

La Convention européenne du paysage et le droit français du paysage.

Elise LOPEZ

Séminaire de droit du développement durable.

Sous la direction de M. Charles Lagier

Soutenance le 7 septembre 2006.

Jury : M.Ch. Lagier, maître de conférences de droit public à l'IEP de Lyon et M.D. Dürr, maître de conférences de droit public à l'Université Lumière Lyon 2.

Table des matières

| | |
|---|----|
| Remerciements . . | 1 |
| Introduction : de la naissance du paysage à la nécessité de sa protection. . | 3 |
| Le paysage, un objet géographique. . . | 3 |
| Une construction culturelle. . . | 4 |
| La « naissance des paysages en Occident ». . | 7 |
| L'évolution de la représentation des paysages, le rôle du tourisme et de la littérature. . . | 8 |
| Paysage ou paysages ? . | 8 |
| I) Le droit français du paysage : un droit élitiste et morcelé. . . | 11 |
| A. Entre monument et environnement : un objet visé indirectement. . . | 11 |
| 1) Les débuts de la protection du paysage : une protection élitiste des monuments et des sites . | 11 |
| 2) Un paysage déchiré entre « nature » et « culture » après la Seconde guerre mondiale. . | 19 |
| B. La loi « paysage » du 8 janvier 1993 ⁴⁸ : un objet visé directement mais qui demeure élitiste. . | 26 |
| 1) Une automatisation de la notion de paysage. . | 26 |
| 2) Une notion intégrée dans des instruments préexistants. . | 30 |
| II) La Convention européenne du paysage : une nouvelle façon de concevoir le paysage. . . | 33 |
| A. Une approche inédite et globale de tous les paysages. . . | 34 |
| 1) « La convention de Florence comble une lacune du droit international. » . | 34 |
| 2) Une véritable définition juridique du paysage. . | 39 |
| B. Un droit français à repenser . | 45 |
| 1) Définir le paysage. . . | 46 |
| 2) Gérer et aménager les paysages ordinaires. . | 46 |
| 3) Instaurer des procédures démocratiques. . | 47 |
| Conclusion . | 49 |

⁴⁸ Loi n°-93-24 du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages et modification de certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (JO du 9 janvier 1993).

| | |
|---|-----------|
| Bibliographie . . | 51 |
| Ouvrages généraux de droit de l'environnement . | 51 |
| Ouvrages spécialisés . | 51 |
| Documents officiels . . | 52 |
| Compte-rendu de colloque . | 52 |
| Travaux universitaires. . | 52 |
| Articles de périodiques. . . | 53 |
| Revue européenne de droit de l'environnement. . | 53 |
| Autres revues spécialisées. . | 53 |
| Sites internet . . | 54 |
| Annexes . . | 55 |
| Annexe 1 : Les principaux textes nationaux et internationaux concernant les paysages. . . | 55 |
| Annexe 2 : Loi°93-24 du 8 janvier 1993 « sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquête publique. » . . | 57 |
| Annexe 3 : Texte de la Convention européenne du paysage. . | 65 |

Remerciements

Je remercie M. Charles Lagier, directeur de mon mémoire, pour ses conseils et sa disponibilité.

Je remercie M. Daniel Dürr d'avoir accepté de participer à mon jury de soutenance.

Introduction : de la naissance du paysage à la nécessité de sa protection.

Le paysage est le domaine réservé des géographes, des peintres, des poètes, des philosophes mais pas celui des juristes. La preuve en est que le législateur français, bien qu'il ait cherché à le protéger, ne s'est jamais aventuré à le définir. Qu'est-ce qu'un paysage ? Les points de vue divergent selon que l'on est géographe, historien ou philosophe.

Le paysage, un objet géographique.

Yves Lacoste désigne le paysage comme « l'espace géographique que l'on peut voir d'un certain point »¹. On admire d'autant plus un paysage qu'il offre une large vue, une ligne d'horizon très lointaine avec très peu d' « espaces masqués », c'est-à-dire des portions de territoire qui sont dissimulées derrière des reliefs ou des bâtiments. C'est pourquoi les « beaux paysages », ceux indiqués sur les cartes routières, sont ceux qui présentaient un fort intérêt militaire et où l'on retrouve aujourd'hui des places fortifiées. Aujourd'hui la « beauté des paysages » est un enjeu économique dans le sens où elle permet d'attirer

¹ LACOSTE Yves, *De la géopolitique aux paysages, dictionnaire de la géographie*, Armand Colin, Paris, 2003.

des touristes, en particulier dans des lieux où l'activité économique est faible. On peut penser au tourisme vert dans des régions françaises un peu à l'écart. Elle détermine également le prix des terrains et donc de l'immobilier. Une vue sur un boulevard périphérique peut, par exemple, déprécier la valeur d'un appartement.

Le paysage est un objet complexe qu'il faut apprendre à lire. Il faut distinguer plusieurs plans, reconnaître le type de relief, la formation géologique, la flore, la faune, les types d'habitats. Certains géographes définissent même la géographie comme la science des paysages car celui-ci permettrait une synthèse des géographies physique et humaine. Pourtant, il apparaît que la géographie s'intéresse à des territoires plus vastes que ce que l'on peut observer depuis un point élevé.

On peut dire également que la lumière a une grande importance dans la définition du paysage. Pour Chateaubriand, « *le paysage n'est créé que par le soleil, c'est la lumière qui fait le paysage.* »² De même, le son joue un grand rôle dans l'appréciation que l'on peut faire d'un paysage. C'est pourquoi, l'urbaniste François Ascher plaide pour un « *urbanisme multisensoriel* ». L'urbaniste doit prendre en compte les dimensions visibles, sonores, tactiles et olfactives de l'espace pour offrir une qualité urbaine nouvelle³.

Pourtant, pour Yves Lacoste, les paysages urbains ne sont pas réellement des paysages. La notion de paysage urbain ne date que d'une trentaine d'années. Traditionnellement, le paysage est plutôt associé à une large vue, à la présence de végétation, de reliefs... Or la ville offre de nombreux espaces masqués. Il faut donc procéder à une opération de construction du paysage en juxtaposant l'observation des rues et le plan de la ville.

En outre, si l'on adjoint souvent le qualificatif de « naturel » au paysage, il s'agit en fait d'une construction culturelle.

Une construction culturelle.

Selon Alain Roger « *un paysage n'est jamais réductible à sa réalité physique-les géosystèmes des géographes, les écosystèmes des écologues etc.* »⁴ En effet, il est l'objet d'une construction culturelle. La preuve en est que le mot « paysage » n'apparaît dans la langue française qu'au XVI^e siècle. Il est formé sur le mot « pays » et le passage du pays au paysage se fait par une médiation humaine et artistique. Le paysage n'est pas un objet figé, qui existe en soi. Il n'existe que dans le rapport entre celui qui

² CHATEAUBRIAND F.R. de, *Mémoires d'outre-tombe*, cité par LUGINBÜHL Yves dans *Paysages, textes et représentation du siècle des Lumières à nos jours*, La Manufacture, 1989, p93.

³ ASCHER François, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Chapitre IV « Les principes d'un nouvel urbanisme », neuvième principe : « Promouvoir une qualité urbaine nouvelle », Editions de l'Aube, Paris, 2001.

⁴ ROGER Alain, *Court traité du paysage*, NRF Gallimard, Paris, 1997, Introduction.

observe, ce qui est observé et l'art. Pour Alain Roger, la construction du paysage résulte d'un processus d' « *artialisation* », terme qu'il emprunte à Montaigne.

Tout d'abord, l'esthétique n'a de sens que par la médiation humaine. Selon Charles Lalo, « *la nature, sans l'humanité, n'est ni belle, ni laide, elle est anesthésique* », « *la beauté de la nature nous apparaît spontanément à travers un art qui lui est étranger* ». ⁵

L'Homme doit donc intervenir sur l'objet naturel pour passer du « pays » au « paysage ». Le pays est pour l'auteur le « degré zéro » du paysage et le passage de l'un à l'autre peut se faire selon deux modalités :

la première est directe, Alain Roger parle d' « *artialisation in situ* », c'est le travail du jardinier, du paysagiste.

La deuxième est indirecte, c'est une « *artialisation in visu* » qui passe par la médiation du regard. Le paysage nécessite donc une certaine distance par rapport à ce que l'on voit quotidiennement.

Ainsi le jardinier-paysagiste Raoul-Louis Girardin, dans son ouvrage *De la composition des paysages*, évoque-t-il la nécessité d'une médiation humaine et artistique :

« Le long des chemins, et même dans les tableaux des artistes médiocres, on ne voit que du pays ; mais un paysage, une scène poétique, est une situation choisie ou créée par le goût et le sentiment. » ⁶

Pour voir un paysage et non plus un « pays », il faut donc être capable d'une certaine distanciation qu'Alain Roger dénie à ceux qui sont les proches du « pays », c'est-à-dire les paysans. Selon lui, la perception du paysage est une invention du citadin car elle nécessite recul et culture. Il cite les propos méprisants de Kant dans *la Critique de la faculté de juger* :

« Ce que, préparé par la culture, nous nommons sublime, apparaîtra à l'Homme grossier, sans éducation morale, simplement comme effrayant. [...] Ainsi le bon paysan savoyard, qui n'était pas sans bon sens, traitait de fous tous les amateurs de montagne de glace, sans hésiter. » ⁷

Utiliser le terme « paysan » est bien commode pour l'auteur, mais le « bon paysan savoyard » que désigne Kant existe-il encore aujourd'hui ?

D'autre part, Alain Roger dénonce de façon virulente la confusion opérée entre environnement et paysage ⁸. Il refuse de « naturaliser » un objet purement culturel. Le paysage est une invention historique ancienne et essentiellement esthétique.

⁵ LALO Charles, *Introduction à l'esthétique*, cité par Alain Roger, Ibid., Chapitre premier.

⁶ GIRARDIN (R-L de.) *De la composition des paysages, Seyssel, Champs Vallon, 1992, p55, cité par Alain Roger, Op. cit., Chapitre premier.*

⁷ KANT E., *Critique de la faculté de juger*, § 29, cité par Alain Roger, Op. cit., Chapitre premier « Nature et culture, la double artialisation », § « Pays, paysans, paysages ».

⁸ Alain Roger, Op. cit., Chapitre VII « Paysage et environnement ».

L'environnement, quant à lui, prend son sens actuel seulement à partir du XX^e siècle, c'est un concept scientifique. L'auteur fustige la « verdolâtrie », une obsession du vert entretenue par les écologistes et de nombreux défenseurs de l'environnement. Il lui semble que les écologistes défendent une vision bucolique et archaïque du paysage. Il donne en exemple la charte architecturale et paysagère de l'Auvergne de 1992 qui recommande de ne pas mélanger les essences d'arbres alors même qu'aucune forêt française n'a échappé à l'action de l'Homme. Il s'inscrit donc dans la tradition française esthétique de conception du paysage, en opposition à la vision germanique davantage orientée vers le « milieu ».

Enfin, les droits du paysage ne se limitent pas à la préservation de l'environnement. La France souffrirait d'un « *complexe de la balafre* » qui la conduit, au nom de la préservation du paysage, à dissimuler les autoroutes ou les lignes de trains à grande vitesse. Pourtant les autoroutes, les TGV et même les pylônes électriques forment le paysage, simplement nous ne possédons aucune référence esthétique qui nous permette de les apprécier. Ainsi, Alain Roger refuse d'envisager la « mort du paysage » comme d'autres philosophes.⁹ En effet, on ne peut nier la détérioration des paysages traditionnels dont témoignent l'extension des friches, les entrées de villes par des zones industrielles criblées de panneaux publicitaires, les banlieues « sinistres » et le mitage des zones rurales. Mais pour Alain Roger, le problème le plus important est la « *sclérose de notre regard* », nous chercherions sans arrêt des références à un modèle périmé de campagnes bucoliques voire arcadiennes. Il note : « *nous ne savons pas voir la puissance paysagère d'une autoroute* », « *la laideur n'est jamais définitive, jamais irréparable, et l'histoire nous montre que l'art peut toujours la réduire, la neutraliser, la métamorphoser.* »¹⁰

Certes, il est évident que l'appréciation esthétique d'un paysage relève en grande partie de la subjectivité et d'une certaine culture du « beau ». D'ailleurs, des paysages qui paraissaient « affreux » voire maléfiques comme la montagne ou le désert sont devenus des références de paysages « sublimes » (voir le § sur l'évolution des paysages). Mais la position d'Alain Roger interdit toute politique du paysage. C'est pourquoi elle est critiquée par certains auteurs, notamment par Alain Nadaï. Lors d'un colloque organisé à Bordeaux en décembre 2004, intitulé « de la connaissance des paysages à l'action paysagère »¹¹, celui-ci a exposé les différents points de sa critique. D'abord, à séparer pays et paysage, la théorie de l'artificialisation exclut les acteurs locaux et les valeurs d'usage du paysage. Ensuite, opposer si âprement environnement et paysage semble assez artificiel car l'esthétique est également une préoccupation des écologistes. Et puis pourquoi dénier au paysan comme à l'écologiste la possibilité de poser à certains moments un regard esthétique sur ce qui l'environne ? Alain Nadaï parle d'un « *hold up esthétique sur le*

⁹ Cf DAGOGNET François, *Mort du paysage ? Philosophie et esthétique du paysage*, Seyssel, Champ Vallon, 1982.

¹⁰ Alain Roger, *Op. cit.*, Chapitre V « Vers de nouveaux paysages », § « Mort du paysage ? ».

¹¹ Colloque international de Bordeaux « De la connaissance des paysages à l'action paysagère », 2-4 décembre 2004, Alain Nadaï « Degré zéro : portée et limites de la théorie de l' « artificialisation » dans la perspective d'une politique du paysage. », <http://landscape.lyon.cemagcf.fr>

paysage ». Enfin, Alain Roger ne donne aucune indication pour opérer un renouvellement des paysages à la fois in situ et in visu. Les habitants des immeubles le long des autoroutes urbaines sont-ils victimes d'une « *sclérose du regard* » ? A moins qu'ils ne soient pas préparés à apprécier toute la beauté, la « *puissance paysagère d'une autoroute* ». Peut-on alors suggérer d'éduquer les mal lotis à leur paysage ?

Le paysage n'est donc pas à proprement parler « naturel », son émergence dans les sociétés occidentales ne date que du XVI^e siècle.

La « naissance des paysages en Occident ».

Augustin Berque, dans *Les Raisons du paysage*¹², distingue quatre critères de l'existence des paysages comme tels. D'abord, l'existence de représentations linguistiques, c'est-à-dire un ou des mots pour désigner le paysage. Des représentations littéraires, ensuite, orales ou écrites, ou décrivant la beauté des paysages. Puis des représentations picturales, ayant pour thème le paysage. Des représentations jardinières, enfin, traduisant une appréciation esthétique de la nature.

On peut ainsi parler de société paysagère lorsque les quatre critères sont remplis. Si ces derniers ne le sont pas mais qu'au moins un des critères est satisfait, Augustin Berque parle de proto-paysages.

Jusqu'au XV^e siècle, seule la Chine ancienne semble avoir été une société paysagère. En effet, deux mots étaient utilisés pour désigner les paysages : « *fengjing* » indiquait plutôt l'ambiance du paysage et son motif était appelé « *shanshui* ». De plus, on trouve de nombreuses représentations littéraires et picturales de celui-ci. Certaines remontent même au IV^e siècle. Enfin, la Chine ancienne connaissait l'art des jardins, le « *Koubilaï* ».

Même si certains critères sont remplis dans la Grèce et la Rome antiques, il apparaît qu'on ne peut pas réellement parler de société paysagère avant le XV^e - XVI^e siècle.

Nombre de spécialistes s'accordent à dire que le paysage est apparu au même moment que la perspective en peinture, au Quattrocento. Mais si les Italiens ont été les premiers à individualiser les décors de paysage, ce sont plutôt les Flamands qui ont « inventé » les paysages en peinture. Il a fallu pour cela, une certaine laïcisation des éléments naturels pour pouvoir les mettre en retrait, dans la perspective. Cette perspective est d'abord née sous la forme de fenêtres, « *veduta* » dans les tableaux, permettant d'inscrire un paysage en perspective. Petit à petit, la fenêtre a été étendue à l'ensemble du tableau et le paysage est devenu un genre à part entière.

¹² BERQUE Augustin, *Les Raisons du paysage, de la Chine antique aux environnements de synthèse*, Paris, Hazan, 1995 cité par ROGER Alain, *op cit.*, Chapitre III, les proto-paysages.

L'évolution de la représentation des paysages, le rôle du tourisme et de la littérature.

Les premières représentations du paysage « idéal » sont celles d'une campagne sage et apprivoisée, qui se réfère à l'Eden. Mais petit à petit la vision du paysage évolue et ce que l'on trouvait autrefois « affreux » devient « sublime ».

En effet, quels sont les paysages qui nous font communément rêver aujourd'hui ? Des paysages de montagne, la mer en furie ou l'immensité des déserts. Pourtant ces paysages ont dû être inventés.

Ainsi, la montagne, jusqu'au XVIII^e siècle, est un « pays affreux ». Elle est redoutée pour la rigueur de son climat, la stérilité de sa végétation, la difficulté et la dangerosité qu'il y a à la traverser. En outre, elle est victime de superstitions : la glace des sommets, par exemple, apparaît comme une punition divine. La littérature a joué un grand rôle dans l'affaiblissement de cette « orophobie », notamment Rousseau dans *La Nouvelle Héloïse*, ou Albrecht von Haller, auteur suisse considéré comme l'inventeur des Alpes dans son poème de 1729, « *Die Alpen*. »

Toutefois, le début d'un réel engouement pour la montagne est né avec l'alpinisme au XIX^e siècle et notamment les premières ascensions du Mont-Blanc de Jacques Balmat et Horace-Bénédict de Saussure en 1786 et 1787.

