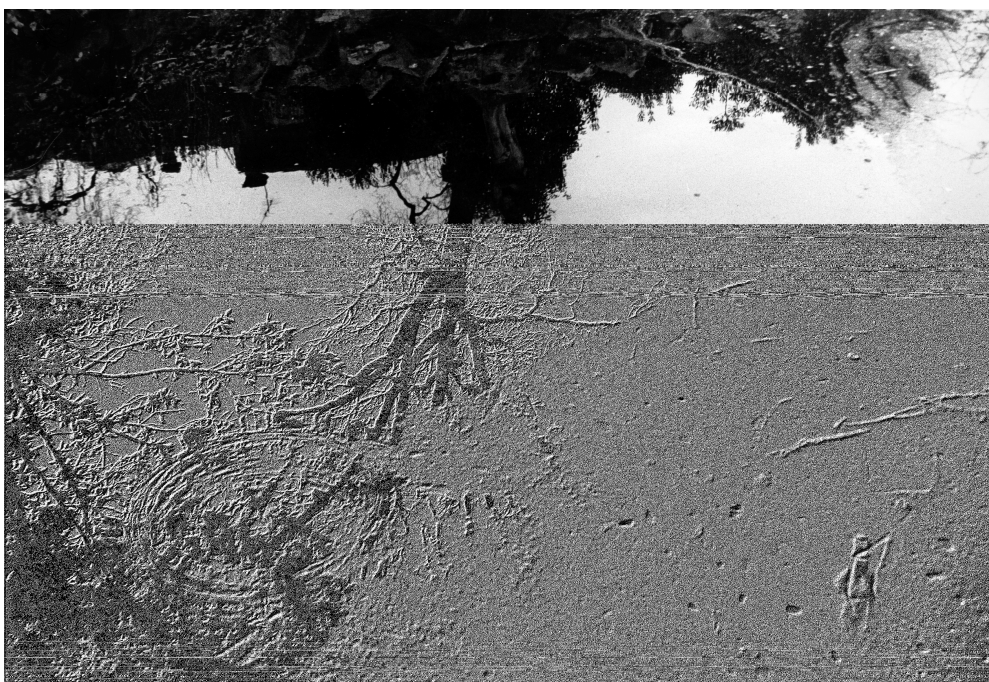


UNIVERSITE de LIMOGES
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECOBOMIQUES DE LIMOGES
C.R.I.D.E.A.U. UMR 60/62 –CNRS/INRA

LES ENJEUX DE LA NOTION DE PAYSAGE DU QUOTIDIEN

MEMOIRE

Préparé et soutenu par
Anne-Marie LEFLAIVE



En vue de l'obtention du
Master spécialité
« Droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme »
Option : professionnel
Sous la direction de
M. le Professeur Bernard DROBENKO

Année Universitaire : 2004/2005

Je tiens à remercier Madame Josette Breuil de la Chambre d'agriculture de la Haute-Vienne ainsi que Madame Christelle Gernigon de l'ONF pour m'avoir fait partager leur expérience en matière de paysage. Je témoigne également ma reconnaissance à Mesdames Andrée Terser et Maguelonne Déjeant-Pons du Conseil de l'Europe pour les documents qu'elles m'ont fournis.

SIGLES ET ABREVIATIONS

- ABREVIATIONS -

AJDA Actualité juridique de droit administratif
Al. : Alinéa
Arr. : Arrêté
Art. : article
BJDU : Bulletin juridique de droit de l'urbanisme
Cenv. : Code de l'environnement
Cfor. : Code forestier
concl. : Conclusion
Czur. : Code rural
Cpat. : Code du patrimoine
Curb : Code de l'urbanisme
obs. : observation
Dr. Adm. : revue de droit administratif
EDCE : études et documents du Conseil d'Etat
JCP : Semaine juridique
JP : Journal Officiel
JORF : Journal Officiel de la République Française
JOAN : Journal Officiel Assemblée nationale
JOCE : Journal officiel des Communautés européennes
LPA : les petites affiches
MTP : moniteur des travaux public
RDP : Revue de droit public
REDE : revue européenne de droit de l'environnement
Rec. Recueil Lebon
Req : Requête
RFDA : Revue française de droit administratif
RJCO : revue juridique du centre ouest
RJE : Revue juridique de l'environnement

