compatible mais aussi appropriée aux caractères des lieux.

Développer l'assistance mutuelle et l'échange d'informations

L'échange d'informations, la circulation des théories, des méthodologies et des expériences, entre les spécialistes du paysage, comme l'enseignement apporté par ces expériences sont fondamentaux pour favoriser l'ancrage social et territorial et l'accomplissement des objectifs de la Convention.

Les politiques du paysage et les réalisations exemplaires

Afin d'assurer l'échange d'informations et le suivi de la mise en œuvre de la Convention, le [Système d'information de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage](#), établi en vertu de la Recommandation [CM/Rec\(2013\)4](#) du Comité des Ministres, permet

d'avoir accès en ligne aux informations concernant les politiques nationales et régionales développées par les Parties à la Convention en faveur du paysage.

Un Glossaire a été réalisé afin d'expliciter certains termes utilisés. Une Plateforme d'information de la Convention présente les travaux réalisés sur les principales thématiques de la Convention.

Des recommandations et autres textes de références, constitutifs d'un « droit du paysage », viennent progressivement compléter la Convention. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté les textes de référence suivants :

– Recommandation CM/Rec(2008)3 sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention ;

– Recommandation CM/Rec(2014)8 sur la promotion de la sensibilisation au paysage par l'éducation ;

– Recommandation CM/Rec(2015)7 sur le matériel pédagogique pour l'éducation au paysage à l'école primaire [et Activités d'éducation au paysage pour l'école primaire : Livret pédagogique, Série du Conseil de l'Europe, *Aménagement du territoire européen et paysage*, 2021, n° 121]

– Recommandation CM/Rec(2015)8 sur la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention sur les paysages transfrontaliers ;

– Recommandation CM/Rec(2017)7 sur la contribution de la Convention à l'exercice des droits de l'homme et de la démocratie dans une perspective de développement durable ;

– Recommandation CM/Rec(2018)9 relative à la création de fonds public pour le paysage ;

– Recommandation CM/Rec(2019)7 L'intégration du paysage dans les politiques relatives aux territoires ruraux en transition agricole et sylvicole, énergétique et démographique ;

– Recommandation CM/Rec(2019)8 Paysage et démocratie : participation du public ;

– Recommandation CM/Rec(2021)9 Paysage et responsabilités des acteurs pour un développement durable et harmonieux ;

– Recommandation CM/Rec(2021)10 Urbanisme et paysage [et document de référence qui s'y rapporte CM(2021)152-add] ;

– Recommandation CM/Rec(2021)11 Paysage et agriculture [et document de référence qui s'y rapporte CM(2021)156-add] ;

– Recommandation CM/Rec(2021)12 L'intégration de la dimension du paysage dans les politiques sectorielles.

Deux Mémentos ont par ailleurs été adoptés :

– Mémento (2019) Vers des approches intégrées pour la surveillance du paysage ;

– Mémento (2019) La pierre sèche dans le paysage, ancestrale et innovante, pour des territoires durables.

L'Alliance du Prix du paysage du Conseil de l'Europe rassemble à présent cent réalisations exemplaires sélectionnées au niveau national par les Etats Parties à la Convention, pouvant servir de source d'inspiration aux acteurs du territoire.

La Journée internationale du paysage est célébrée chaque année le 20 octobre.

Concept d'une éminente modernité, le paysage représente une mosaïque des quatre dimensions du développement durable : naturelle, culturelle, sociale et économique. Cadre de vie et cadre de la vie, le paysage n'est pas sans effet sur le « bonheur » des individus et des sociétés.

La Recommandation CM/Rec(2017)7 sur la contribution de la Convention à l'exercice des droits de l'homme et de la démocratie dans une perspective de développement durable recommande aux gouvernements des Etats parties à la Convention :

– 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 ;

– d'inscrire les politiques du paysage dans la durée, afin qu'elles tiennent compte du cadre de vie commun aux générations présentes et futures ;

– 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 ; et

– de veiller à ce que les politiques du paysage répondent à l'idéal du vivre ensemble, notamment dans des sociétés culturellement diverses.

Références

- Conseil de l'Europe, Le paysage : cadre de vie de demain, Naturopa, 1998, n° 86.
- Conseil de l'Europe, La Convention européenne du paysage, Naturopa, 2002, n° 98.
- Conseil de l'Europe, Les droits de l'homme et l'environnement, Editions du Conseil de l'Europe, 2002.
- Conseil de l'Europe, Ville et développement durable, Naturopa, 2003, n° 100.
- Conseil de l'Europe, Le paysage à travers la littérature, Naturopa/Culturopa, 2005, n° 103.
- Conseil de l'Europe, Actes de la 3^e réunion des Ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, « Paysages pour les zones urbaines, suburbaines et périurbaines » (Cork, Irlande, 16-17 juin 2005), Série Aménagement du territoire européen et paysage, 2005, n° 82.
- Conseil de l'Europe, Paysage et développement durable : les enjeux de la Convention européenne du paysage, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006.

- Conseil de l'Europe, [Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire \(CEMAT\) – Textes fondamentaux 1970-2010](#), Éditions du Conseil de l'Europe, 2010.
- Conseil de l'Europe, [Paysage et coopération transfrontalière](#), Futuropa, pour une nouvelle vision du paysage et du territoire, 2010, n° 2.
- Conseil de l'Europe, [15^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire](#), (Moscou, Fédération de Russie, 8-9 juillet 2010), Éditions du Conseil de l'Europe, Série Aménagement du territoire européen et paysage, 2012, n° 94.
- Conseil de l'Europe, [Espace public et paysage : l'échelle humaine](#), Futuropa, 2012, n° 03.
- Conseil de l'Europe, [Facettes du paysage – Réflexions et propositions pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage](#), Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012.
- Conseil de l'Europe, Conseil de l'Europe, [Dimensions du paysage – Réflexions et propositions pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage](#), Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2017.
- Conseil de l'Europe, [L'Alliance du Prix du paysage du Conseil de l'Europe, Convention européenne du paysage](#), volume 1, Éditions du Conseil de l'Europe, Série Aménagement du territoire européen et paysage, 2017, n° 105.
- Conseil de l'Europe, [Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage – Contribution aux droits humains, à la démocratie et au développement durable](#), Éditions du Conseil de l'Europe, 2018.
- Conseil de l'Europe, [Actes de la 21^e réunion du Conseil de l'Europe des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage – « Paysage et éducation »](#), Série Aménagement du territoire européen et paysage, 2019, n° 114.
- Conseil de l'Europe, [Activités d'éducation au paysage pour l'écoles primaire, Livret pédagogique – Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage](#), Éditions du Conseil de l'Europe, Série Aménagement du territoire européen et paysage, 2021, n° 121.
- Conseil de l'Europe, [L'Alliance du Prix du paysage du Conseil de l'Europe, Convention européenne du paysage](#), volume 2, Éditions du Conseil de l'Europe, Série Aménagement du territoire européen et paysage, 2021, n° 120.
- Conseil de l'Europe, [Mosaïques du paysage – Pensées et propositions pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage](#), Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2022.
- Sites internet :
- [Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage / Site web officiel \(coe.int\)](#)
- [Publications \(coe.int\)](#) ; [Textes de référence \(coe.int\)](#)
- [Council of Europe Landscape Convention / Official website \(coe.int\)](#)
- [Publications \(coe.int\)](#) ; [Reference texts \(coe.int\)](#)