Ce goût pour les paysages trouve son apogée au XIX^e siècle, qu'Yves Luginbuhl nomme « *siècle paysagiste* »¹³. Ce siècle est celui de la création de nombreux parcs publics et de la transformation des paysages avec la création de grandes infrastructures, de canaux, de chemins de fer... Il se situe entre l'émergence du sentiment paysagiste au XVIII^e siècle et les premières mesures de protection du paysage au début du XX^e siècle.

Au XVIII^e siècle, sous l'influence de Rousseau et des paysagistes Jean-Marie Morel et Raoul-Louis Girardin, créateurs du parc d'Ermenonville, naît un « sentiment paysagiste ». Celui-ci se développe tout au long du XIX^e siècle, relayé notamment par la littérature romantique et le tourisme.

Cette évolution aboutit en 1906 à une première loi de protection des paysages.

Paysage ou paysages ?

Dans une vision patrimoniale et uniquement esthétique du paysage, on parlera plutôt de paysages au pluriel. L'idée est en effet de protéger des paysages particuliers, pris individuellement en ce qu'ils ont d'unique.

¹³ LUGINBUHL Y., op. cit.

Mais si l'on accepte de qualifier de paysage ce qui s'offre à notre vue à chaque instant, on parlera plutôt du paysage. Ce singulier permet de montrer que l'on ne peut considérer des paysages morcelés mais qu'il convient de se préoccuper du cadre de vie de chacun. Certes on ne peut pas prétendre à des espaces remarquables pour tous, au quotidien, même si Saint-Simon dans *L'Organisateur*, envisage de « jardiner » la France entière : « *La totalité du sol français doit devenir un superbe parc à l'anglaise, embelli de tout ce que les Beaux-arts peuvent ajouter à la nature.* »¹⁴ Cependant, ne peut-on pas avoir l'ambition de la qualité de l'ordinaire ?

Le droit français se préoccupe donc du paysage dès le début du XX^e siècle. Toute une série de mesures sont prises dès 1906, parmi lesquelles on trouve la loi du 2 mai 1930 de protection des monuments naturels et des sites et la loi « paysage » du 8 janvier 1993. Le 13 octobre 2005, la France a ratifié la Convention européenne du paysage, texte élaboré par le Conseil de l'Europe et signé par 18 pays-membres le 20 octobre 2000. Ce texte se veut un « *instrument nouveau consacré exclusivement à la protection, à la gestion et à l'aménagement de tous les paysages européens.* »¹⁵ Il permet notamment de donner une définition juridique précise du paysage, contrairement au droit français.

Pourtant le rapport du Sénat sur le projet de loi d'approbation du traité note que la Convention « *correspond assez largement à la conception française de la politique du paysage et ne soulève aucune difficulté particulière sur le plan juridique* »¹⁶.

Le droit français du paysage est-il conforme à la vision du paysage livrée dans la Convention européenne du paysage ?

D'un côté, le droit français du paysage est éclaté et protège « l'exceptionnel ». De l'autre, la Convention de Florence vise tous les paysages et en donne une définition globale et sociale.

¹⁴ SAINT-SIMON, *L'Organisateur*, 1829, cité par A. Roger, op. cit., chapitre II « Du jardin au Land art », § « Paysager la planète ».

¹⁵ Convention européenne du paysage, préambule, www.coe.int

¹⁶ PUECH Jean, *Rapport de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage, rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 31 mai 2005.*

I) Le droit français du paysage : un droit élitiste et morcelé.

Il semble difficile de dresser une liste exhaustive des mesures permettant, directement ou indirectement, de protéger les paysages en France tant il s'agit d'un droit éclaté. Il s'agira ici d'en aborder les principales normes.

D'une part, le paysage a été visé indirectement, ballotté entre le droit des « monuments » et le droit de l'environnement. La loi du 8 janvier 1993, d'autre part, a permis une prise en compte plus directe sans toutefois unifier le droit du paysage.

A. Entre monument et environnement : un objet visé indirectement.

En effet, le paysage a d'abord été protégé de façon indirecte par le droit du patrimoine puis de façon plus « intégrée » par le droit de l'environnement.

1) Les débuts de la protection du paysage : une protection élitiste des monuments et des sites

a. Un développement « conservateur » des premiers mouvements de défense des paysages.

Le débat sur la protection du paysage apparaît à la fin du XIX^e siècle, « siècle paysager », selon l'expression d'Yves Luginbuhl. Certains auteurs comme Jean-Jacques Rousseau dans *la Nouvelle Héloïse*, ou les *Réveries d'un promeneur solitaire*, ont attiré l'attention, dès la fin du XVIII^e siècle, sur la nature et en particulier sur la montagne qui, jusqu'alors n'évoquait que le danger et avait même un côté maléfique. Par la suite les auteurs romantiques, Chateaubriand dans *Mémoires d'outre-tombe* ou *Atala*, Lamartine et son célèbre poème «*Le lac* » ou encore Emile Zola, dans les romans duquel les paysages ont une place importante (*La faute de l'abbé Mouret*). De même, Victor Hugo prit clairement position en faveur des monuments et des paysages quand il écrivit en 1825 *Guerre aux démolisseurs*.

En parallèle se développent les voyages d'agrément dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Ils sont réservés à une élite urbaine et aisée et disposant d'une certaine influence. Les premiers « touristes » se regroupent en « associations » avant même la loi de 1901. Ainsi naissent le Touring Club de France, en 1890, ou le Club Alpin Français, qui organisent dès l'origine la défense des paysages. Le Touring Club de France comprend un comité central des sites et des monuments pittoresques relayés par des comités départementaux. Ces associations dénoncent notamment l'exploitation des carrières par l'intermédiaire de campagnes de presse ou en faisant du lobbying auprès d'élus locaux ou nationaux ou auprès des ministères.

Mais ces structures de tourisme ne permettent pas une action d'ampleur qui pourrait aboutir à un texte de loi. C'est pourquoi est créée en 1901 *la Société pour la protection des paysages de France*.

Les premières actions de la Société pour la protection des paysages français.

Cette Société, créée à l'initiative des poètes André Theuriot et Jean Lahor est proche des mouvements régionalistes mais aussi progressistes. L'association noue également des liens avec l'urbanisme. Elle s'intéresse à l'esthétique des paysages. La profession de foi de la *Société pour la protection des paysages de France* indique :

« Partout, dans nos campagnes, il nous faut intervenir pour sauver de pittoresques paysages et empêcher qu'ils ne soient dénaturés par des constructions inopportunes. D'incomparables ensembles urbains, des monuments d'une extrême valeur artistique sont de plus en plus menacés et cependant, dans l'ordre moral comme dans l'ordre matériel, la beauté est le plus précieux des biens. »

Dès 1902, la société obtient quelques victoires en justice, notamment dans l'affaire de la source du Lizon. Situé dans le Doubs, ce site comporte une grotte, une cascade et un moulin. En 1899, un industriel achète le moulin dans le but de produire de l'électricité pour une commune en amont, en captant l'eau de la source. Soutenue par le député du Doubs, Charles Beauquier, également délégué régional de *la Société pour la protection des*

paysages de France, la commune engage une action en justice contre l'industriel qui avait commencé les travaux sans autorisation. Après l'intervention d'experts et le déplacement du tribunal sur le site, un compromis est trouvé, l'industriel s'engageant à ne pas modifier l'aspect du paysage et à laisser assez d'eau pour que la cascade coule. Mais peu de temps après le propriétaire dénonce la transaction, le procès reprend et le tribunal tranche en faveur de la commune. L'industriel doit alors verser des dommages et intérêts pour atteinte à la propriété d'autrui et à l'esthétique. Toutefois, en 1903, un autre motif est invoqué en appel. En effet, la loi du 10 avril 1898 relative au régime des eaux dispose que l'accord de l'administration est nécessaire si les travaux modifient le niveau des eaux des propriétés en aval et en amont. L'industriel a donc été condamné par des voies détournées. Toutefois la jurisprudence reste très importante pour la défense des paysages.

A la suite de ce procès, Charles Beauquier devient président de l'association et œuvre pour l'obtention d'une loi.

Des préoccupations d' « Ordre moral ».

Mais si la défense des paysages se fait dans un souci esthétique, on retrouve également, de manière sous-jacente, des préoccupations conservatrices, hygiénistes et patriotiques.

La défense des paysages est en effet animée par une certaine élite réticente à l'industrialisation et à l'urbanisation qui l'accompagne. Les bourgeois enrichis et les classes moyennes sont désignés comme les responsables de la banalisation des paysages. Balzac, dans *La femme de trente ans*, « *maud[i]t ces nouveaux riches qui, dégoûté de notre belle France, vont acheter à prix d'or le droit de dédaigner leur patrie en visitant au galop, en examinant à travers un lorgnon les sites de cette Italie devenue si vulgaire.* »¹⁷

En outre, les propriétaires sont souvent accusés de vénalité, de construire des bâtiments sans style, de déboiser de façon excessive, de vouloir démanteler les grandes propriétés, etc. Pour Stendhal, le libéralisme détruit l'art. Dans *Promenades dans Rome* en 1827 il écrit :

« Le siècle des budgets et de la liberté ne peut plus être celui des beaux arts ; une route en fer, un dépôt de mendicité, valent cent fois mieux que Saint-Paul. A la vérité, ces objets si utiles ne donnent pas la sensation du beau, d'où je conclus que la liberté est ennemie des beaux-arts. »¹⁸

De même, le progrès technique est vu comme une menace ; l'électricité, les chemins de fer et la publicité sont vivement critiqués.

La défense des paysages est par ailleurs associée à un idéal hygiéniste et moral. Le Touring club de France et le Club Alpin français promeuvent également la marche, l'alpinisme et le cyclisme qui permettent de découvrir des paysages sublimes suscitant un sentiment de moralité. En effet, pour des auteurs comme Rousseau ou Balzac, la

¹⁷ Honoré de BALZAC, *La Femme de trente ans*, 1831, cité par Y. Luginbuhl, op. cit., p181.

¹⁸ STENDAHL, *Promenades dans Rome, 1827*, cité par Y. Luginbuhl, op. cit. p176.

contemplation du paysage permet de s'élever moralement. Le géographe Elisée Reclus dans un article de *La Revue des deux mondes*, intitulé « *Du sentiment de la nature dans les sociétés modernes* » loue les valeurs morales qu'inspire un paysage de montagne :
« Sans aucun doute, la vue des grands horizons contribue pour une forte part aux qualités des populations des montagnes, et ce n'est point par une vaine formule de langage que l'on désigne les Alpes comme le boulevard de la liberté. »¹⁹

Mais ces valeurs nobles sont parfois récupérées et réduites à un ordre moral. Les premières associations de protection des paysages à la fin du XIX^e siècle associent souvent à la beauté des paysages une certaine vision de la société policée et ordonnée. La dégradation des paysages n'est qu'un des aspects de la déliquescence des valeurs d'ordre moral.

Enfin, aimer les paysages, c'est aimer sa patrie. Fernand CROS-MAYREVIELLE, membre de la *Société pour la protection des paysages de France*, dans sa thèse sur la protection des monuments et des paysages, cite le critique d'art anglais Ruskin : « *Vieux monuments et beaux sites développent l'orgueil national, ennoblissent les idées* ». « *Le paysage est le visage aimé de la patrie.* »²⁰ Cette assimilation du paysage, de la patrie et des valeurs morales connaît son apogée pendant le régime de Vichy. Pour le maréchal Pétain « *la terre, elle, ne ment pas* ».

Une approche patrimoniale et esthétique du paysage.

Enfin, pour comprendre l'esprit des premières lois de protection des paysages, il faut prendre en compte le morcellement parcellaire de la France de la Belle époque. Le début du XX^e siècle est marqué par une multiplicité de petits propriétaires fonciers, il est donc difficile d'envisager une protection d'ampleur du paysage. Le droit de propriété est une valeur centrale de cette France « mélinienne ». Elle est qualifiée ainsi en référence à Jules Méline, ministre et président du Conseil de la Troisième République, initiateur des lois protectionnistes de 1892. Cette interdiction de limitation du droit de propriété conduit à un refus d'imposer des servitudes, qui pourraient être compensées, aux propriétaires afin de protéger le paysage.

En outre, il n'est question que de protection de l'existant et jamais de création. Comme le montrent les thèses de Fernand CROS-MAYREVIELLE soutenue en 1907, de Jean ASTIE, en 1912, de Fernand SERRES en 1937 et de Jean RANSAC en 1943²¹, les

¹⁹ Elisée RECLUS, « *Du sentiment de la nature dans les sociétés modernes* », in *La Revue des deux mondes*, 15 mai 1866, cité par Y. Luginbuhl, op. cit. p58.

²⁰ RUSKIN, cité par F. CROS-MAYREVIELLE, *De la protection des monuments artistiques, des sites et des paysages*, Paris, 1907 et repris par Y. Luginbuhl, op. cit. P60 et Bernard BARRAQUE, *Le paysage et l'administration*, rapport de 1985 réédité en 2005 par la Direction de la Nature et des paysages du MINEDD.

²¹ F. CROS-MAYREVIELLE, *De la protection des monuments artistiques, des sites et des paysages*, Paris, 1907 ; Jean ASTIE, *La protection des paysages*, 1912 ; F. SERRES, *La loi du 2 mai 1930 sur les sites pittoresques*, Paris, 1937 ; J. RANSAC, *La protection des sites et monuments naturels*, Toulouse, 1943, cités par Bernard BARRAQUE, *Le paysage et l'administration*, rapport de 1985 réédité en 2005 par la Direction de la Nature et des paysages du MEDD.

premières mesures en faveur du paysages visent plutôt la conservation d'un patrimoine paysager, et la limitation des droits de propriété privée qui en découle nécessairement, que des mesures positives de création paysagère.

Enfin, protéger les paysages, c'est préserver un idéal esthétique et non un milieu naturel.

b. Des lois visant l'esthétique des monuments et des « sites ».

La plupart des pays occidentaux et le Japon se dotent d'une législation de protection de la nature et des paysages au début du XX^e siècle. Ces lois portent en particulier : sur la protection de la forêt en Italie (en 1909), en Hongrie, au Japon, en Norvège et en Angleterre ; sur l'affichage publicitaire en Belgique, aux Etats-Unis, (loi de 1907) et en Suisse. Mais on promulgue également des lois plus générales sur la protection des paysages. Ainsi en Allemagne, les lois de 1902 et 1907 permettent de lutter contre l'enlaidissement des villes et des paysages. De même, des parcs nationaux et régionaux sont créés aux Etats-Unis (le premier parc, celui de Yellowstone, a été inauguré en 1872), en Suède et en Suisse en 1910.²²

En France, trois lois sont votées en faveur de la protection des paysages, en 1906, 1913 et 1930. Elles correspondent à l'approche patrimoniale et élitiste du paysage, consensuelle au début du XX^e siècle en France. D'ailleurs, ces lois portent sur les « monuments historiques » et les « sites », termes beaucoup plus réducteurs que celui de « paysage ».

La loi du 21 avril 1906 : un texte resté « lettre morte ».

La référence à la timide loi de 1887 sur les monuments historiques.

Le débat sur une loi de protection des « sites » commence après l'adoption de la loi de 1887 sur les monuments historiques. Cette loi est elle-même longtemps débattue et c'est la découverte de nombreuses ruines romaines en Algérie qui accéléra son adoption. De même, d'autres lois sur la protection de la nature et du paysage sont éprouvées dans les colonies, qui font figure de laboratoires d'essai.

L'obstacle majeur au vote de la loi de 1887 est le principe de l'inviolabilité de la propriété privée. Toutefois, il est en partie surmonté au début de la Troisième République par la mise en avant du patriotisme et par la « souplesse » de la loi. En effet, un monument historique pouvait être classé au terme d'une négociation entre le propriétaire et l'administration des Beaux-arts. A la suite de ce classement, le monument historique était frappé d'une servitude de non-modification, en contrepartie de quoi le propriétaire était protégé d'autres servitudes (lignes électriques, travaux routiers...). De plus, l'administration pouvait éventuellement lui verser une subvention pour couvrir le coût des travaux. Toutefois, cette contrepartie n'était pas obligatoire et aucune sanction n'était prévue à l'égard des contrevenants.

²² D'après la thèse de Jean ASTIE, op. cit. chapitre IV, in Bernard BARRAQUE, op. cit. Annexe 3, p93.

La crainte d'une dépréciation de la propriété privée.

A la suite de cette loi sur les monuments historiques, trois propositions de lois sur les sites sont soumises au Parlement. Les défenseurs souhaitent a minima une extension des objets protégés par la loi de 1887. Elles proposent pour cela, la création d'une commission départementale. *La Société de protection des paysages* forme alors une commission d'étude chargée de réunir les trois propositions et une nouvelle proposition apparaît en 1903. Celle-ci est ambitieuse car elle crée à l'alinéa 2 de l'article 4, une servitude obligatoire de non-modification pour le propriétaire d'un site classé, compensé par une indemnité. Cependant, cette proposition est rejetée par le ministre de l'Instruction publique et des beaux-arts, Chaumie « *car il craignait que cet alinéa n'entraîne une dépréciation de la propriété privée. Il fallut un texte plus anodin.* »²³

L'adoption d'un texte plus « anodin »

La loi sur la protection des sites et des monuments naturels est alors adoptée le 21 avril 1906 selon la procédure d'urgence, établissant un classement purement contractuel et sans indemnités compensatoires. Si le propriétaire s'oppose au classement, les collectivités locales peuvent alors utiliser la lourde procédure d'expropriation pour utilité publique mais pour cela, elles ne bénéficient d'aucune aide spécifique de l'Etat. De plus, la loi prévoit la possibilité d'un déclassement des sites. Enfin, les commissions départementales sont formées autour du préfet par l'ingénieur en chef des Ponts-et-Chaussées, l'agent-voyer en chef de l'arrondissement, le chef de service des eaux et forêts, deux conseillers généraux et cinq notabilités des arts, de la science et de la littérature, choisies par le Conseil général.

Une application très limitée.