- SIGLES -

ABF : architecte des bâtiments de France
ADEME : Agence gouvernementale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
APB : arrêté de protection de biotope
CAD : contrat d'agriculture durable
CA : Cour d'appel
CAA : Cour administrative d'appel
CAUE : Conseil d'architecture d'urbanisme et d'environnement

C Cass : Cour de cassation
CE : Conseil d'Etat
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme
CDSPP : Commission départementale des sites perspectives et paysage
CSSPP : Commission supérieure des sites perspectives et paysage
CPLRE : Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
CDS : Commission départementale des sites
CFT : charte forestière de territoire
COS : coefficient d'occupation du sol
CREN : Conservatoire régional des espaces naturels.
CTE : contrat territorial d'exploitation
DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDE : Direction départementale de l'équipement
DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
DTA : Directive territoriale d'aménagement
ENITA : Ecole nationale d'ingénieurs des travaux agricoles
ENS : espace naturel sensible
ICPE : installations classées pour la protection de l'environnement
ONF : Office national des forêts
ONG : Organisation non gouvernementale
PADD : projet d'aménagement et de développement durable
PAZ : plan d'aménagement de zone
PEP : plan d'environnement paysage
PIG : projet d'intérêt général
PLU : Plan local d'urbanisme
PDU : plan de déplacement urbain
POS : plan d'occupation des sols
PN : parc national
PNR : parc naturel régional
RNU. : règlement national d'urbanisme
SDAP. : Service départemental de l'architecture et du patrimoine
SCOT : schémas de cohérence territoriale
SRU : solidarité et renouvellement urbain
SHON : surface hors œuvre nette
TDENS : taxe départementale pour les espaces naturels sensibles
UTN : unité touristique nouvelle
UH : urbanisme et habitat
ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique
ZPPAUP. : zone de protection du patrimoine architectural et paysager
UNESCO: Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
ZAC : zone d'aménagement concertée

SOMMAIRE

Remerciements
Citations
Sigles et abréviations

INTRODUCTION

PARTIE 1 LA NOTION DE PAYSAGE DU QUOTIDIEN

CHAPITRE 1 UNE NOTION NOVATRICE DE LA CONVENTION

Section 1 Le contenu de la notion de paysage du quotidien
Section 2 Les exigences d'une approche renouvelée

CHAPITRE 2 UNE NOTION PARTIELLEMENT PRISE EN COMPTE PAR LE DROIT FRANÇAIS

Section 1 L'identification dans les politiques publiques
Section 2 L'intégration dans les démarches volontaires

PARTIE 2 LA PORTEE DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

CHAPITRE 1 LE CADRE D'INTERVENTION EXIGE PAR LA CONVENTION

Section 1 La qualification juridique du paysage du quotidien
Section 2 La participation des acteurs du paysage du quotidien

CHAPITRE 2 DE NECESSAIRES ADAPTATIONS EN DROIT FRANÇAIS

Section 1 Les exigences en terme institutionnel
Section 2 Les exigences d'une démarche durable

CONCLUSION

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

Paysage est un mot que nous employons couramment sans toujours penser aux nombreuses significations qu'il peut prendre. Or le paysage est aussi, pour les spécialistes, un concept d'une grande complexité. Sans prétendre que chacun possède sa propre définition du paysage, on peut affirmer encore aujourd'hui qu'il n'y a pas de véritable concordance de perception et de conception du paysage. « Étendue de pays qui présente une vue d'ensemble », « Étendue de pays qui s'offre à la vue », « partie d'un pays que la nature présente à un observateur ». Ces définitions tirées des dictionnaires courants¹ montrent la dimension objective du paysage. D'autres définitions insistent sur son caractère subjectif : « relation qui s'établit en un lieu et à un moment donné entre un observateur et l'espace qu'il parcourt du regard »² ou encore « médiation entre le monde des choses et la subjectivité humaine »³. Autrement dit le paysage est une façon de poser la question des rapports homme, société, nature⁴. Face à cela, comment la notion de paysage doit-elle être appréhendée par le droit ? Le droit français n'a donné aucune définition juridique du paysage. A l'occasion de l'élaboration de la loi du 8 janvier 1993 relative à la protection et la mise en valeur du paysage, les parlementaires n'ont pas manqué de faire remarquer les craintes que le droit s'intéresse au paysage. Comment le juge pourra-t-il juger de la qualité d'un paysage ?