La loi du 21 avril 1906 est de fait inapplicable. D'une part, les propriétaires fonciers n'ont aucun intérêt à accepter le classement puisque rien n'est proposé en échange. L'administration, d'autre part, n'a pas les moyens politiques et financiers de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Dans les faits peu de classements ont été mis en œuvre. En 1911, J. Astie note que 93 sites seulement sont classés, parmi lesquels seuls 28 sont des propriétés privées.²⁴ De plus, les sites publics classés sont pour la plupart communaux ou départementaux. L'Etat se désintéresse donc de la question.

Néanmoins, la loi du 21 avril 1906 est la première loi de protection de la nature en France. En la matière, le département des Côtes du Nord fut particulièrement actif puisque, dès 1900, le préfet mit en place une commission chargée de faire l'inventaire des

²³ Rapporté par F. CROS-MAYREVIELLE, *op. cit.*, in Bernard BARRAQUE, *Le paysage et l'administration*, rapport de 1985 réédité en 2005 par la Direction de la Nature et des paysages du MEDD.

²⁴ Jean ASTIE, *La protection des paysages*, 1912, cité par Bernard BARRAQUE, *op.cit.*

sites pittoresques, en particulier pour protéger les rochers de granit rose menacés par les exploitants de matériaux. L'île de Bréhat fut le premier site classé en 1907. C'est donc sur ce site qu'a été commémorée la loi, le 21 avril 2006.

Pourtant les débats continuent sous l'impulsion de la *Société pour la protection des paysages de France*. Elle organise en 1909 à Paris le premier congrès international pour la protection des paysages. Il s'agissait de s'appuyer sur les exemples étrangers pour obtenir une limitation du droit de propriété dans le but de préserver les paysages.

La loi du 31 décembre 1913 : un paysage « écriin » des monuments historiques.

La nouvelle loi du 31 décembre 1913 relative aux monuments historiques ne permet de protéger les paysages que de façon indirecte. Les sites sont protégés dans un périmètre de cinq cents mètres autour d'un monument historique classé. Toutefois, elle abandonne le régime de contrat volontaire au profit d'un acte unilatéral autoritaire. En contrepartie de la servitude, une partie des travaux d'entretien des immeubles classés est pris en charge par l'Etat. De plus, la loi prévoit une procédure d'inscription pour éviter toute modification du monument en attendant un éventuel classement.

En outre, on exige des monuments classés et de leur « champ de visibilité » d'être seulement d'« intérêt public » et plus d'« intérêt national » comme dans la loi de 1887. Le régime de protection repose sur le principe de l'autorisation préalable. Les travaux les plus importants sont soumis à autorisation préfectoral ; après avis favorable de l'Architecte des Bâtiments de France. Un avis simple suffit pour les travaux plus anodins. L'Architecte des Bâtiments de France s'impose déjà comme le détenteur du bon goût ou le « Monsieur Veto » en matière d'évolution des paysages.

Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises par d'autres lois, notamment celle du 30 décembre 1966²⁵, dans le sens d'un renforcement de la protection du paysage.

La loi du 2 mai 1930 de « protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, légendaire ou scientifique. »

La loi de 1930, toujours tournée vers la protection figée de l'esthétique des « sites et monuments naturels » abroge la loi du 2 mai 1906. Certes, cette loi ne vise les paysages que de façon indirecte, mais elle est dès son entrée en vigueur un instrument efficace de protection des paysages et elle en constitue encore aujourd'hui un outil majeur. 4780 sites sont inscrits et 2620 sites sont classés selon la procédure de cette loi en 2005.

Elle permet d'abord une certaine centralisation de la démarche. Quand bien même il ne s'agissait pas de créer un organe d'inspection de sites, une commission supérieure des sites est mise en place, en appel des commissions départementales. Si le propriétaire ne donne pas son accord, l'inscription peut-être prononcée en décret en Conseil d'Etat²⁶.

²⁵ Loi n°66-1042 du 30 décembre 1966, modifiant la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

²⁶ Article 8 de la loi du 2 mai 1930.

Dans ce cas, le propriétaire peut se voir indemnisé si son préjudice est direct, matériel et certain.

Ensuite, comme pour la loi de 1913, l'inscription est préalable au classement de façon à protéger le site immédiatement. En effet, le classement implique une autorisation préalable du ministre responsable pour tous les travaux qui ne correspondent pas à l'entretien courant. Il interdit également la publicité, le camping et la création de servitudes conventionnelles, sauf dérogation ministérielle accordée après consultation de la commission départementale des sites. Les contraintes pesant sur les sites inscrits sont à peu près identiques mais une éventuelle modification est possible après avis de l'Architecte des bâtiments de France.

Un système de sanction, en outre, est prévu.

D'autre part, la loi noue des liens entre sites et urbanisme dans la mesure où est prévue une zone de protection autour des sites classés dans laquelle on peut fixer des prescriptions relatives à l'urbanisation et à l'affichage, sans qu'il soit besoin de classer un territoire étendu.

Une des faiblesses de cette loi et qu'elle n'est pas assortie de moyens financiers spécifiques pour son application. Certes, le rôle de la Caisse nationale des monuments historiques est étendu mais pas son budget. De plus, cette extension implique une certaine vassalisation des sites à l'Architecte des Bâtiments de France. Ce lien montre bien que les paysages sont encore considérés de façon très stricte. Il s'agit de conserver des sites de façon ponctuelle et non pas un « environnement naturel ». Pour Raphaël Romi, « déjà confiné aux cimaises des musées dans sa représentation picturale, le paysage n'est plus – pour le législateur – soumis à l'aléatoire du devenir, mais réduit à un conservatoire sans avenir. »²⁷

La réglementation sur les publicités et les enseignes.

La réglementation des publicités et des enseignes, forme de protection directe mais partielle des paysages, est ancienne. La première loi date de 1902 et elle est suivie et modifiée par de nombreux autres textes en 1910, 1913, 1930, 1935 et 1943, trop limités dans leur champ d'application et peu adaptés aux conditions actuelles. Le régime juridique actuel est institué par la loi du 29 décembre 1979²⁸.

L'article 6 de la loi interdit la publicité en-dehors des agglomérations sauf dans certaines zones dénommées « zones de publicité autorisée. » Ces zones relèvent de la compétence communale après avis de la commission départementale des sites.

A l'intérieur des agglomérations, la publicité est également réglementée pour les espaces bénéficiant de protection spécifique (zones autour des sites ou monuments historiques classés, secteurs sauvegardés, parcs naturels régionaux...)

Il s'agit, là aussi, de sauvegarder l'esthétique du paysage. Mais cette réglementation

²⁷ ROMI Raphaël, *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, 2001, p500.

²⁸ Loi n°79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes, JO du 30 décembre 1979.

permet malgré tout d'aborder la notion plus large de cadre de vie et se penche sur des paysages plus ordinaires puisque son application est générale.

En outre, la loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement²⁹ renforce cette législation par son article 53.

Dans un premier temps, la protection des paysages est, en définitive, subordonnée à l'esthétique, à la conservation et freinée par la petite propriété. Ce premier rattachement du paysage au droit par les monuments historiques et les sites, met en avant l'aspect culturel des paysages mais ceux-ci font l'objet d'une protection « muséographique ». Toutefois, la dimension culturelle du paysage, au début cantonnée aux monuments historiques, s'élargit aux monuments naturels et aux sites.

Mais pour que le paysage devienne un réel objet de droit, selon Michel Prieur, il faut attendre son rattachement à l'environnement³⁰.

2) Un paysage déchiré entre « nature » et « culture » après la Seconde guerre mondiale.

Après la Seconde guerre mondiale, la protection du paysage se fait dans une optique plus intégrée et environnementale.

La notion de paysage, en effet, est élargie grâce à la référence à l'environnement. Pour autant, on est encore loin d'une vision globale du paysage. Son rattachement à l'environnement sépare la dimension « naturelle » du paysage, tandis que l'aspect « culturel » se développe indépendamment.

a. Le rattachement du paysage au droit de l'environnement.

L'émergence d'une vision plus « objective », scientifique du paysage.

Selon Bernard Barraqué, à une période de conservation des paysages, se substitue une vision « intégrative » dès la fin de la Seconde guerre mondiale. Le paysage peu à peu n'est plus vu comme un « site » mais comme un « milieu », ce qui justifie une remise en cause du droit de propriété.

En témoigne, la conception du géographe Max Sorre³¹. Pour lui, le paysage est l'expression du « milieu ». Il s'inscrit dans la tradition vidalienne de la géographie humaine, c'est-à-dire celle de l'étude des rapports des groupements humains avec le milieu géographique. Il insiste en particulier sur les aspects biologiques de l'adaptation. Pour autant, Max Sorre ne cède pas au déterminisme et conçoit le paysage comme un

²⁹ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO du 3 février 1995.

³⁰ PRIEUR M., « Le paysage en droit comparé et en droit international », *Environnement Policy and Law*, 1997, p.354-372.

³¹ SORRE Max, *Rencontre de la géographie et de la sociologie*, Marcel Rivière, 1957, cité par Bernard Barraqué, op. cit. p31-32.

« aller-retour entre les données du milieu géographique et la sociologie des groupes humains », donc dans une perspective évolutive.

Sans rejeter la dimension esthétique du paysage, il y ajoute une dimension scientifique qui permet d'aller au-delà d'une simple politique de conservation.

Cette nouvelle vision du paysage se retrouve dans le droit de l'environnement.

Le paysage, élément de l'environnement.

Dans un premier temps, l'élargissement de la notion de paysage à l'environnement reste dans le cadre d'une politique de conservation. Plusieurs textes législatifs et réglementaires permettent de créer des zones d'« exception » dans lesquelles les paysages sont protégés, conservés au même titre que la flore, la faune ou l'air.

Ainsi la loi du 1er juillet 1957³² ajoute un article 8 bis à la loi de 1930 et crée des réserves naturelles, permettant ainsi de protéger un paysage en raison de sa valeur scientifique : une flore, une faune, ou un milieu d'ensemble remarquable. Mais cette loi permet seulement d'ajouter des éléments biologiques à la conservation esthétique des paysages. Aujourd'hui, on compte 156 réserves naturelles nationales en France.

En parallèle sont créés des parcs nationaux par la loi du 22 juillet 1960³³ et des parcs naturels régionaux par un décret du 1er mars 1967³⁴ qui permettent de conserver le « milieu ».

L'article 1 de la loi de 1960 dispose :

« Le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes peut être classé par décret en conseil d'Etat en « parc national » lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol ; du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et, en général d'un milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe de préserver ce milieu de tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution. »

La création d'un parc national permet, après une enquête publique de réglementer voir d'interdire la chasse, la pêche, les activités industrielles ou commerciales, l'affichage publicitaire, l'extraction de matériaux, les travaux publics ou privés, l'utilisation de l'eau, la circulation des personnes ou toute activité qui pourrait nuire au développement naturel de la faune et de la flore. La conservation des paysages est donc implicitement visée.

D'ailleurs la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux³⁵, ajoute les paysages à la liste des éléments à

³² Loi n°57-740 du 1^{er} juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

³³ Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux, JO du 23 juillet 1960.

³⁴ Décret n°67-158 du 1er mars 1967 instituant les parcs naturels régionaux (JO du 2 mars 1967). Abrogé par décret n°75-983 du 24 octobre 1983 (JO du 28 octobre 1983), lui-même abrogé par décret n°88-443 du 25 avril 1988 (JO du 27 avril 1988).

protéger dans les parcs nationaux.

De plus, la loi permet l'instauration d'un périmètre de protection supplémentaire autour du parc, dans lequel, malgré tout, des activités peuvent être encouragées. Nous ne sommes donc plus dans la protection d'un site mais dans celle de territoires beaucoup plus larges. Ces territoires doivent cependant être « exceptionnels », car à ce jour il n'existe que sept parcs nationaux en France : la Vanoise , Port-Cros , les Pyrénées , les Gévennes , les Ecrins , le Mercantour et la Guadeloupe .

De même, le décret du 1er mars 1967 permet de classer en « parc naturel régional » un territoire présentant « *un intérêt particulier par la qualité de son patrimoine naturel et culturel* »(article 1^{er}). Les parcs régionaux sont de nature un peu moins élitiste et tentent de concilier le maintien sur place des agriculteurs et le développement d'un tourisme raisonnable. Il s'agit davantage de faire vivre des territoires, sans porter atteinte à l'environnement mais sans non plus interdire toute activité. La référence à la gestion des paysages est ensuite renforcée dans la loi paysages du 8 janvier 1993.

Par la suite, les grandes lois sur l'environnement font mention du paysage comme élément indissociable de la faune, de la flore, de l'air et de l'eau.

Ainsi, la loi du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature³⁶ dispose dans son article 1er que :

« La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général. [...] La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux. »

La loi Barnier du 2 février 1995 relative au « renforcement de la protection de l'environnement », de même, rappelle dans l'article 1 :

« Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable[...] »

Enfin les lois Montagne du 9 janvier 1985³⁷ et Littoral du 3 janvier 1986³⁸ intègre la notion de paysage. Ainsi l'article 1 de la loi « Montagne »³⁹ dispose :

³⁵ Loi n°2006-436 du 14 avril 2006, publiée au JO du 15 avril 2006, relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux

³⁶ Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (JO du 13 juillet 1976 et rectification du 28 novembre. 1976)

³⁷ Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (JO du 10 janvier 1985)

³⁸ Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (JO du 4 janvier 1986)

³⁹ Article 1, modifié par loi n°2005-157 du 23 février 2005 art. 179 A I (JORF 24 février 2005)

« La République française reconnaît la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national en raison de leur rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel.[...] L'Etat et les collectivités publiques apportent leur concours aux populations de montagne pour mettre en œuvre ce processus de développement équitable et durable en encourageant notamment les évolutions suivantes : [...] -participer à la protection des espaces naturels et des paysages et promouvoir le patrimoine culturel ainsi que la réhabilitation du bâti existant ;[...] »

La loi montagne ne s'adresse toutefois qu'aux « *espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard* » (art L.146-7 du code de l'urbanisme). De même, la loi littoral désigne les « *sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral* » (art L.146-6 du Code de l'urbanisme). Une liste de sites est d'ailleurs dressée dans le décret du 20 septembre 1989 (art R.146-1 du Code de l'urbanisme).

Enfin, la « Mission paysage » est rattachée au ministère de l'Environnement en 1985.

Certes, il ne faut pas confondre environnement et paysage, ce serait oublier la dimension esthétique et subjective du paysage. Mais son rapprochement avec la notion d'environnement a permis à la fois un élargissement de la notion étriquée de « site », de « monument » et d'apporter des éléments plus objectifs à sa gestion. Toutefois, le paysage reste un objet visé indirectement et protégé dans une optique encore largement conservatoire. Le paysage est un élément de l'environnement mais ces lois ne visent cependant qu'une infime partie des paysages, les paysages « remarquables », « exceptionnels ».

Cet élargissement de la notion de paysage se retrouve également dans son aspect « patrimonial ».

b. De la protection des sites à la protection de « secteurs » ou de « zones » : la loi Malraux de 1962 et la création des ZPPAU (art 70 de la loi du 7 janvier 1983).

(notes du titre, à propos de la loi malraux de 1962 : ⁴⁰ ; à propos des ZPPAU : ⁴¹)

La loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture (JO du 4 janvier 1977) rappelle l'intérêt public du paysage, comme dans les lois sur l'environnement. Elle dispose dans son article 1er :

« La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public. Les autorités habilitées à

⁴⁰ Loi n°62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière (dite loi Malraux - JO du 7 août 1962)

⁴¹ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (JO du 9 janvier 1983).

délivrer le permis de construire ainsi que les autorisations de lotir s'assurent, au cours de l'instruction des demandes, du respect de cet intérêt. »

En effet, parallèlement à son évolution par le biais du droit de l'environnement, le paysage se voit davantage protégé par un élargissement de la protection des « sites ».

De même, le paysage est visé indirectement par les secteurs sauvegardés de la loi Malraux et les zones de protection du patrimoine architectural et urbain de la loi de décentralisation de 1983.

La loi Malraux du 4 août 1962 : un élargissement du « décor » des monuments historiques.

La loi dite « Malraux » du 4 août 1962, complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, permet de protéger en particuliers les quartiers anciens des centres-villes par la création de « secteurs sauvegardés » « *lorsque ceux-ci présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles* » (article 1).

Ces zones sont créées conjointement par le ministre des affaires culturelles et le ministre de la construction. La commune peut en être à l'initiative mais si elle exprime un désaccord, celui-ci peut être surmonté par un décret en Conseil d'Etat.

Il s'agit donc d'une démarche très étatique, autoritaire, dans lesquelles les communes ont un rôle minime. Leur mise en place a parfois conduit à des bras de fer très importants entre l'Etat et les communes comme à Avignon à propos du quartier de la Balance que le maire souhaitait raser, ou à Lyon en ce qui concerne le quartier Saint-Jean que le maire, Louis Pradel, surnommé à l'époque « le bétonneur » ou « Zizi béton » voulait rénover par des destructions radicales.

Dans ces secteurs sauvegardés, un « plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur », élaboré sous l'autorité du préfet, est instauré par décret. Il soumet à autorisation tous les travaux modifiant l'état des immeubles par le biais du permis de construire ou par celui d'une autorisation spéciale pour les travaux non couverts par le permis de construire. Ces travaux doivent bien sûr être compatibles avec le plan de sauvegarde du secteur. De plus, entre le moment de la délimitation du secteur et la mise en œuvre du plan, des mesures provisoires d'interdiction de travaux sont possibles pendant une période de deux ans, de façon à ce que le propriétaire du bien ne réalise pas de travaux à la hâte avant la mise en place des mesures définitives de sauvegarde.