¹ Successivement : Larousse, Hachette, Robert

² Encyclopedia Universalis

³ A. BERQUE

⁴ R. ROMI, F. OGÉ « Droit du paysage, droit au paysage » L.P.A. 23 février 1990 p.4

Le Conseil de l'Europe est venu combler cette carence en instituant une Convention spécialement consacrée au paysage : la Convention européenne du paysage. Adoptée le 19 juillet 2000, elle a été signée par la France le 20 octobre 2000. Cette convention donne une définition juridique du paysage mais elle va plus loin. Elle propose plusieurs catégories de paysage : paysage remarquable, paysage du quotidien et paysage dégradé. C'est la notion de paysage du quotidien que nous nous proposons d'étudier.

La notion de paysage du quotidien existe –elle vraiment ? Comment peut - on qualifier un paysage de « quotidien » ? Suite à la signature de cette Convention, de nombreux travaux ont eu lieu pour déterminer quelles en sont les modalités de mise en œuvre. La Convention est restée près d'un an dans les chambres du Parlement pour être enfin ratifiée en octobre dernier⁵. Les travaux préparatoires de la ratification ont montré un certain optimisme sur son impact vis à vis du droit français existant⁶. Qu'en est-il véritablement de la notion de paysage du quotidien ? Si le paysage du quotidien est pris en compte en droit français, de quelle manière l'est-il ? L'est-il selon l'esprit et les recommandations de la Convention européenne ? Quels sont donc les véritables enjeux de la notion de paysage du quotidien ? Pour y répondre, il convient en premier lieu d'étudier la notion de paysage du quotidien (Partie 1) afin de se pencher sur la portée de ce nouveau texte européen (Partie 2).

⁵ Loi n° 2005-1272 du 13 octobre 2005 autorisant l'approbation de la Convention européenne du Paysage. J.O. du 14 octobre 2005 p.16297

⁶ Rapport de R. BLUM, au nom de la Commission des affaires étrangères Assemblée Nationale n°1632 (2004-2005), rapport de J. PUECH au nom de la Commission des affaires étrangères Sénat n°361(2004-2005)

PARTIE 1 LA NOTION DE PAYSAGE DU QUOTIDIEN

La notion de paysage du quotidien est spécifiquement consacrée dans la Convention européenne du paysage. Aucun texte national ni international n'a à l'heure actuelle fait mention de cette notion⁷. Elle est de ce fait totalement novatrice (Chapitre 1^{er}). Cela ne veut dire pour autant que le droit français ne s'en préoccupe pas. La Convention propose des actions pour la mise en œuvre du paysage du quotidien et ces actions sont partiellement prises en compte par le droit français (chapitre 2).

⁷ M.PRIEUR : « Le droit applicable en droit comparé et en droit international » in annexe 2 du Rapport P. HITIER sur l'avant projet de Convention européenne du Paysage. Strasbourg, le 5 mai 1997 CG (4) 6

Chapitre 1 UNE NOTION NOVATRICE DE LA CONVENTION

La Convention européenne du paysage est novatrice en ce qu'elle reconnaît la valeur juridique du paysage du quotidien. Elle l'affirme à deux reprises : d'une part dans son préambule⁸ d'autre part dans l'article 2 relatif à son champ d'application. Elle propose une définition juridique du paysage sans pour autant définir spécifiquement ce qu'elle entend par la notion de paysage du quotidien. Cette définition permet cependant de déterminer le contenu de cette notion (Section 1) mais surtout les exigences qu'elle suppose (section 2).

Section 1 Le contenu de la notion de paysage du quotidien

A travers la définition juridique proposée par la Convention, on s'aperçoit de la difficulté pour le droit d'appréhender cette notion de paysage (§1) et donc a fortiori, la notion de paysage du quotidien. A travers cette notion, la Convention de Florence suscite de nombreux apports (§2).