Cette loi, qui ne vise pas directement les paysages, touche tout de même à l'environnement urbain puisqu'elle ne permet plus simplement la protection d'un immeuble ou d'un monument et de ses abords sur un périmètre limité, mais celle de tout un quartier. Ainsi, elle affirme qu'un quartier ancien vaut autant pour ses monuments prestigieux que pour ses immeubles plus modestes mais formant un ensemble cohérent sur le plan architectural et urbain. En outre, il ne s'agit pas seulement d'appréhender le seul critère esthétique, les secteurs sauvegardés doivent engendrer la réhabilitation des quartiers donc non seulement les protéger pour leur intérêt historique mais également les

revitaliser. André Malraux lui-même la présente ainsi devant l'Assemblée Nationale le 24 juillet 1962 :

« Au siècle dernier, le patrimoine historique de chaque nation était constitué par un ensemble de monuments. Le monument, l'édifice était protégé comme une statue ou un tableau. L'Etat le protégeait en tant qu'ouvrage majeur d'une époque, en tant que chef-d'œuvre. Les nations ne sont plus seulement sensibles à la seule présence de leur passé. Ici est le point décisif : elles ont découvert que l'âme de ce passé n'est pas faite que de chefs-d'œuvre, qu'en architecture un chef-d'œuvre isolé risque d'être un chef-d'œuvre mort. Que si le palais de Versailles ou la cathédrale de Chartres appartiennent aux plus nobles songes des hommes, ce palais et cette cathédrale entourés de gratte-ciel n'appartiendraient qu'à l'archéologie (...). Les maisons n'ont de valeur que par rapport à l'ensemble auquel elles appartiennent et nous voulons protéger ce décor à l'égal de nos monuments ».⁴² Cette loi permet donc de protéger l'ordinaire mais seulement dans le but de mettre en valeur l'exceptionnel et de manière autoritaire. De plus, les secteurs sauvegardés n'ont pas une portée générale, tout comme les zones de protection du patrimoine architectural et urbain. Toutefois, celles-ci relèvent d'une démarche décentralisée.

Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain : une démarche décentralisée.

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, de même, permet la création de zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) autour des monuments historiques et dans les quartiers et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique et historique. Sont à l'initiative de ces zones l'Etat ou les communes concernées. Leurs périmètres sont arrêtés par le préfet de région après enquête publique, avis du collège régional du patrimoine et des sites (créé par l'article 69 de cette même loi du 7 janvier 1983) et accord du Conseil municipal. La procédure est donc davantage décentralisée et offre plus de concertation que pour les secteurs sauvegardés.

Les ZPPAU, devenues ZPPAUP (zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager) par la loi du 8 janvier 1993, sont là encore soumises à un régime d'autorisation avec avis conforme de l'Architecte des bâtiments de France pour tous les travaux importants.

Il s'agit encore une fois de protéger l'exceptionnel. En outre, il semble que les ZPPAU n'ont pas connu l'essor espéré en raison de la lourdeur et de la complexité des procédures.

Cette politique encore largement élitiste et conservatoire est critiquée notamment par Robert Poujade. Le premier ministre de l'environnement écrit un article dans le journal *Le Monde* le 22 septembre 1973, témoignant d'une nouvelle approche du paysage. Celui-ci

⁴² Extrait du discours de présentation de sa loi devant l'Assemblée Nationale le 24/ 07/ 1962, in *Vieux Lyon, 30 ans de Secteur Sauvegardé* p. 7 et s., cité par Juliette Davenne, *Du Lyon Pittoresque au Secteur Sauvegarde : La constitution de la valeur patrimoniale du vieux Lyon, Mémoire de fin d'études, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, Novembre 1997.*

s'intitule « *Vie et mort des paysages* » et prône un classement de sites plus étendus qui serait ensuite orientés dans leur évolution plutôt que figés.

« Le fait est que l'on ne peut plus concevoir la protection de la même façon. Lorsque l'on classe des milliers d'hectares..., la notion de paysage naturel ne suffit pas, celle de paysage vivant est nécessaire : il faut admettre que le paysage puisse subir une certaine évolution, sous un contrôle sévère, afin que les traits n'en soient pas altérés, grâce à l'établissement d'un plan paysage. Par rapport à la situation antérieure, où le classement s'appliquait à des sites ponctuels... et figeait en quelque sorte le paysage, cette nouvelle démarche implique non seulement un changement, mais un effort d'imagination. »⁴³

Cette évolution espérée par Robert Poujade est satisfaite en partie par le juge qui admet dès 1975 le classement de sites très étendus, dans le cadre de la loi de 1930.

L'élargissement prétorien de la protection des paysages.

En effet, dans un arrêt du 2 mai 1975 « *Dame Ebri* », le Conseil d'Etat⁴⁴ admet le classement du massif de la Clape qui s'étend sur environ 8000 hectares.

Le Conseil d'Etat, saisi par Madame Ebri et l'Union syndicale de défense des propriétaires du massif de la Clape, en recours pour excès de pouvoir, a reconnu, après une visite du site, que celui-ci formait bien une unité paysagère de caractère « pittoresque » au sens de la loi de 1930, modifiée par la loi du 28 décembre 1967. En outre, le Conseil d'Etat a refusé d'établir le bilan coût/avantage de la jurisprudence « *Ville-nouvelle Est* » du 28 mai 1971⁴⁵ et donc d'apprécier les inconvénients qui résultent de ce classement pour les propriétaires concernés.

De même, dans l'affaire de la zone de protection du site de Talmont⁴⁶, un village de Charente-Maritime, le Conseil d'Etat a rejeté la requête de Madame Rié et de l'Association pour la sauvegarde et le développement de Talmont en affirmant qu'un plan d'occupation des sols n'était pas nécessaire pour imposer des servitudes dans une zone de protection. De plus, le Conseil d'Etat a reconnu qu'un décret de classement ne devait pas obligatoirement être contresigné par le ministre de l'Équipement. Enfin, la juridiction administrative suprême a suivi les conclusions du commissaire du gouvernement selon lesquelles « *les inconvénients qui résultent pour les habitants de la commune de l'ensemble des obligations prévues par le décret attaqué ne sont pas excessifs compte-tenu de l'intérêt public qui s'attache à la protection du site de Talmont* ». ⁴⁷ Dans

⁴³ Article repris par Robert Poujade lui-même dans *Le ministère de l'impossible*, Calmann-Lévy, 1975, cité par B. Barraqué, op. cit. p53.

⁴⁴ CE 2 mai 1975 « *Dame Ebri* », www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=30598&indice=1&table=JADE&ligneDeb=1

⁴⁵ CE Ass., 28 mai 1971 « *Ville-nouvelle Est* », www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnDocument?base=JADE&nod=JGXAX1971X05X0000078825

⁴⁶ CE Sect 8 juillet 1977, « *Dame Rié, Association pour la sauvegarde et le développement de Talmont et autres* » in B. Barraqué, op. cit. , annexe 12 p 119 à 123.

cette affaire, la jurisprudence « Ville-nouvelle Est » a été appliquée mais selon l'analyse doctrinale publiée dans la revue *Actualité juridique, droit administratif* de décembre 1977, cette solution n'est pas en contradiction avec celle de l'arrêt Dame Ebri dans le sens où le régime juridique des sites classés et des zones de protection sont différents. En effet, pour les sites classés les conséquences sont prévues par la loi alors que pour les zones de protection, une marge d'appréciation est possible.

Ainsi, de nombreux sites particulièrement étendus ont été classés par décret à partir du milieu des années 1970. Ces classements semblent moins justifiés par l'intérêt du site en lui-même que par la volonté de préserver des espaces naturels à proximité de zones fortement urbanisées alors même que cette préservation devrait être assurée par les règlements d'urbanisme locaux. Il s'agit bien d'une extension de la notion de site, définie dans la loi de 1930.

Le paysage, bien avant la loi de 1993 fait donc l'objet d'une protection juridique, renforcée par l'intervention du juge. Toutefois, malgré une certaine extension de la notion de paysage et des espaces protégés, le droit des paysages s'applique toujours à des territoires spécifiques, exceptionnels et de façon relativement indirecte. L'évolution de la façon de considérer le paysage, amorcée dans les années 1970 aboutit en 1993 au vote d'une loi spécifique sur le paysage.

B. La loi « paysage » du 8 janvier 1993⁴⁸ : un objet visé directement mais qui demeure élitiste.

La loi du 8 janvier 1993 relève d'une volonté de gestion du paysage en opposition aux politiques de protection jusqu'alors mises en œuvre. Ainsi, elle permet une autonomisation de la notion, le paysage est enfin considéré par le droit en tant que tel. Pourtant il semble qu'elle ne se contente que d'introduire des instruments de gestion du paysage sans amener à une politique globale du paysage qui mettrait en cohérence la multiplicité des mesures qui le concerne.

1) Une automatisation de la notion de paysage.

En effet, la loi du 8 janvier 1993 vise pour la première fois l'objet « paysage ». Cependant, elle est parfois également dénoncée comme une loi « fourre-tout » puisqu'elle modifie également certaines dispositions en matière d'enquête publique.

⁴⁷ Conclusions du commissaire du gouvernement Gentot, in *AJDA* décembre 1977 p 620 à 624.

⁴⁸ Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages et modification de certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (JO du 9 janvier 1993).

a. Le paysage comme centre autonome.

Jacqueline Morand-Deville dans un article de la revue *Actualité juridique, Droit administratif* ⁴⁹ note « *même si elle peut sembler théorique, la promotion du paysage comme centre autonome de préoccupation législative est un petit évènement.* »

Selon, les auteurs du « plan national de l'environnement » rendu public en 1990, il semble que la France avait pris du retard par rapport à d'autres pays comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas ou la Suisse.

Mais le paysage désigné par la loi doit encore être « remarquable », selon la même qualification que celle donnée par les lois « Montagne » de 1985 et « Littoral » de 1986.

Un instrument spécifique est créé par la loi pour permettre la gestion de ce nouvel objet de droit à part entière : les directives paysagères.

b. Un instrument spécifique : les directives paysagères.

L'article 1er de la loi du 8 janvier 1993 sur la protection des paysages dispose : « *Sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager [...] l'Etat peut prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages.* »

Les conditions d'application de cet article sont fixées par le décret du 11 avril 1994 ⁵⁰ et précisées par une circulaire du 21 novembre 1994 ⁵¹.

Les directives doivent assurer la protection et la mise en valeur des « *éléments caractéristiques constituant les structures d'un paysages* » (article 2 du décret). La circulaire définit les structures d'un paysage comme « *l'agencement ou la combinaison d'éléments végétaux, minéraux, hydrauliques, agricoles, urbains qui forment des ensembles ou des systèmes cohérents.* » (Bocages, terrasses de cultures, réseau de chemins, plantation d'alignement, murets ou encore des éléments isolés : un arbre, une infrastructure, un rocher ou encore des « cônes de visibilité » qui permettent de préserver un panorama...) (§1).

Le champ d'application des directives paysagères.

Le décret d'application sur les directives paysagères indique clairement qu'il ne s'agit pas de protéger globalement les paysages mais de s'attacher à des paysages « *remarquables*

⁴⁹ MORAND-DEVILLER Jacqueline, « Environnement et paysage », *AJDA* 20 septembre 1994 p 589 à 595.

⁵⁰ Décret n°94-283 du 11 avril 1994 (JO du 12 avril 1994) pris pour application de l'article 1^{er} de la loi n°93-24 du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages et modification de certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques. Abrogé par Décret n°2005-935 du 2 août 2005 art. 8 sous réserves (JORF 5 août 2005) et intégré au Code de l'environnement (article R-350), sauf pour les dispositions concernant l'outre-mer).

⁵¹ Circulaire n°94-88 du 21 novembre 1994 pris pour application du décret n°94-283 du 11 avril 1994 relatif aux directives paysagères, in *Droit de l'Environnement*, n°29, février-mars 1995, p16 à 21.

dont l'intérêt est établi, notamment, soit par leur unité et leur cohérence ; soit par leur richesse particulière en matière de patrimoine ou comme témoins de mode de vie et d'habitat ou d'activités et de traditions industrielles, artisanales, agricoles ou forestières. » (Article 1er). La dimension culturelle des paysages est donc mise en avant et en particulier la valeur d'usage des paysages. Il ne s'agit pas de figer un paysage qui de toute façon ne peut pas être complètement « naturel ». Toutefois, les paysages « banals » n'ont pas vocation à être protégés. La circulaire du 21 novembre 1994 précise que différents critères peuvent être utilisés pour définir le caractère « remarquable » d'un paysage :

« Ces critères sont extrêmement variés : végétal ou minéral, naturel ou urbain, ouvert ou fermé, le paysage objet de la directive peut avoir été façonné par l'homme ou par la nature, son caractère remarquable peut être lié autant à ses composantes géographiques visuelles qu'à son contexte historique ou culturel. » (§ 2-1 de la circulaire).

L'ensemble d'un territoire donné n'est pas couvert par la directive, l'objectif est « d'assurer la sauvegarde et la valorisation de ce qui en constitue l'essentiel », c'est-à-dire sa structure. En outre, le territoire reste régi par le droit commun de l'urbanisme.

D'autre part, les territoires déjà couverts par une directive territoriale d'aménagement (Article L111-1-1 du code de l'urbanisme) ne peuvent faire l'objet d'une directive paysagère.

Enfin, aucune précision n'est apportée quant au périmètre de la directive. Celle-ci « peut s'appliquer sur tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. » (Art 1^{er} du décret).

L'élaboration des directives

Ces directives sont des instruments étatiques dont l'initiative appartient soit à l'Etat par le biais du ministre de l'Environnement, soit aux collectivités territoriales (article 7 du décret n°94-283). Elles relèvent de la compétence de l'Etat, les décisions sont prises au niveau ministériel mais l'élaboration ainsi que l'instruction de la directive sont déconcentrées. Cependant, la loi paysage prévoit des procédures de concertation avec les collectivités territoriales concernées, les associations de défense de l'environnement et des paysages agréées et les organisations professionnelles concernées (chambre d'agriculture, Office national des forêts...) (art 1^{er}). Cette concertation est organisée par les préfets. De plus, l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale doivent être consultés pour avis ainsi que la commission départementale des sites, perspectives et paysages, la commission départementale d'aménagement foncier et le comité de massif ou le conseil de rivage compétent, le cas échéant. Enfin l'article 12 du décret impose une obligation d'information du public.

A l'issue des consultations, le préfet peut modifier le projet en fonction des différents avis recueillis et le transmet au ministre de l'Environnement.

Le dossier doit obligatoirement comporter un rapport de présentation qui justifie la mise en œuvre d'une directive pour un territoire donné, les orientations et les principes fondamentaux, des documents graphiques, qui doivent permettre une visualisation

cartographique de la directive, ainsi qu'un cahier de recommandations.

La directive est approuvée par décret en Conseil d'Etat.

Le contenu des directives.

Les orientations et les principes fondamentaux de la directive forment son cœur normatif. Elles contiennent les éléments applicables aux documents d'urbanisme et opposables aux autorisations d'occupation et d'utilisation du sol et aux autorisations de défrichement.

Selon l'article 4 du décret, elles peuvent porter sur :

« les conditions de réalisation de certaines catégories de travaux ou d'aménagements tels que les carrières ou les installations classées ; L'implantation, l'aspect extérieur, le volume ou la hauteur des constructions ; La mise en œuvre des dispositions applicables en matière de camping, caravanage, clôtures, démolitions, défrichement, coupes et abattages, ainsi qu'en matière de publicité, d'enseignes et pré enseignes. »

De plus, d'autres types de dispositions peuvent être prévus « en fonction de la localisation des espaces et des éléments de paysages concernés. »

La circulaire précise qu'il doit s'agir d'orientations simples, claires et relativement consensuelles.

En outre, le cahier de recommandations permet de prendre des dispositions beaucoup plus souples et d'opérer des recommandations. Il se veut « *pédagogique et incitatif* » sans être contraignant. Pourtant de nombreuses questions peuvent être abordées en son sein : la restauration des espaces dégradés, le choix de certaines essences végétales, la question des haies, des zones humides, des chemins, des berges, l'utilisation de certains matériaux, des prescriptions architecturales...

Portée et mise en œuvre des directives.

La portée juridique est précisée par l'article 1^{er} de la loi du 8 janvier 1993. Elles sont toujours opposables aux documents d'urbanisme : schéma directeur, schéma de secteur, plan d'occupation des sols... Ceux-ci doivent traduire, dans le domaine de l'urbanisme, les orientations et les principes fondamentaux de la directive.

De plus, la directive est directement opposable aux autorisations individuelles de défrichement, d'occupation et d'utilisation du sol lorsque la commune n'est pas dotée d'un plan d'occupation des sols ou lorsque celui-ci n'est pas compatible avec la directive.

Enfin, les préfets doivent « *prêter attention à la mise en œuvre concrète* » des directives dans les documents d'urbanisme (mise en compatibilité des documents d'urbanisme) et dans les autorisations individuelles.

En définitive, les directives paysagères sont des procédures très étatiques mais bien plus incitatives que contraignantes car aucune sanction n'est prévue. En 2005, plus de dix ans après la loi paysage seules trois directives sont à l'étude. On ne peut donc pas parler de franc succès...

Toutefois, en plus des directives, la loi permet de renforcer certaines dispositions générales en faveur des paysages.

2) Une notion intégrée dans des instruments préexistants.

Selon Jacqueline Morand-Deville, une « étape importante » a été franchie dans le domaine du droit de l'environnement avec cette loi paysage et ses nombreux décrets d'application. Les nouvelles dispositions en matière de paysage permettent à la fois un renforcement de la protection et de la mise en valeur des paysages mais sont aussi source de complications puisqu'elles ne pallient pas l'incohérence du droit du paysage.

Le paysage a été introduit dans trois séries de mesures préexistantes : les parcs naturels régionaux, le permis de construire et les opérations d'aménagement foncier.

a. La « charte paysagère » des parcs naturels régionaux.

Les parcs naturels régionaux sont promus au rang législatif par la loi du 8 janvier 1993⁵². Celle-ci introduit à l'article L. 244-1 du Code rural une disposition qui fait des parcs naturels régionaux le « *cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.* »

Ils sont formés à l'initiative des régions dans le cadre de leur compétence en matière d'aménagement du territoire, ce qui montre une volonté de ne pas « figer » les territoires mais de faire des paysages un atout de développement.