§ 1 La difficulté d'appréhender le paysage par le droit

La notion de paysage est difficilement appréhendée par le droit car elle regroupe deux aspects à la fois objectif et subjectif. Cette ambivalence (A) a pour conséquence de rendre impossible d'insérer le paysage dans une catégorie juridique existante. Compte tenu des évolutions du paysage et de la manière dont il est perçu par la population, il devient cependant impossible pour le droit de ne pas s'y intéresser (B).

A) L'ambivalence de la notion de paysage

Le paysage est défini par la Convention comme une « partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de facteurs naturels et/ou humain et de leur interrelations ». Cette définition reprend en partie les définitions proposées dans d'autres conventions et démontre bien que le paysage se caractérise par deux éléments. L'un que l'on peut qualifier d'objectif, à savoir « une partie de territoire », c'est donc une réalité ; l'autre de

⁸ § 5 du préambule de la Convention européenne du paysage

subjectif qui est la perception que ce fait de la population de ce territoire. Il convient donc de déterminer quelle sont ces deux réalités (1) pour ensuite s'apercevoir que le droit ne peut privilégier la réalité objective sans se préoccuper de la notion plus subjective du paysage (2).

1) Une notion à la fois objective et subjective

La Convention commence la définition du paysage en le considérant comme une « partie » de territoire. Les rédacteurs de la Convention avaient dans un premier temps utilisé le terme de « portion » de territoire⁹ puis de « zone cohérente »¹⁰. Il y a donc une volonté de la part des rédacteurs d'étendre le champ d'application du paysage. Le terme de « partie » a un sens plus large qu'une simple portion et implique l'idée d'une certaine étendue. D'un point de vue juridique, cela pose le problème de sa délimitation. En effet, le droit connaît le territoire, le territoire est un bien foncier régi par le droit de la propriété, mais la Convention mentionne qu'il s'agit simplement d'une partie de territoire. Se poser la question de savoir ce qu'est le paysage aboutit à se poser la question de savoir à qui il appartient. Si le paysage était délimité, cela ne poserait pour le droit aucune difficulté. Le paysage appartiendrait en quelque sorte à son propriétaire (personne publique ou privée) auquel il incomberait certaines obligations. La Convention ajoute un nouveau critère dans la définition du paysage en déclarant que cette partie du territoire doit être « perçue par les populations »¹¹. Dès lors, le terme paysage n'a pas seulement une dimension objective à savoir un territoire mais il intègre aussi une dimension très subjective, l'idée d'une perception. Cette perception est l'expression d'une sensibilité qui est personnelle à chaque individu. D'un point de vue juridique, un tel raisonnement devient très difficile à cerner. Comment savoir alors si une population perçoit un paysage ? Le législateur de la loi paysage de 1993 avait d'ailleurs mentionné cette ambiguïté en s'interrogeant sur l'opportunité de légiférer sur une notion aussi subjective¹².

⁹ Avant-projet de la Convention européenne du paysage annexé à la recommandation 40 (1998) C.P.L.R.E.

¹⁰ Avant-projet de Convention annexé au rapport du comité restreint d'experts chargé de la rédaction de la Convention, Strasbourg, 21 septembre 1999 T-LAND (99) 6

¹¹ Cette dimension subjective a d'ailleurs été décrite dans d'autres instances internationales comme l'Union internationale pour la conservation de la nature (I.U.C.N.) qui définit le paysage comme « une interaction harmonieuse entre les êtres humains ». The World Conservation Union (I.U.C.N.), "Management guidelines for I.U.C.N. category V protected areas – protected landscapes/seascapes".

¹² Jean-Marie BOCKEL : « peut-on légiférer dans le domaine des paysages, notion par essence subjective? Peut-on définir juridiquement une notion aussi complexe et subjective ? Comment le juge pourra-t-il statuer sur la portée d'éventuelles atteintes au paysage » ? J.O.A.N. 3 décembre 1992 p6499-6500

Plusieurs auteurs¹³ se sont consacrés à définir le concept de paysage et aboutissent à l'idée que la notion de paysage est indissociable de son caractère objectif et subjectif. Lors des travaux de la Convention, un des auteurs souligne que le paysage regroupe trois niveaux de réalité¹⁴ en subdivisant le caractère subjectif :

– Le paysage *factuel* en tant qu'objet descriptible et quantifiable d'une manière cognitive et scientifique. C'est le domaine des géographes et des écologistes du paysage, qui intègre un large ensemble de sciences naturelles, et celui des spécialistes du génie civil qui utilisent cette connaissance objective pour guider leurs activités de construction et de gestion dans le paysage.

– Le paysage *juste* qui est le paysage intersubjectif sur lequel nous avons des opinions et auquel nous pouvons attribuer des valeurs. Il est apprécié ou déprécié selon les critères choisis par les différents groupes qui ont un rapport avec le paysage. En fait, le mot qui signifie « paysage » en allemand (*Landschaft*), en néerlandais (*landschap*) ou en suédois (*landskap*) renvoie à l'organisation d'un groupe d'habitants. Le paysage juste est le domaine d'action des groupes et des O.N.G. ; des politiciens aussi. Il est étudié par les spécialistes des sciences sociales et constitue le domaine de ceux qui élaborent les constructions sociales, qui déterminent l'avenir des paysages.

– Le paysage *réel* est le paysage subjectif avec lequel nous avons un lien personnel et qui joue toujours un rôle en arrière-plan quand nous parlons du paysage. C'est le paysage de notre jeunesse ou le paysage pour lequel nous sommes prêts à investir notre temps libre dans une intervention concrète. Il est décrit par les peintres et par les géographes et les historiens mais il est aussi la base de notre comportement personnel dans le paysage et la référence de la conception artistique des architectes paysagistes. C'est le paysage expérimenté pleinement comme un tout.

¹³ George BERTRAND : « le paysage naît de la rencontre entre un être pensant, doté de sensibilité et de mémoire, riche de sa culture, avec un objet matériel » Actes du colloque du 4 juin 1992, coll. A.N., *L'Environnement magazine*, 1992.

Ségolène ROYAL : « C'est d'abord cela, une géographie et une histoire : il unit de manière indissoluble la nature et la culture, la terre et l'homme » A.N. séance 3 décembre 1992 J.O. débats p.p. 6499.

PITTE « Le paysage est une réalité culturelle car il est non seulement le résultat du labour humain mais aussi objet d'observation, voire de consommation », « Le paysage est une réalité culturelle car il est non seulement le résultat du labour humain mais aussi objet d'observation, voire de consommation ». *Histoire du paysage*, tome 2 p. 18

¹⁴ M. Bas PEDROLI, M. Jan DIEK VAN MANSVELT "Sensibilisation, formation et éducation" T-FLOR 2 (2002) 22

2) Deux réalités indissociables.

La complexité et l'intérêt de la notion de paysage proviennent de ce rapport entre objectivité et subjectivité voire d'intersubjectivité. Les disciplines scientifiques et les connaissances rationnelles permettent d'expliquer l'origine, l'histoire et le fonctionnement d'un paysage, mais la manière dont il sera perçu est fonction de celui qui va le voir, le lire l'apprécier, à un moment donné, en fonction de sa propre sensibilité, de ses préoccupations, de sa culture et de ses valeurs. Reconnaître cette part subjective dans l'appréciation des paysages et surtout des paysages du quotidien est fondamental et c'est bien là le problème de sa prise en compte par le droit qui est naturellement fondé sur l'objectivité¹⁵. Travailler sur la question du paysage oblige donc à apprendre à relier ces approches objectives et subjectives pour enclencher une dynamique de projet. Mais un tel travail va nécessairement aboutir à se poser la question de la manière dont doivent évoluer de façon positive les deux termes de la relation qui existent sur un territoire.

B) La nécessité de s'intéresser au paysage du quotidien

Le droit doit nécessairement s'intéresser au paysage du quotidien car il est un instrument permettant de lutter contre la banalisation de ce paysage(1). Consciente de cette banalisation, il est manifeste que la société porte un intérêt croissant au paysage du quotidien (2)

1) Le constat d'une banalisation du paysage du quotidien.