Les parcs naturels régionaux sont régis par une charte, approuvée par décret, qui est mise en œuvre par un organisme de gestion (syndicat mixte de collectivités locales).

La charte détermine les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, en particulier les principes fondamentaux de protection des structures paysagères.

L'Etat s'associe au projet, élaboré pour dix ans renouvelable, par l'intermédiaire du préfet.

Enfin, les schémas directeurs, schémas de secteur, plan d'occupation des sols ou tout document d'urbanisme doivent être compatibles avec la charte.

Les parcs naturels régionaux sont aujourd'hui au nombre de quarante-quatre en 2005 et sept nouveaux parcs sont à l'étude, ce qui atteste de leur succès. Ils sont un instrument important de la protection des paysages sans toutefois leur être spécifique.

La loi introduit ensuite un « volet paysager » au permis de construire.

b. le volet paysager du permis de construire

La loi du 8 janvier 1994, précisée par le décret du 18 mai 1994⁵³, modifie l'article R.421-2

⁵² Précisée par le décret n°94-765 du 1^{er} septembre 1994 pris pour l'application de l'article L. 244-1 du code rural et relatif aux parcs naturels régionaux, publié au JO du 2 septembre 1994.

du code de l'urbanisme et permet d'ajouter des pièces dans le dossier de demande de permis de construire, de façon à prendre en compte les paysages.

Le dossier doit comprendre :

- un plan de situation du terrain, le plan de masse des constructions à édifier ou à modifier. 1.
- Le plan des façades, un plan des travaux extérieurs et des plantations maintenues, supprimées ou créées, une ou plusieurs vues en coupe précisant l'implantation et indiquant le traitement des espaces extérieurs. 2.
- Deux documents photographiques au moins et un document graphique permettant d'apprécier l'insertion paysagère. 3.
- Une notice permettant d'apprécier l'impact visuel du projet, principale nouveauté. 4.
- Et une étude d'impact, lorsqu'elle est exigée. 5.

Il semble que le juge administratif soit plutôt attentif à la présence des pièces « paysagères » dans le dossier de permis de construire. Toutefois, hormis pour les zones paysagères exceptionnelles, le juge ne sanctionne, la plupart du temps, que les erreurs manifestes d'appréciation. Ainsi, le seul instrument capable de garantir la qualité des paysages ordinaires apparaît peu efficace.

Enfin, la loi « paysage » du 8 janvier 1993, introduit des préoccupations paysagères dans des dispositions foncières préexistantes.

Les dispositions foncières de la loi.

En effet, une grande partie de la loi paysage est consacrée aux aménagements fonciers en milieu rural.

Ces dispositions visent en particulier à pallier les erreurs passées en matière de remembrement qui avait conduit à la disparition de milliers de haies et de bocages. Ainsi toute opération de remembrement doit être précédée d'une étude d'aménagement.

En définitive, la loi « paysage » du 8 janvier 1993 permet de s'intéresser plus globalement aux paysages sans toutefois parvenir à unifier sa compétence et son droit.

Des outils comme la loi de 1930, qui ne visent pourtant pas directement les paysages, apparaissent plus efficaces que les dispositions introduites par la loi de 1993 comme celle concernant les directives paysagères.

Malgré le constat d'une protection toujours élitiste du paysage, les parlementaires français semblent confiants quant à la mise en œuvre, en France, de la Convention européenne du paysage. Pourtant, il apparaît que celle-ci offre une vision nouvelle du paysage.

⁵³ Décret n°94-408 du 18 mai 1994, publié au JO du 22 mai 1994.

II) La Convention européenne du paysage : une nouvelle façon de concevoir le paysage.

Selon Riccardo Priore, « *par l'adoption de ce nouveau traité européen, le paysage cesse en fait, d'être considéré comme le parent pauvre de la famille des intérêts environnementaux* ». ⁵⁴

La Convention européenne du paysage s'inscrit dans le cadre des objectifs du Conseil de l'Europe dans le sens où elle contribue à renforcer l'identité culturelle européenne. En effet, le paysage a été reconnu comme une des composantes fondamentales de l'identité européenne et la Convention permet d'en donner une définition précise.

La Convention européenne du paysage est née à l'initiative du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Cet organe représentant les collectivités territoriales des Etats-membres de l'organisation régionale, à la suite de l'adoption de la Charte du paysage méditerranéen par les régions Andalousie, Languedoc-Roussillon et Toscane a élaboré un premier projet en 1998.

En 1999, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe crée un groupe d'experts

⁵⁴ PRIORE Riccardo, « Exposé lors de la journée d'étude sur la Convention européenne du paysage du 18 janvier 2001 », *Revue européenne de droit de l'environnement*, n°3/2003, p255 à 257.

chargé d'élaborer le texte définitif, texte qu'il adopte le 19 juillet 2000.

La Convention européenne du paysage est signée par 18 pays-membres du Conseil de l'Europe le 20 octobre 2000 à Florence.

La France a ratifié la Convention européenne du paysage par une loi du 13 octobre 2005⁵⁵, cinq ans après l'avoir signée à Florence et un an et demi après son entrée en vigueur (avec dix ratifications, le 1^{er} mars 2004). Au 1^{er} août 2006, 33 pays du Conseil de l'Europe l'avait signée et 24 l'ont ratifiée⁵⁶.

La Convention européenne du paysage, d'une part, donne une approche inédite et globale de tous les paysages. Il semble, d'autre part, et ce malgré les affirmations des parlementaires français, que le droit français du paysage reste largement « à repenser ».

A. Une approche inédite et globale de tous les paysages.

La Convention de Florence, d'une part, est un instrument inédit en droit international. Elle offre, d'autre part une vision globale et sociale de tous les paysages.

1) « La convention de Florence comble une lacune du droit international. »

En droit international, comme en droit français, le paysage, jusqu'à l'adoption de la Convention de Florence, a été considéré selon une vision élitiste et morcelée. Plusieurs textes concernent indirectement le paysage. La Convention européenne du paysage, loin d'entrer en concurrence avec d'autres normes de protection du patrimoine culturel et naturel, se veut un complément des textes internationaux. Pourtant, il s'agit d'un document très novateur.

a. Une protection inédite en droit international.

En effet, en droit international, le paysage, avant la Convention de Florence a été abordé de manière très classique : par le biais du patrimoine historique et culturel, de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

⁵⁵ Loi n°2005-1272 du 13 octobre 2005 autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage, JO du 14 octobre 2005.

⁵⁶ L'Arménie, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Lituanie, la Moldavie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, Saint-Marin, la Slovaquie, la Slovénie, la Turquie et l'Ukraine ont ratifié la Convention de Florence. L'Azerbaïdjan, l'Espagne, la Grèce, la Hongrie, le Luxembourg, Malte, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse l'ont simplement signée.

Le paysage comme patrimoine historique et culturel en droit international.

Au niveau mondial, le patrimoine culturel est principalement protégé par la Convention de l'UNESCO du 16 novembre 1972. Le paysage fait partie des éléments constitutifs du patrimoine aussi bien dans son volet « culturel » que « naturel ». En effet, la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel vise dans son article 2 : « *les monuments naturels [...] qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique* » ainsi que « *les sites naturels [...] qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle.* »

Les Etats parties à la Convention s'engagent à délimiter ces espaces et à les protéger. Un comité intergouvernemental inscrit, avec l'accord des Etats concernés, les éléments les plus remarquables sur une « liste du patrimoine mondial ». Parmi ces sites, certains sont inscrits en sus sur une « liste du patrimoine en péril » en raison d'une menace de « *dangers graves et précis* » afin que le comité du patrimoine mondial puisse apporter son aide à l'Etat qui le demande.

Cette convention ne concerne donc pas directement les paysages mais ceux-ci sont implicitement protégés par elle.

Au niveau régional, de même, la Convention du Conseil de l'Europe pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe signée à Grenade le 3 octobre 1985 et la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection du patrimoine archéologique signée à Londres le 6 mai 1969⁵⁷.

Le champ d'application de la Convention de Grenade recouvre les monuments, les ensembles architecturaux et les sites. Le rapport explicatif précise que des « zones paysagères » peuvent relever de la Convention. En outre, l'article 7 vise les abords des monuments et sites.

La Convention de Londres apparaît plus éloignée des paysages. Pourtant le patrimoine archéologique y est défini très largement comme « *les structures, constructions, ensembles architecturaux, sites aménagés, témoins mobiliers, monuments de toute nature, ainsi que leur contexte, qu'ils soient situés dans le sol ou sous les eaux* » (art 1-3).

Ensuite, des textes internationaux visent indirectement les paysages par le biais de l'environnement.

Le paysage comme élément de l'environnement naturel.

Les textes d'envergure mondiale relatifs à l'environnement ne visent qu'indirectement les paysages.

Ainsi les statuts de l'Union mondiale pour la nature (UCIN) adoptés à Fontainebleau le 10 mai 1948 se réfèrent aux « beautés naturelles ».

⁵⁷ Révisée à Malte le 16 janvier 1992.

En outre, la Convention de Rio du 5 juin 1992 « sur la diversité biologique » inclut une dimension culturelle et esthétique à la conservation des écosystèmes.

Enfin, la Convention de Ramsar du 2 février 1971 « relative aux zones humides » et celle de Washington du 3 mars 1973 « sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction » insistent également sur la dimension esthétique et culturelle de telles protections, permettant ainsi un rapprochement avec le paysage.

D'autre part, de nombreux textes régionaux visent plus directement les paysages. Il s'agit notamment de la Convention de Washington du 12 octobre 1940 pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique ». Son préambule précise qu'elle a pour but de « *protéger et conserver les paysages d'une beauté rare, les formations géologiques frappantes, les régions et les objets naturels ayant une valeur esthétique, historique et scientifique.* »

De même, la Convention d'Apia du 12 juin 1976 « sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud » prévoit la possibilité de créer un parc national pour protéger « *un paysage naturel d'une grande beauté* » (article 1) ou des zones protégées destinées aux « *paysages remarquables* » (article 2-1).

Ces deux conventions se préoccupent donc uniquement des paysages exceptionnels, selon une conception assez classique de la protection des paysages, celle des parcs naturels et des zones protégées. La Convention de Salzbourg du 7 novembre 1991 « sur la protection des Alpes » et la Convention du Benelux du 8 juin 1982 s'intéressent au paysage pris dans une définition beaucoup plus large et ordinaire, donc plus proche de l'esprit de la Convention de Florence.

La Convention de Salzbourg du 7 novembre 1991 sur la protection des Alpes vise, notamment « *la protection de la nature et l'entretien des paysages* » (article 2-2f).

Les parties ont le devoir d'assurer la protection et la gestion de la nature et des paysages afin de garantir « *la diversité, l'originalité et la beauté de la nature et des paysages dans leur ensemble* ». En outre, un protocole spécial sur « la protection de la nature et l'entretien des paysages » a été adopté par la conférence Alpine le 20 décembre 1994 à Chambéry. Celui-ci impose la mise en place d'un inventaire des paysages ainsi qu'un programme ou un plan paysage fixant les objectifs d'entretien des paysages de l'espace alpin.

La Convention Benelux du 8 juin 1982 porte sur « la conservation de la nature et la protection des paysages ». Les gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois, par cette convention, s'engagent à coopérer pour ce qui concerne la recherche scientifique, la protection et la gestion des paysages, en particulier les paysages transfrontaliers.

Enfin, le droit communautaire comporte plusieurs textes visant le paysage à travers la politique agricole et dans la protection de la nature et de l'environnement.

Ainsi le règlement n°797-85 du 12 mars 1985 « relatif à l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles »⁵⁸ mentionne à l'article 19 l'entretien du paysage comme

⁵⁸ Règlement n°797-85 du 12 mars 1985 relatif à l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles, JOCE L 93-1 du 30 mars 1985.

II) La Convention européenne du paysage : une nouvelle façon de concevoir le paysage.

nouvelle fonction agricole. Ce texte a été modifié plusieurs fois notamment par le règlement n°2078-92 du 30 juin 1992 « concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel ». Ainsi les aides du FEOGA peuvent servir à favoriser les exploitations qui prennent en compte la protection et l'amélioration du paysage.

Par ailleurs, la directive 85-337 du 27 juin 1985 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement en mettant en place une procédure harmonisée d'étude d'impact au niveau européen » fait directement référence au paysage.

Enfin, la directive 92-43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages, dite « Natura 2000 »⁵⁹ met en place une véritable politique paysagère. Cependant le paysage ne reste défini que par rapport à la protection de la nature. Dans l'esprit de cette directive, il est important de préserver les paysages afin de protéger la flore et l'habitat naturel de la faune.

De nombreux textes internationaux prennent donc en compte les paysages en tant qu'éléments de l'environnement mais le paysage est également une donnée essentielle de l'aménagement du territoire dans des textes internationaux de portée régionale.

Le paysage et l'aménagement du territoire.

La Convention de Barcelone « pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution » de 1976, modifiée en 1995⁶⁰, compte parmi ses objectifs « *conserver la nature et protéger les espèces ainsi que les sites et paysages d'intérêt écologique et culturel* ». Il s'agit notamment de contrôler le tourisme afin de protéger les paysages.

De même, la Charte européenne de l'aménagement du territoire adoptée à Torremolinos le 20 mai 1983 par la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire, quoique non contraignante, attire l'attention sur l'importance des paysages dans l'aménagement du territoire.

Enfin, les régions Andalousie, Languedoc-Roussillon et Toscane ont adopté à Séville en 1992 une Charte des paysages méditerranéens, qui a largement inspiré la Convention de Florence. Cette Charte définit le paysage « *comme la manifestation formelle de la relation sensible des individus et des sociétés dans l'espace et dans le temps avec un territoire* ». Elle envisage, en outre diverses actions en faveur des paysages afin de les identifier, les insérer dans les études d'impact, organiser leur gestion, former des spécialistes et sensibiliser le public. Néanmoins, son champ d'application reste territorialement limité.

Le paysage au plan international est donc largement intégré aux diverses conventions sur le patrimoine, l'environnement et l'aménagement du territoire.

⁵⁹ Directive 92-43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages en instituant des zones spéciales de conservation mises en réseau écologique européen.

⁶⁰ Elle s'intitule désormais « Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée ».

Toutefois, aucune convention ne se consacre réellement à lui, ce qui rend la Convention européenne du paysage inédite. Le rapport de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de ratification de la Convention de Florence indique qu'elle « *comble une lacune du droit international* ». De même, le préambule indique que les Etats-membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention souhaitent « *instaurer un instrument nouveau consacré exclusivement à la protection, à la gestion et à l'aménagement de tous les paysages européens.* »

Pourtant celle-ci ne souhaite pas se placer en rupture vis-à-vis des textes internationaux mais, au contraire comme un complément.

b. Un complément des textes internationaux.

En effet, le préambule de la Convention de Florence se réfère à plusieurs textes internationaux.

Il s'agit d'abord de conventions sur la protection et la gestion du patrimoine naturel : au niveau régional, la Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe et, au niveau mondial, la Convention de Rio du 5 juin 1992 sur la diversité biologique.

Ensuite, les auteurs de la Convention de Florence « [ont] à l'esprit » des textes sur la protection et la gestion du patrimoine culturel : la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, signée à Grenade le 3 octobre 1985 et la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique révisée à La Valette le 16 janvier 1992. En outre, la Convention européenne du paysage se veut naturellement un complément de la Convention de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, signé à Paris le 16 novembre 1972.

Le préambule de la Convention de Florence, en outre, met en avant des textes internationaux portant sur l'aménagement du territoire, l'autonomie locale et la coopération transfrontalière comme la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Madrid, 21 mai 1980) et ses protocoles additionnels, la Charte de l'autonomie locale signée à Strasbourg le 15 octobre 1985 (non ratifiée par la France) et la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Enfin, l'article 7 de la Convention européenne du paysage invite les parties à jouer un rôle actif pour la prise en compte du paysage dans les programmes internationaux. Ce rôle moteur est rendu possible par la coordination des parties au sein des comités d'experts établis en vertu de l'article 17 du Statut du Conseil de l'Europe. Ces comités d'experts sont chargés par l'article 10 du suivi de la mise en œuvre de la Convention.

La Convention européenne du paysage offre donc une protection inédite en droit international. Ce caractère novateur vient du fait que le paysage y est enfin un objet visé directement et, qui plus est, défini juridiquement.

2) Une véritable définition juridique du paysage.

En-dehors de la Charte des paysages méditerranéens, peu de textes juridiques faisant référence aux paysages ne s'étaient aventurés à en donner une définition précise. La Convention de Florence s'attache en premier lieu à définir juridiquement le paysage. Cette définition juridique est le fruit d'une véritable réflexion philosophique, historique, géographique et sociale de la notion.

a. Une définition globale, fruit d'une réflexion approfondie sur le paysage

La Convention de Florence, en effet, aborde la question du paysage d'une manière globale et audacieuse.

Le paysage, une question d'identité

La question de la formation d'une identité européenne est centrale au sein du Conseil de l'Europe. En effet, le but de cet organe est de réaliser une union entre les Etats-membres pour promouvoir des valeurs communes, fruit d'une identité européenne. C'est en ce sens que la protection des paysages entre dans le champ de compétence du Conseil de l'Europe.

La Convention de Florence reconnaît cette dimension de base des paysages comme facteur de consolidation de l'identité européenne.

Le préambule de la Convention européenne du paysage dispose :

« Le paysage concourt à l'élaboration des cultures locales et [...] il représente une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de l'Europe, contribuant [...] à la consolidation de l'identité européenne. »

L'article 5 précise que les parties s'engagent :

« 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. »

D'emblée, l'aspect subjectif du paysage est souligné. Celui-ci est défini dans son rapport avec les personnes ou les groupes de personnes, formant d'abord une identité locale puis européenne. D'ailleurs, le point 29 du rapport explicatif précise : *« les paysages d'Europe présentent un intérêt local mais ont aussi une valeur pour l'ensemble de la population européenne. Ils sont appréciés au-delà du territoire qu'ils recouvrent et des frontières nationales. »* Ainsi, une coopération européenne est nécessaire d'autant plus qu'un même paysage peut être transfrontalier et que les paysages *« sont exposés aux influences favorables ou défavorables, de processus qui peuvent se déclencher dans d'autres zones et faire sentir leurs effets par-delà les frontières. »*

C'est pourquoi, il apparaît nécessaire, ensuite, d'adopter un point de vue global sur le paysage. Dans le cas contraire, les cadres de vie ordinaires et leur population seraient exclus de l'identité européenne.

Prendre en compte tous les paysages.

En effet, il ne s'agit pas seulement de protéger quelques « belles vues » mais de considérer « tout ce qui s'offre à la vue ».

Le Préambule reconnaît le paysage :

« 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. »

De plus, l'article 2, définit ainsi le champ d'application de la Convention de Florence :

« La présente Convention s'applique à tout le territoire des parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés. »

La Convention européenne du paysage affirme donc avoir pour objet tous les paysages des territoires nationaux des Etats parties. Néanmoins des exceptions sont tolérées pour ce qui concerne leurs territoires ultra-marins.

Compte-tenu de la nouveauté de la situation, elle met particulièrement en avant les paysages qui, jusqu'à présent, n'étaient pas pris en compte par les normes internationales à savoir les espaces urbains et périurbains, les paysages du quotidien et dégradés. Il est d'autant plus important de s'occuper des paysages urbains que la plupart des Européens vivent en ville. Toutefois, les paysages ruraux ne sont pas à négliger car ils « occupent une place importante dans la sensibilité paysagère. »⁶¹

Ainsi, la loi ne préjuge plus de la beauté d'un territoire, le paysage est désormais protégé comme n'importe quel bien environnemental tels que l'eau ou l'air qu'il soit exceptionnel ou ordinaire. Riccardo Priore à cet égard souligne ironiquement : « personne n'a jamais proposé de protéger l'eau et l'air uniquement lorsque ceux-ci sont totalement purs. »⁶²

En outre, la Convention ne se contente pas de considérer chaque élément du paysage à part mais elle se réfère à l'ensemble des éléments culturels et naturels ainsi qu'à leur relation. Il s'agit donc bien d'une vision totale du paysage et cette vision peut évoluer grâce à des amendements à la Convention.

Pendant, le rapport explicatif précise que si la Convention doit s'attacher à la totalité de la dimension paysagère des territoires nationaux, cela ne signifie pas pour autant que tous les paysages devront faire l'objet d'un traitement identique. Les politiques publiques du paysage doivent, bien entendu, être adaptées à chaque type de paysage « de la plus stricte conservation à la véritable création, en passant par la protection, la gestion et l'aménagement », note le rapport explicatif.

Mais s'il est indispensable de considérer tous les paysages, c'est parce que le

⁶¹ Rapport de présentation de la convention européenne du paysage, www.coe.int

⁶² Exposé de Riccardo Priore, REDE n°3/2003, p255 à 256.

paysage conditionne la qualité de vie des populations.

Le paysage élément de la qualité de vie et du bien-être individuel et social.

Le Préambule, en effet, reconnaît que le paysage est « *un élément important de la qualité de vie des populations* », qu'il « *constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social* » et même qu'il contribue « *à l'épanouissement des êtres humains* ».

Reconnaître que le paysage est un élément important du cadre de vie n'est pas vraiment nouveau mais affirmer que le paysage concourt au bonheur de la population dans un texte international est assez audacieux. Ainsi, le Préambule évoque le droit de chacun au paysage, à un paysage même ordinaire mais de qualité et ne garantit plus seulement l'accès ponctuel à des paysages remarquables. La définition des critères d'un paysage de qualité n'est toutefois pas livrée et semble difficile à établir.

La Convention de Florence adopte donc une acception sociale du paysage, dans le sens où celui-ci est défini par rapport à la population. Il semble toutefois que Riccardo Priore extrapole quelque peu la philosophie de la Convention lorsqu'il évoque le droit des citoyens à établir une « *relation spirituelle avec le territoire et de bénéficier de cette relation physiquement et psychologiquement* ». ⁶³ Le texte, en effet, ne parle que de « bien-être » que l'on peut peut-être comprendre en terme psychologique mais sans doute pas dans un sens métaphysique.

Par ailleurs, si le texte évoque un droit à un paysage de qualité, celui-ci n'est pas exempt de devoir pour les citoyens. En effet, le Préambule note que la « *protection, [la] gestion et [l'] aménagement [du paysage] impliquent des droits et des responsabilités pour chacun* ».

La démocratisation des paysages passe donc par un droit d'accès à un paysage de qualité pour chacun mais aussi un droit de « *jouer un rôle actif dans leur transformation.* » Les parties s'engagent donc à mettre en œuvre des mesures visant à permettre leur participation.

Le paysage contribue donc au bien-être de chacun mais aussi à celui de la société puisqu'il peut favoriser le développement économique.

Paysage et développement économique.

Le Préambule de la Convention, dès le troisième alinéa note que le paysage « *constitue une ressource favorable à l'activité économique, dont une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent contribuer à la création d'emplois.* »

On peut aisément imaginer que la qualité des paysages permet de développer des activités touristiques, en particulier dans les régions rurales ou même créer des emplois supplémentaires de paysagistes. Cependant, il semble que la valeur du paysage soit également difficile à appréhender pour les économistes ⁶⁴.

Mais la Convention de Florence est beaucoup plus audacieuse puisque son rapport

⁶³ Riccardo Priore, op.cit.

explicatif affirme que :

« En renforçant la relation des citoyens avec leurs lieux de vie, ils seront en mesure de consolider à la fois leurs identités et les diversités locales et régionales en vue de leur épanouissement personnel, social et culturel. Cet épanouissement est la base du développement durable du territoire concerné, car la qualité du paysage constitue un élément essentiel pour la réussite des initiatives économiques et sociales de caractère privé et public. »⁶⁵

Cette idée selon laquelle, un paysage de qualité peut contribuer à l'épanouissement de la population et ainsi permettre une meilleure réussite économique et sociale se retrouve en partie dans le consensus français actuel selon lequel il faut détruire les quartiers de grands ensembles pour favoriser l'insertion sociale et économique des « jeunes de banlieues ». Là encore, il semble difficile de mesurer concrètement l'impact du paysage sur les initiatives économiques privées et publiques. Toutefois, on peut constater que la reconversion économique des villes industrielles sont souvent accompagnés de plans d'embellissement (plan couleur et engazonnement des crassiers à Saint-Étienne, villes vertes de la Ruhr...)

La Convention de Florence est donc issue d'une longue réflexion sur le paysage. Celui-ci représente le patrimoine commun de l'Europe et renforce à la fois les identités locales et l'identité européenne. Ainsi tous les paysages doivent être protégés car ils ne peuvent pas être définis en-dehors d'une approche subjective. Le paysage est un élément important du cadre de vie et la qualité de ce-dernier est primordial pour l'épanouissement des individus et des sociétés. Il apparaît même que le paysage pourrait avoir un impact économique.

Pour finir de lever l'ambiguïté sur cette notion complexe de paysage, l'article 1 de la Convention de Florence s'attache à caractériser juridiquement le paysage et tous les termes qui y sont associés de façon à en garantir une interprétation uniforme des parties.

b. Une définition juridique précise de chaque terme.

En effet, si le législateur français s'est toujours refusé à définir juridiquement le paysage, la Convention, elle, commence par préciser les six termes principaux utilisés par la suite. Il s'agit de formules assez concises qui ont le mérite de réduire le flou entourant la notion de paysage.

Paysage

Bien entendu, l'article 1 de la Convention commence par définir le terme paysage :

« Paysage » désigne une partie du territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations »

⁶⁴ Cf J.-J. GOUGUET et A. SIRIEX, « De la valeur économique totale du paysage : enjeux et difficultés méthodologiques », REDE n°3/2002.

⁶⁵ *Rapport explicatif de la Convention européenne du paysage, point 24.*

II) La Convention européenne du paysage : une nouvelle façon de concevoir le paysage.

Il s'agit d'une définition assez classique du paysage, proche de la définition géographique donnée par exemple par Yves Lacoste : « espace géographique que l'on peut voir d'un certain point » (voir introduction). Celle-ci introduit une référence à la subjectivité « perçue par les populations » ainsi que les éléments culturels, naturels et le rapport entre ceux-ci. Ainsi, elle offre une vision globale du paysage même si celle-ci est nécessairement un peu réductrice.

Le rapport explicatif note, en outre, que cette définition tient compte de l'évolution des paysages dans le temps.

La Convention s'attache ensuite à caractériser la politique du paysage ainsi que l'objectif de qualité paysagère.

Politique du paysage et objectif de qualité paysagère

Selon le rapport explicatif, les termes « politique du paysage » et « objectif de qualité paysagère » visent les phases stratégiques que les Etats doivent mettre en place.

L'alinéa 2 de l'article premier de la Convention de Florence dispose :

« Politique du paysage » désigne la formulations par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage ».

Il s'agit d'une première étape de prise de conscience de la question du paysage par les pouvoirs publics qui doit aboutir à des objectifs généraux.

L'objectif de qualité paysagère est défini ainsi à l'alinéa 3 de l'article 1 :

« Objectif de qualité paysagère » désigne la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie. »

Cette deuxième étape consiste à appliquer les principes généraux énoncés dans la politique globale à un paysage identifié. Le seul mérite de cette définition est sans doute d'introduire l'idée de participation des populations dans la détermination des objectifs de qualité paysagère.

Cependant, ces deux définitions restent assez floues.

Enfin, l'article 1 précise les notions de protection, gestion et aménagement des paysages.

Protection, gestion et aménagement des paysages

Alors que le droit international et le droit français ne se préoccupent, la plupart du temps, que de protection des paysages, la Convention distingue trois types d'action en faveur des paysages : la protection, la gestion et l'aménagement.

La protection des paysages.

« Protection des paysages » comprend les actions de conservation et de maintien

des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine. »

Il s'agit ici d'une action conservatoire, plutôt destinée à des paysages exceptionnels. Ce type de méthode semble assez classique mais elle a le mérite de rassembler les paysages dits « naturels » (peu de paysages en Europe ont réellement échappé à l'intervention humaine) et les paysages « culturels ».

La notion de gestion des paysages est beaucoup plus vaste et se place dans l'optique d'un développement durable.

La gestion des paysages.

Dès son préambule, la Convention de Florence note l'accélération de la transformation des paysages :

« Les évolutions techniques de productions agricole, sylvicole, industrielle et minière et des pratiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de transport, de réseaux, de tourisme et de loisirs, et, plus généralement, les changements économiques mondiaux contribuent, dans beaucoup de cas, à accélérer la transformation des paysages. »

En mettant en place des politiques de gestion, les parties doivent chercher à se réapproprier le processus d'évolution. Ainsi l'alinéa 5 du premier article de la Convention dispose :

« Gestion des paysages » comprend les actions visant dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales. »

Le rapport explicatif précise que les mesures de gestion des paysages peuvent concerner tant « l'organisation des paysages » que « les éléments de leur composition. » Elles visent à accompagner l'évolution des paysages en fonction des besoins économiques et sociaux et permettre leur entretien. La gestion, en outre, doit viser l'amélioration des paysages et répondre aux aspirations de la population.

La politique de gestion des paysages est donc réellement novatrice en ce sens qu'elle doit s'effectuer dans un esprit global, « dynamique » et démocratique, en s'adaptant à la fois au type de paysage, aux besoins économiques et sociaux et à la population.

L'autre innovation en matière de politique du paysage est l'aménagement des paysages.

L'aménagement des paysages.

Selon le dernier alinéa de l'article 1 de la Convention :

« Aménagement des paysages » comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages. »

II) La Convention européenne du paysage : une nouvelle façon de concevoir le paysage.

Les mesures d'aménagement visent en particulier les paysages dégradés. Il s'agit de création d'un nouveau paysage selon un véritable plan d'aménagement pour « *les espaces les plus touchés par le changement et fortement détériorés (banlieues, zones périurbaines et industrielles, littoraux)* ». Ainsi, on ne peut se contenter dans ces zones d'améliorer le paysage par touches mais il faut les restructurer profondément et toujours de manière démocratique, « *de manière à répondre aux aspirations de la population concernée.* »

En définitive, le rapport explicatif insiste sur l'équilibre à trouver entre la protection, la gestion et l'aménagement du paysage en fonction des caractères de la zone à traiter. Certaines zones peuvent d'ailleurs avoir besoin d'une combinaison d'actions.

Il rappelle bien, de plus, qu'il ne s'agit pas de « geler » les paysages à un stade donné de leur évolution car « *les paysages ont toujours changé et continueront à changer, tant sous l'effet de processus naturels que de celui de l'action humaine* ».

L'action sur les paysages doit s'inscrire dans une démarche de développement durable afin de maintenir et améliorer « la grande diversité et la qualité des paysages » sans pour autant les muséifier.

La Convention européenne du paysage est donc un instrument nouveau de protection du paysage. Elle offre principalement une définition précise et globale du paysage afin d'en prescrire à la fois la protection mais aussi l'aménagement et la gestion.

Pourtant les rapports du Sénat et de l'Assemblée nationale sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention de Florence notent que l'approbation du texte n'entraînera pas de bouleversement juridique majeur du droit français du paysage. Pourtant, il semble que les mesures proposées par la Convention de Florence soit bien plus ambitieuses et bien plus démocratiques que celles du droit français.

B. Un droit français à repenser

Le rapport du Sénat note que la Convention de Florence « *correspond assez largement à la conception française de la politique du paysage et ne soulève en cela aucune difficulté particulière.* »⁶⁶

Le rapporteur de la Commission des affaires étrangères, de même, relève : « *l'adoption de la présente convention n'entraînera [...] pas de bouleversement majeur de notre ordonnancement juridique* ». ⁶⁷ Toutefois, il remarque « *certaines carences textuelles portant sur la référence explicite à la notion de paysage* » ainsi que la nécessité

⁶⁶ PUECH Jean, *Rapport de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage, rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 31 mai 2005.*

⁶⁷ BLUM Roland, *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères du Sénat sur le projet de loi n°1326, autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage.*

de « *l'extension et de l'approfondissement de la participation du public.* » Enfin, le rapport de l'Assemblée nationale souligne que la Convention de Florence devrait « *conduire les pouvoirs publics français à mieux prendre en compte les paysages quotidiens et les paysages dégradés dans les politique d'aménagement.* »

En effet, si de nombreux instruments de protection des paysages existent en droit français, trois carences principales sont à déplorer vis-à-vis de la Convention de Florence. Tout d'abord en ce qui concerne la définition du paysage, définition qui permettrait sans doute de créer une plus grande unité du droit français du paysage. De plus, peu d'instruments existent en faveur de l'aménagement et de la gestion des paysages ordinaires. Les paysages, enfin, ne font pas l'objet de politiques réellement démocratiques, qui prendraient en compte l'avis des acteurs les plus concernés : la population et les collectivités territoriales.

1) Définir le paysage.

L'article 5, alinéa 1 de la Convention européenne du paysage dispose :

« Chaque Partie s'engage à reconnaître juridiquement le paysage comme composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité. »

Or le droit français ne reconnaît ces qualités qu'aux paysages exceptionnels et ne définit pas précisément ce qu'est un paysage, contrairement à la Convention de Florence. Le rapport du Sénat met d'ailleurs en avant que « *le caractère juridiquement opposable [de la] notion [de paysage], dans les termes retenus par la Convention, n'est [...] pas effectif actuellement.* » En effet, même la loi du 8 janvier 1993, pourtant spécifique aux paysages ne définit pas son objet, renvoyant à la définition commune du paysage. Pourtant, comme l'indique l'introduction, la notion de paysage est polysémique. Quant aux autres lois françaises, elles renvoient aux « monuments », aux « sites » et à l'« environnement ».

Il semble que cette absence de définition juridique du paysage, selon une conception aussi large que celle de la Convention de Florence soit la principale pierre d'achoppement du droit français. Sans définition précise et globale, comment en effet définir des politiques de gestion et d'aménagement ?

2) Gérer et aménager les paysages ordinaires.

Certes, le paysage, en France est « *intégr[é] dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage* » comme l'impose l'alinéa 4 de l'article 5 de la Convention de Florence. Mais, si des politiques de protection de certains paysages sont effectives, on ne peut pas parler réellement de politiques de gestion et d'aménagement des paysages au sens de la Convention européenne du paysage puisque la plupart des mesures françaises sont tournées vers les paysages exceptionnels et rien n'est prévu pour la

II) La Convention européenne du paysage : une nouvelle façon de concevoir le paysage.

création de nouveaux paysages.

Seules les mesures prévues dans les plans locaux d'urbanismes peuvent s'approcher de l'objectif de gestion des paysages. L'article L 123-1 du Code de l'urbanisme dispose que les plans prévus dans la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 peuvent prévoir des opérations d'aménagement pour mettre en valeur les paysages. Mais il apparaît que l'« enveloppe est vide » et que rien n'est prévu pour la mise en œuvre de telles dispositions.

Toutefois, la plupart des « mesures particulières » visées à l'article 6 sont à l'œuvre en France. Ainsi, comme le souligne le rapport du Sénat, la France poursuit un programme d'« atlas des paysage » afin de répondre à l'objectif d'« identification et qualification ».

De même, en matière de formation et d'éducation, la France dispose de quatre établissements d'enseignement supérieur de formation des paysagistes.

Enfin, le ministère de l'écologie et du développement a mis en place un « prix du paysage »⁶⁸ dont le lauréat a vocation à être présenté au Prix du paysage du Conseil de l'Europe (article 11 de la Convention de Florence). Le prix de 2005 a été remis à la ville d'Amiens pour le parc Saint-Pierre.

Le droit français du paysage n'offre donc pas de définition du paysage et seuls les paysages remarquables sont visés, interdisant la mise en œuvre de politiques de gestion et d'aménagement des paysages. Enfin, la politique française du paysage accuse un manque de démocratie.

3) Instaurer des procédures démocratiques.

En effet, la Convention de Florence insiste à la fois sur la notion de participation du public et des collectivités territoriales. Ainsi l'alinéa 3 de l'article 5 dispose que les parties s'engagent :

« à 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. »

Or le rapport du Sénat remarque que :

« la notion de participation du public, entendue au sens de 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, est le point qui nécessite encore des modifications de notre droit. »

En effet, la plupart des mesures de protection sont d'initiative étatique. Il apparaît, en outre, que ce sont les instruments les plus efficaces de protection des paysages, tel le classement de la loi de 1930. La mise en place de parcs nationaux, de secteurs sauvegardés et de directives paysagères sont également des instruments de l'Etat. Mais même si ces mesures prévoient des procédures d'enquête publique et de concertation avec les collectivités territoriales concernées, un désaccord de celles-ci peut-être

⁶⁸ Arrêté du ministre de l'écologie et du développement durable du 25 octobre 2004.

facilement surmonté par un décret en Conseil d'Etat. Elles sont donc souvent l'objet de conflits avec les collectivités territoriales concernées.

De plus, les procédures plus décentralisées telles les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, sont rendues inefficaces par leur complexité.

Les mesures concernant le paysage en France sont donc à l'image de la difficulté du système politique français à évoluer vers une forme plus décentralisée et plus démocratique.

En définitive, si le droit français comporte de nombreux instruments de protection du paysage, il semble que ceux-ci ne correspondent pas à l'esprit de la Convention européenne du paysage. Aucune définition juridique précise du paysage n'est donnée en droit français et la vision du paysage français reste élitiste, peu tournée vers l'idée d'une gestion. En outre la protection des paysages reste très étatique, sans prendre en compte les souhaits de la population concernée.

Conclusion

En définitive, le droit français du paysage est encore largement tourné vers « l'exceptionnel et donc davantage vers la protection que vers la gestion et l'aménagement des paysages.

Aussi si les rapports parlementaires indiquent que la ratification de la Convention de Florence n'imposera pas de modifications législatives spécifiques, il semble, au contraire, qu'il faille envisager un changement de perspective, en introduisant une définition du paysage conforme à celle de la Convention.

Ainsi, des instruments démocratiques de gestion et d'aménagement doivent être inventés.

Comme l'a noté Madame Brigitte Girardin, ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie lors des débats parlementaires précédant la ratification de la Convention : « *la Convention européenne du paysage offre en quelque sorte une charpente, un même principe de cohérence pour [les] différentes dispositions législatives et réglementaires françaises.* »

Mais comme le souligne la conclusion du rapport du Sénat, la politique du paysage est : « *particulièrement difficile à mettre en œuvre puisqu'elle doit définir un équilibre entre des impératifs parfois divergents : environnement, économie, cadre de vie et règles d'urbanisme.* »

Bibliographie

Ouvrages généraux de droit de l'environnement

ROMI Raphaël, Droit et administration de l'environnement, Paris, Montchrestien, 2001

PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, Dalloz, 2004.

KISS A., BEURIER J-P. Droit international de l'environnement, Paris, Pedone 2004.

LAVIEILLE J-M. Droit international de l'environnement, Paris, Ellipse 2004.

Ouvrages spécialisés

La Charte paysagère : outil d'aménagement de l'espace intercommunal, La documentation française, 1995.

PITTE J-R, Histoire du paysage français, 2001.

LACOSTE Yves, De la géopolitique aux paysages, dictionnaires de la géographie,

Paris, Armand Colin, 2003.

LUGINBUHL Yves, Paysages, textes et représentations du paysage du siècle des Lumières à nos jours, La Manufacture, 1989.

CAUQUELIN Anne, L'invention du paysage, PUF, collection Quadrige Essais Débats, 2004.

ROGER Alain, Court traité du paysage, NRF Gallimard, collection bibliothèque des Sciences humaines », 1997.

MAKOWIAK Jessica, Esthétique et droit, Paris, LGDJ 2004.

ASCHER François, Les nouveaux principes de l'urbanisme, éditions de l'Aube, 2001.

Documents officiels

PUECH Jean, *Rapport de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage, rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 31 mai 2005.*

BLUM Roland, *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n°1326, autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage.*

BARRAQUE Bernard, Le paysage et l'administration, rapport de 1985 réédité en 2005 par la Direction de la Nature et des paysages du MEDD, www.ecologie.fr

La Convention européenne du paysage, présentation de la Convention européenne du paysage, Rapport explicatif de la Convention européenne du paysage, www.coe.int

Compte-rendu de colloque

Colloque international de Bordeaux « De la connaissance des paysages à l'action paysagère », 2-4 décembre 2004 : NADAÏ Alain, « Degré zéro » : portée et limites de la théorie de l'« artialisation » dans la perspective d'une politique du paysage ».

BELL Simon, WARD THOMPSON Catharine, « Health, identity, and sense of place : the importance of local landscapes » ESTIENNE Isabelle, « Politique du paysage en territoires urbains : le cas du Nord-Pas de Calais ». <http://landscape.lyon.cemagref.fr>

Travaux universitaires.

RIBARD François, *Dualité du régime juridique des paysages*, mémoire de DEA de droit de l'environnement, Université Paris II Panthéon-Assas, sous la direction de DE MALAFOSSE J., 1998.

Articles de périodiques.

MORAND-DEVILLER Jacqueline, « Environnement et paysage », *Actualité juridique, droit administratif*, 9/1994, p 588.

PONTIER J-M, « Les collectivités locales et le paysage », *Revue administrative*, Septembre-octobre 1995, p 521.

ROUSSO Anny, « Le droit du paysage, un nouveau droit pour une nouvelle politique », *Les courriers de l'environnement de l'INRA* n°26, décembre 1995.

BOUYSSOU F. « Les paysages naturels dans le droit français de l'urbanisme », *Droit et ville* n°41/ 1996.

Revue européenne de droit de l'environnement.

PRIORE R., « La convention européenne du paysage », *REDE* n°3/2000, p281 à 299.

BERMEJO LATRE José Luis, « La protection du paysage en Italie », *REDE* n°2/2005 p129 à 137.

Numéro spécial 3/2003 de la *REDE* sur le paysage :

Exposé de Riccardo Priore, p255 à 257.

PRIEUR Michel, « La Convention européenne du paysage. », p258 à 264.

LA VIEILLE Jean-Marc, « Les paysages et la Convention du patrimoine mondial. », p265 à 277.

MONEDIAIRE Gérard, « La prise en compte du paysage dans les instruments de planification en droit français. », p278 à 300.

DROBENKO Bernard, « Le volet paysager du permis de construire. », p301 à 320.

BERMEJO LATRE Jose Luis, « La protection du paysage en Espagne. », p332 à 346.

GOUGUET Jean-Jacques, SIRIEX Anne, « De la valeur économique totale du paysage : enjeux et difficultés méthodologiques. », p347 à363.

Autres revues spécialisées.

PRIEUR M., « Le paysage en droit comparé et en droit international », *Environnement*

Policy and Law, 1997, p.354-372.

BENOIT Lilian, « Le paysage comme milieu : la Convention européenne du paysage à l'heure de son approbation par la France », *Revue mensuelle du Juris Classeur-Environnement*, décembre 2004, p9 à 11.

SAINTENY Guillaume, « Les instruments juridiques de la protection des paysages », *Droit de l'environnement*, n°67 avril 1999, p14 à 17.

DE MONTBRON Renaud, « Protection des paysages, un nouveau pas de franchi ? », *L'Environnement magazine*, n°350 mars 2006.

Sites internet

www.legifrance.gouv.fr

www.coe.int/T/F/Coopération_culturelle/Environnement/Paysage (Conseil de l'Europe).

www.ecologie.gouv.fr (ministère de l'écologie et du développement durable).

www.senat.fr

www.assemblee-nationale.fr

<http://landscape.lyon.cemagref.fr>

Annexes

Annexe 1 : Les principaux textes nationaux et internationaux concernant les paysages.

Normes nationales

Sur les monuments, les sites et le patrimoine architectural

Loi du 21 avril 1906 sur la protection des sites et des monuments naturels.

Loi du 31 décembre 1913 (modifiée) sur les monuments historiques (JO du 4 janvier 1914)

Loi du 2 mai 1930 (modifiée) sur la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (JO du 4 mai 1930).

Loi du 1^{er} juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

Loi n°62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière (dite loi Malraux - JO du 7 août 1962)

Loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture (JO du 4 janvier 1977)

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (JO du 9 janvier 1983) (sur les ZPPAU).

Sur l'environnement

Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux (JO du 23 juillet 1960).

Décret n°67-158 du 1er mars 1967 instituant les parcs naturels régionaux (JO du 2 mars 1967). Abrogé par décret n°75-983 du 24 octobre 1983 (JO du 28 octobre 1983), lui-même abrogé par décret n°88-443 du 25 avril 1988 (JO du 27 avril 1988)

Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (JO du 13 juillet et rectification du 28 nov. 1976)

Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (JO du 13 juillet 1983)

Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (JO du 10 janvier 1985)

Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (JO du 4 janvier 1986)

Sur l'affichage publicitaire

Loi n°79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes, JO du 30 décembre 1979.

Sur les paysages

Loi n°93-24 du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages et modification de certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (JO du 9 janvier 1993).

Décret n°94-285 du 11 avril 1994, pris pour application de l'article 1^{er} de la loi n°93-24 du 8 janvier 1993 (JO du 12 avril 1994), abrogé par le décret n°2005-235 du 2 août 2005.

Textes internationaux

Sur l'environnement

Convention de Rio du 5 juin 1992 sur la diversité biologique.

Convention de Ramsar du 2 février 1971 relative aux zones humides.

Convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction.

Convention de Washington du 12 octobre 1940 pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique.

Convention d'Apia du 12 juin 1976 sur la protection de la nature dans le Pacifique sud.

Convention de Salzburg du 7 novembre 1971 sur la protection des Alpes.

Convention du Benelux du 8 juin 1982 sur la conservation de la nature et la protection des paysages.

Directive 92-43 du 21 mai 1992 dite « Natura 2000 » concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvage.

Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, modifiée en 1995.

Charte des paysages méditerranéens, Séville, 1992.

Sur le patrimoine

Convention de l'UNESCO du 16 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel.

Convention du Conseil de l'Europe pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, signée à Grenade le 3 octobre 1985.

Convention du Conseil de l'Europe pour la protection du patrimoine archéologique, signée à Londres le 6 mai 1969.

Sur le paysage

Convention européenne du paysage signée à Florence le 20 octobre 2000.

Annexe 2 : Loi^o93-24 du 8 janvier 1993 « sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquête publique. »

J.O n° 7 du 9 janvier 1993

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

Art. 1er. - Sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager, définis en concertation avec les collectivités territoriales concernées et lorsque lesdits territoires ne sont pas l'objet de prescriptions particulières prises en application de l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, l'Etat peut prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages.

Ces directives déterminent les orientations et les principes fondamentaux de

protection des structures paysagères qui sont applicables à ces territoires. Elles sont élaborées à l'initiative de l'Etat ou de collectivités territoriales. Elles font l'objet d'une concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales intéressées et avec les associations de défense de l'environnement et des paysages agréées et les organisations professionnelles concernées. Elles sont approuvées par décret en Conseil d'Etat.

Les schémas directeurs, les schémas de secteur et les plans d'occupation des sols ou tout document d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages.

Leurs dispositions sont opposables aux demandes d'autorisation de défrichement, d'occupation et d'utilisation du sol:

a) En l'absence de plan d'occupation des sols opposable aux tiers ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu;

b) Lorsqu'un plan d'occupation des sols ou tout document d'urbanisme en tenant lieu est incompatible avec leurs dispositions.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.

Art. 2. - Il est inséré, dans le chapitre IV du titre IV du livre II du code rural, un article L.244-1 ainsi rédigé:

<<Art. L.244-1. - Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.

<<La charte du parc détermine pour le territoire du parc les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en oeuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation, accompagné d'un document déterminant les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc.

<<La charte constitutive est élaborée par la région avec l'accord de l'ensemble des collectivités territoriales concernées et en concertation avec les partenaires intéressés. Elle est adoptée par décret portant classement en parc naturel régional pour une durée maximale de dix ans. La révision de la charte est assurée par l'organisme de gestion du parc naturel régional.

<<L'Etat et les collectivités territoriales adhérant à la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Art. 3. - I. - Le début du deuxième alinéa de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé:

<<Les plans d'occupation des sols doivent, à cette fin, en prenant en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution: 1o ...>> (La suite sans changement.) II. - Le 7o de ce même article est ainsi rédigé:

<<7o Identifier et délimiter les quartiers, rues, monuments, sites, éléments de paysage et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection;>>.

III. - Il est inséré, après l'article L.442-1 du code de l'urbanisme, un article L.442-2 ainsi rédigé:

<<Art. L.442-2. - Tous travaux ayant pour effet de détruire un élément de paysage identifié par un plan d'occupation des sols en application du 7o de l'article L.123-1 et non soumis à un régime d'autorisation doivent faire l'objet d'une autorisation préalable au titre des installations et travaux divers dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.>> IV. - Le premier alinéa de l'article L.130-1 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée:

<<Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements.>>

Art. 4. - L'article L.421-2 du code de l'urbanisme est ainsi modifié:

- Après le cinquième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé:

<<Le projet architectural précise, par des documents graphiques ou photographiques, l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement de leurs accès et de leurs abords.>> II. - Au sixième alinéa, les mots: <<deuxième alinéa>> sont remplacés par les mots: <<quatrième alinéa>>.

Art. 5.. - I. - La troisième phrase du premier alinéa de l'article L.311-4 du code de l'urbanisme est ainsi rédigée:

<<Il comporte tout ou partie des éléments énumérés aux articles L. 123-1 et L. 130-1 et précise les mesures destinées à préserver la qualité des paysages.>> II. - Les modalités d'application du présent article aux zones d'aménagement concerté créées dont le plan d'aménagement de zone est en cours d'élaboration seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 6.. - Le premier alinéa de l'article 70 de la loi no 83-08 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est ainsi rédigé:

<<Sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées, des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager peuvent être instituées autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel.>>

Art. 7.. - Il est inséré, après l'article L.443-1 du code de l'urbanisme, un article L.443-2 ainsi rédigé:

<<Art. L. 443-2. - Dans les zones soumises à un risque naturel ou technologique

prévisible, définies par le préfet de département, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'aménagement de terrains de camping et de stationnement de caravanes fixe, après consultation du propriétaire et de l'exploitant et après avis motivé du préfet, les prescriptions d'information, d'alerte et d'évacuation permettant d'assurer la sécurité des occupants de ces terrains et le délai dans lequel elles devront être réalisées.

<<A l'issue du délai imparti, si l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'aménager constate que ces prescriptions ne sont pas respectées, elle peut ordonner la fermeture du terrain et l'évacuation des occupants jusqu'à exécution des prescriptions.

<<En cas de carence de l'autorité compétente, le préfet de département peut se substituer à elle après mise en demeure restée sans effet.

<<Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.>>

Art. 8.. - L'article L.132-1 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé:

<<Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres. Plusieurs communes peuvent avoir un ou plusieurs gardes champêtres en commun.>>

Art. 9.. - La fin de la première phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L.121-1 du code rural est ainsi rédigée: <<à la politique forestière et en veillant au respect et à la mise en valeur des milieux naturels, du patrimoine rural et des paysages.>>

Art. 10.. - Après l'avant-dernier alinéa de l'article L.121-1 du code rural, il est inséré un alinéa ainsi rédigé:

<<Pour les aménagements fonciers visés aux 1o, 2o, 5o et 6o du présent article, le département fait au préalable procéder à une étude d'aménagement comportant une analyse de l'état initial du site concerné et de son environnement, notamment paysager, ainsi que toutes recommandations utiles.

Cette étude est transmise à la commission communale ou intercommunale et à la commission départementale d'aménagement foncier.>>

Art. 11. - I. - Les troisième (1o) et sixième (4o) alinéas de l'article L.

121-3 du code rural sont ainsi rédigés:

<<1o Le maire et un conseiller municipal désigné par le conseil municipal;>> <<4o Trois personnes qualifiées en matière de faune, de flore et de protection de la nature et des paysages, désignées par le préfet, dont une sur proposition du président de la chambre d'agriculture;>>.

II. - Après le huitième alinéa (6o) du même article L. 121-3, il est inséré un 7o ainsi rédigé:

<<7o Un représentant du président du conseil général désigné par le président de cette assemblée.>> III. - Le deuxième alinéa de l'article L. 121-4 du code rural est supprimé. IV. - Le septième alinéa (3o) du même article L. 121-4 est ainsi rédigé: <<3o Trois personnes qualifiées en matière de faune, de flore et de protection de la nature et des paysages, désignées par le préfet, dont une sur proposition du président de la chambre d'agriculture;>>.

V. - Après le neuvième alinéa (5o) du même article L. 121-4, il est inséré un 6o ainsi rédigé:

<<6o Un représentant du président du conseil général désigné par le président de cette assemblée.>> VI. - Le même article L. 121-4 est complété par un alinéa ainsi rédigé:

<<Si le périmètre d'aménagement foncier s'étend sur plusieurs départements, les compétences attribuées au préfet et à la commission départementale d'aménagement foncier par le présent titre sont exercées par le préfet et la commission du département où se trouve la plus grande superficie de terrains inclus dans le périmètre. Dans ce cas, la composition de la commission intercommunale est complétée pour permettre la désignation d'une personne qualifiée en matière de faune, de flore et de protection de la nature et des paysages sur proposition de chaque président de chambre d'agriculture et d'un représentant de chaque président de conseil général du ou des départements également concernés par l'opération d'aménagement foncier.>> VII. - Après le neuvième alinéa (8o) de l'article L. 121-8 du code rural, il est inséré un 9o ainsi rédigé:

<<9o Deux représentants d'associations agréées en matière de faune, de flore et de protection de la nature et des paysages désignés par le préfet.>> VIII. - Le sixième alinéa (5o) de l'article L. 121-11 du code rural est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés:

<<5o Un représentant du ministre chargé de l'environnement;

<<6o Une personnalité qualifiée en matière d'agriculture et d'aménagement foncier.>>

Art. 12. - Les deux premiers alinéas de l'article L. 121-19 du code rural sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés:

<<La décision préfectorale prévue à l'article L. 121-14 peut, sur proposition de la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier, fixer la liste des travaux modifiant l'état des lieux, tels que semis et plantations, établissement de clôtures, création ou suppression de fossés ou de chemins, arrachage ou coupe d'arbres ou de haies, dont la préparation et l'exécution sont interdites jusqu'à la date de la clôture des opérations.

<<A partir de la date de la décision préfectorale prévue à l'article L.

121-14 et jusqu'à celle de clôture des opérations, la destruction de tous boisements linéaires, haies et plantations d'alignement dans le périmètre de l'opération d'aménagement foncier, lorsqu'elle n'est pas interdite en application de l'alinéa précédent, est soumise à autorisation du préfet,

prise après avis de la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier.

<<Les interdictions ou refus d'autorisation prononcés en application des deux alinéas précédents n'ouvrent droit à aucune indemnité.>>

Art. 13. - A l'article L. 121-22 du code rural, les mots: <<des agents assermentés du ministère de l'agriculture>> sont remplacés par les mots:

<<les agents assermentés appartenant aux services de l'Etat chargés de l'agriculture, de la forêt ou de l'environnement>>.

Art. 14. - Après le sixième alinéa (5o) de l'article L. 123-8 du même code, il est inséré un 6o ainsi rédigé:

<<6o L'exécution de travaux de nettoyage, remise en état, création et reconstitution d'éléments présentant un intérêt pour les équilibres naturels et les paysages tels que les haies, plantations d'alignement, talus, fossés et berges. La commission communale identifie les emprises foncières correspondant à ces éléments.>>

Art. 15. - Le premier alinéa de l'article L. 133-2 du code rural est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés:

<<A la demande de la commission communale d'aménagement foncier, le conseil municipal peut s'engager à réaliser tout ou partie des travaux définis à l'article L. 123-8. La constitution de l'association foncière est obligatoire dès lors que le conseil municipal ne s'engage pas à réaliser l'ensemble des travaux.

<<En ce qui concerne les travaux définis au 6o de l'article L. 123-8, la délibération du conseil municipal sur un éventuel engagement au titre du précédent alinéa doit être préalable à la décision de la commission communale d'aménagement foncier. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent alinéa.>>

Art. 16. - Les biens immobiliers acquis par le fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme peuvent être cédés gratuitement au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres en vue de leur incorporation au domaine propre de cet établissement ou incorporés gratuitement dans le domaine forestier privé de l'Etat. La présente disposition prend effet au 1er janvier 1993.

Art. 17. - I. - L'article L. 126-6 du code rural devient l'article L. 126-7 ainsi rédigé:

<<Art. L.126-7. - Les conditions d'application des articles L. 126-1 à L.126-6 sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

II. - Après l'article L. 126-5 du code rural, il est inséré un nouvel article L. 126-6 ainsi rédigé:

<<Art. L.126-6. - Le préfet peut prononcer la protection de boisements linéaires, haies et plantations d'alignement, existants ou à créer, soit lorsque les emprises foncières correspondantes ont été identifiées en application du 6o de l'article L. 123-8 du présent code, soit lorsque le propriétaire en fait la demande. Dans ce dernier cas, lorsque ces boisements, haies et plantations séparent ou morcellent des parcelles attenantes données à bail, la demande est présentée conjointement par le bailleur et le preneur. <<Ces boisements, haies et plantations sont identifiés par un plan et un descriptif de leur situation dans les parcelles cadastrales.

<<Leur destruction est soumise à l'autorisation préalable du préfet, donnée après avis de la commission départementale d'aménagement foncier s'il s'agit d'éléments identifiés en application du 6o de l'article L. 123-8 du présent code.

<<Les boisements linéaires, haies et plantations d'alignement protégés en application du présent article bénéficient des aides publiques et des exonérations fiscales attachées aux bois, forêts et terrains à boiser. Ils peuvent donner lieu à la passation d'un contrat d'entretien avec le propriétaire ou le preneur.>>

Art. 18. - Après le premier alinéa de l'article L.243-1 du code rural, il est inséré un alinéa ainsi rédigé:

<<Son intervention peut être étendue par décret en Conseil d'Etat à des secteurs géographiques limitrophes des cantons et communes mentionnés à l'alinéa précédent et constituant avec eux une unité écologique ou paysagère dont la majorité de la surface est située dans les limites desdits cantons et communes.>>

Art. 19. - Dans la première phrase de l'article L.243-9 du code rural, après les mots: <<les fondations et associations spécialisées agréées à cet effet>> sont insérés les mots: <<ou les exploitants agricoles>>.

Art. 20. - Il est inséré dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique un article L. 11-9 ainsi rédigé:

<<Art. L. 11-9. - L'indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête est assurée par l'Etat.>>

Art. 21. - La loi no 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement est ainsi modifiée:

- Il est inséré, après le deuxième alinéa de l'article 2, un alinéa ainsi rédigé:

<<Le commissaire enquêteur et les membres des commissions d'enquête sont choisis sur une liste d'aptitude établie dans chaque département par une commission présidée par le représentant de l'Etat et comprenant un magistrat de l'ordre judiciaire, un magistrat de l'ordre administratif, deux représentants élus des collectivités territoriales, deux personnalités qualifiées en matière de protection de l'environnement et quatre représentants des services de l'Etat chargés de l'équipement, de l'environnement, de l'agriculture et de l'industrie. Cette liste est révisée annuellement.>>

II. - Le troisième alinéa de l'article 4 est ainsi rédigé:

<<Il peut organiser des réunions publiques en présence du maître d'ouvrage et avec l'accord du président du tribunal administratif.>>

- L'article 8 est complété par deux alinéas ainsi rédigés:

<<Le président du tribunal administratif fixe, pour chaque commissaire enquêteur, le montant de l'indemnisation en tenant compte de la difficulté de l'enquête.

<<Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions générales de cette indemnisation.>> IV. - Il est inséré, après l'article 8, un article 8 bis ainsi rédigé:

<<Art. 8 bis. - Pour les opérations visées au deuxième alinéa de l'article L. 11-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le commissaire enquêteur ou les membres des commissions d'enquête sont désignés dès le début de l'élaboration du projet.

<<Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article.>>

Art. 22. - La loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque est ainsi modifiée:

- L'article 1er est ainsi rétabli:

<<Art. 1er. - Il est institué dans chaque département une commission dite commission des sites, perspectives et paysages.

<<Cette commission, présidée par le préfet, est composée de sept représentants de l'Etat, de sept représentants élus des collectivités territoriales et de dix personnalités qualifiées en matière de protection des sites, du cadre de vie et des sciences de la nature, désignées pour moitié par le préfet et pour moitié par le président du conseil général.>> II.

- L'article 3 est ainsi rédigé:

<<Art. 3. - Il est institué auprès du ministre chargé des sites une commission dite commission supérieure des sites, perspectives et paysages.

<<Cette commission, présidée par le ministre chargé des sites, est composée de douze représentants des ministères concernés, désignés par les ministres compétents, de quatre députés et de quatre sénateurs désignés par chacune des assemblées, de dix personnalités qualifiées en matière de protection des sites, du cadre de vie et des sciences de la nature désignées par le ministre chargé des sites.>> III. - Après l'article 3, il est inséré un article 3-1 ainsi rédigé:

<<Art. 3-1. - Un décret en Conseil d'Etat détermine la composition, le mode de désignation et les modalités de fonctionnement des commissions visées aux articles 1er et 3.>>

Art. 23. - L'Etat peut décider l'élaboration d'inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique. Les collectivités territoriales sont informées de cette élaboration. Ces inventaires sont étudiés sous la responsabilité scientifique du muséum national d'histoire naturelle.

Lors de l'élaboration d'un plan d'occupation des sols, le préfet communique à la commune ou à l'établissement public compétent toutes informations contenues dans ces inventaires utiles à cette élaboration.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 8 janvier 1993.

FRANCOIS MITTERRAND

Par le Président de la République:

Le Premier ministre,

PIERRE BEREGOVOY

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

MICHEL VAUZELLE

Le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique,

PAUL QUILES

Le ministre de l'agriculture

et du développement rural,

JEAN-PIERRE SOISSON

Le ministre de l'environnement,

SEGOLENE ROYAL

Le ministre de l'équipement, du logement

et des transports,

JEAN-LOUIS BIANCO

Le ministre de l'industrie et du commerce extérieur,

DOMINIQUE STRAUSS-KAHN

Le ministre du budget,

MARTIN MALVY

Le secrétaire d'Etat aux collectivités locales,

JEAN-PIERRE SUEUR

Annexe 3 : Texte de la Convention européenne du paysage.

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et que ce but est poursuivi en particulier par la conclusion d'accords dans les domaines économique et social ;

Soucieux de parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement ;

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

Conscients que le paysage concourt à l'élaboration des cultures locales et qu'il représente une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de l'Europe, contribuant à l'épanouissement des êtres humains et à la consolidation de l'identité européenne ;

Reconnaissant que le paysage 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 ;

Notant que les évolutions des techniques de productions agricole, sylvicole, industrielle et minière et des pratiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de transport, de réseaux, de tourisme et de loisirs, et, plus généralement, les changements économiques mondiaux continuent, dans beaucoup de cas, à accélérer la transformation des paysages ;

Désirant répondre au souhait du public de jouir de paysages de qualité et de jouer un rôle actif dans leur transformation ;

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 ;

Ayant 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 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 19 septembre 1979), la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Grenade, 3 octobre 1985), la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) (La Valette, 16 janvier 1992), la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Madrid, 21 mai 1980) et ses protocoles additionnels, la Charte européenne de l'autonomie locale (Strasbourg, 15 octobre 1985), la Convention sur la diversité biologique (Rio, 5 juin 1992), la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 16 novembre 1972), et 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) ;

Reconnaissant que la qualité et la diversité des paysages européens constituent une ressource commune pour la protection, la gestion et l'aménagement de laquelle il convient de coopérer ;

Souhaitant instituer un instrument nouveau consacré exclusivement à la protection, à la gestion et à l'aménagement de tous les paysages européens,

Sont convenus de ce qui suit :

Chapitre I – Dispositions générales

Article 1 – Définitions

Aux fins de la présente Convention :

a. «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 ;

b. «Politique du paysage» désigne la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage ;

c. «Objectif de qualité paysagère» désigne la formulation par les autorités publiques

compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ;

d. «Protection des paysages» comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine ;

e. «Gestion des paysages» comprend les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales ;

f. «Aménagement des paysages» comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages.

Article 2 – Champ d'application

Sous réserve des dispositions de l'article 15, la présente Convention s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés.

Article 3 – Objectifs

La présente Convention a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine.

Chapitre II – Mesures nationales

Article 4 – Répartition des compétences

Chaque Partie met en œuvre la présente Convention, en particulier ses articles 5 et 6, selon la répartition des compétences qui lui est propre, conformément à ses principes constitutionnels et à son organisation administrative, et dans le respect du principe de subsidiarité, en tenant compte de la Charte européenne de l'autonomie locale. Sans déroger aux dispositions de la présente Convention chaque Partie met en œuvre la présente convention en accord avec ses propres politiques.

Article 5 – Mesures générales

Chaque Partie s'engage :

a. 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 ;

b. à définir et à mettre en œuvre des politiques du paysage visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages par l'adoption des mesures particulières visées à l'article 6 ;

c. à 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 mentionnées à l'alinéa *b* ci-dessus ;

d. à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage.

Article 6 – Mesures particulières

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 abordant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement.

C. Identification et qualification

1. En mobilisant les acteurs concernés conformément à l'article 5.c et en vue d'une meilleure connaissance de ses paysages, chaque Partie s'engage :

a. i) à identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire ;

ii) à analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient ;

iii) à en suivre les transformations ;

b. à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés.

2. Les travaux d'identification et de qualification seront guidés par des échanges d'expériences et de méthodologies, organisés entre les Parties à l'échelle européenne en application de l'article 8.

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.

E. Mise en œuvre

Pour mettre en œuvre les politiques du paysage, chaque Partie s'engage à mettre en place des moyens d'intervention visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages.

Chapitre III – Coopération européenne

Article 7 – Politiques et programmes internationaux

Les Parties s'engagent à coopérer lors de la prise en compte de la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux, et à recommander, le cas échéant, que les considérations concernant le paysage y soient incorporées.

Article 8 – Assistance mutuelle et échange d'informations

Les Parties s'engagent à coopérer pour renforcer l'efficacité des mesures prises conformément aux articles de la présente Convention, et en particulier :

a. à offrir une assistance technique et scientifique mutuelle par la collecte et l'échange d'expériences et de travaux de recherche en matière de paysage ;

b. à favoriser les échanges de spécialistes du paysage, notamment pour la formation et l'information ;

c. à échanger des informations sur toutes les questions visées par les dispositions de la présente Convention.

Article 9 – Paysages transfrontaliers

Les Parties s'engagent à encourager la coopération transfrontalière au niveau local et régional et, au besoin, à élaborer et mettre en oeuvre des programmes communs de mise en valeur du paysage.

Article 10 – Suivi de la mise en œuvre de la Convention

1. Les Comités d'experts compétents existants, établis en vertu de l'article 17 du Statut du Conseil de l'Europe, sont chargés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, du suivi de la mise en œuvre de la Convention.

2. Après chacune des réunions des Comités d'experts, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe transmet un rapport sur les travaux et le fonctionnement de la Convention au Comité des Ministres.

3. Les Comités d'experts proposent au Comité des Ministres les critères d'attribution et le règlement d'un Prix du paysage du Conseil de l'Europe.

Article 11 – Prix du paysage du Conseil de l'Europe

1. Peuvent se voir attribuer le Prix du paysage du Conseil de l'Europe les collectivités locales et régionales et leurs groupements qui, dans le cadre de la politique de paysage d'une Partie à la présente Convention, ont mis en œuvre une politique ou des mesures visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement durable de leurs paysages, faisant la preuve d'une efficacité durable et pouvant ainsi servir d'exemple aux autres collectivités territoriales européennes. La distinction pourra également être attribuée aux organisations non gouvernementales qui ont fait preuve d'une contribution particulièrement remarquable à la protection, à la gestion ou à l'aménagement du paysage.

2. Les candidatures au Prix du paysage du Conseil de l'Europe seront transmises aux Comités d'experts visés à l'article 10 par les Parties. Les collectivités locales et régionales transfrontalières et les regroupements de collectivités locales ou régionales concernés peuvent être candidats, à la condition qu'ils gèrent ensemble le paysage en question.

3. Sur proposition des Comités d'experts visés à l'article 10 le Comité des Ministres

définit et publie les critères d'attribution du Prix du paysage du Conseil de l'Europe, adopte son règlement et décerne le prix.

4. L'attribution du Prix du paysage du Conseil de l'Europe doit conduire les sujets qui en sont titulaires à veiller à la protection, à la gestion et/ou à l'aménagement durables des paysages concernés.

Chapitre IV – Clauses finales

Article 12 – Relations avec d'autres instruments

Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux dispositions plus strictes en matière de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages contenues dans d'autres instruments nationaux ou internationaux contraignants qui sont ou entreront en vigueur.

Article 13 – Signature, ratification, entrée en vigueur

1. La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle dix Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention conformément aux dispositions du paragraphe précédent.

3. Pour tout signataire qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 14 – Adhésion

1. Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter la Communauté européenne et tout Etat européen non membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la Convention, par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, et à l'unanimité des Etats Parties ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.

2. Pour tout Etat adhérent ou pour la Communauté européenne en cas d'adhésion, la présente Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 15 – Application territoriale

1. Tout Etat ou la Communauté européenne peuvent, au moment de la signature ou au moment du dépôt de leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Convention.

2. Toute Partie peut, à tout moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente

Convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 16 – Dénonciation

1. Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 17 – Amendements

1. Toute Partie ou les Comités d'experts visés à l'article 10 peuvent proposer des amendements à la présente Convention.

2. Toute proposition d'amendement est notifiée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui la communique aux Etats membres du Conseil de l'Europe, aux autres Parties et à chaque Etat européen non membre qui a été invité à adhérer à la présente Convention conformément aux dispositions de l'article 14.

3. Toute proposition d'amendement est examinée par les Comités d'experts visés à l'article 10 qui soumettent le texte adopté à la majorité des trois quarts des représentants des Parties au Comité des Ministres pour adoption. Après son adoption par le Comité des Ministres à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des Etats Parties ayant le droit de siéger au Comité des Ministres, le texte est transmis aux Parties pour acceptation.

4. Tout amendement entre en vigueur à l'égard des Parties qui l'ont accepté le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle trois Parties membres du Conseil de l'Europe auront informé le Secrétaire Général qu'elles l'ont accepté. Pour toute autre Partie qui l'aura accepté ultérieurement, l'amendement entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle ladite Partie aura informé le Secrétaire Général de son acceptation.

Article 18 – Notifications

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe, à tout Etatou la Communauté européenne, ayant adhéré à la présente Convention :

a. toute signature ;

b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;

c. toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément aux articles 13, 14 et 15;

d. toute déclaration faite en vertu de l'article 15 ;

e. toute dénonciation faite en vertu de l'article 16 ;

f. toute proposition d'amendement, ainsi que tout amendement adopté conformément à l'article 17 et la date à laquelle cet amendement entre en vigueur ;

g. tout autre acte, notification, information ou communication ayant trait à la présente Convention.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Florence, le 20 octobre 2000, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'à tout Etat ou à la Communauté européenne invités à adhérer à la présente Convention.