La Révolution industrielle de la fin du XIX^{ème} siècle a suscité une effervescence industrielle et par voie de conséquence urbanistique dans notre pays. Les usines et les bâtiments d'habitation se sont développés avec comme unique préoccupation de satisfaire la demande. La construction était sauvage, sans véritable souci d'esthétique. Un grand nombre de panoramas, de paysages naturels se sont donc rapidement retrouvés menacés face à cette urbanisation galopante. C'est dès cette époque que les littéraires et les artistes se sont affligés

¹⁵ R. AMBROISE F. BONNEAUD, V.BRUNET-VINCK « Agriculteurs et paysage, Dix exemples de projets de paysage en agriculture » educagri éditions2000

des atteintes portées à ces paysages au nom du progrès. Des excursionnistes du Club Alpin français et du Touring club de France ont pris le relais déplorant la banalisation de ces paysages. En 1901 fut fondée la société pour la protection des paysages. Sa première victoire fut le sauvetage de la cascade de Lizou dans le Doubs sur laquelle un industriel voulait installer une conduite forcée¹⁶. Sauver, au sens premier du terme, ces "chefs d'œuvre en péril" de la Nature constituait donc la priorité de l'époque. L'interdiction de toutes constructions sur ces espaces, ou à tout le moins leur soumission à autorisation est apparue dans l'urgence comme la solution la plus évidente pour les juristes. Le recours à un régime spécifique s'explique également par la non-appréhension de la notion de Paysage par le Droit. Toujours pressés par l'urgence et avec leur réticence à utiliser cette notion, les juristes se sont tournés vers les régimes juridiques aux finalités voisines que sont la protection des sites et monuments naturels et celle des monuments historiques¹⁷. Ces régimes s'appliquaient à des espaces réduits ce qui autorisait un régime d'interdiction et d'autorisation mais c'est également pour cette raison, sans doute à un degré moindre, que la protection est apparue comme le régime adapté pour sauvegarder ces paysages particulièrement remarquables.

Si par conséquent, le droit français a largement protégé les paysages représentant une certaine qualité¹⁸, il en va autrement du paysage du quotidien. Le paysage du quotidien pourrait se définir a contrario en ce qu'il ne présente pas de caractère exceptionnel. Les avant-projets de la Convention avaient d'ailleurs fait référence à la notion de paysage ordinaire¹⁹. Le terme a par la suite été changé pour intégrer cette notion de paysage du quotidien mais aussi la notion de paysage dégradé. La notion de paysage ordinaire s'entend par le paysage qui n'est pas « extra-ordinaire »²⁰. par conséquent le paysage du quotidien s'entend lui aussi par un paysage qui n'est pas extra-ordinaire. Cependant son champ d'application est plus réduit puisqu'il ne comprend pas le paysage dégradé. Les rédacteurs ont cherché à établir une distinction précise entre différentes catégories de paysage. A travers la reconnaissance du

¹⁶ A. DUPONT lors des débats pour la mise en place de la loi du 8 janvier 1993 relative à la protection et la mise en valeur du paysage. Débat Sénat 15 décembre 1992

¹⁷ Loi du 2 mai 1930 sur le monuments naturels et les sites et la loi du 31 décembre 1913 sur le monuments historiques

¹⁸ Le paysage en tant que site à la fois pittoresque et de valeur écologique a été reconnu à plusieurs reprises par le juge : CE 17 novembre 1976 Consort Lemarchand R.D.P. 1976 p. 885.

¹⁹ Cf les avant-projets

²⁰ Antoine GATET *La route de François MAURIAC : Projet pour la reconnaissance et la mise en valeur d'un paysage ordinaire d'intérêt culturel* mémoire de D.E.S.S.

paysage du quotidien, la Convention européenne affirme une conception large du paysage. Sa principale préoccupation est le constat de dégradation continue du patrimoine paysager.

Comme le souligne M. PITTE on assiste à une véritable « banalisation »²¹ de ce paysage du quotidien. L'attrait des paysages ruraux s'est même révélée tel que dans certaines régions les constructions traditionnelles sont devenues numériquement insuffisantes et que la périphérie des villages s'est empâtée de maisons neuves. Malheureusement, celles-ci se trouvent presque toujours en rupture avec le tissu existant, aussi bien par leur proportions que leurs couleurs et leur disposition sur leur parcelle de terrain. Les bâtisseurs s'inspirent généralement des méthodes en usage dans les banlieues et rares sont désormais les villages et les hameaux qui ne possèdent pas à leur périphérie ou parfois sur un espace plus vaste un paysage rural banal. Dans le pire des cas, la totalité du finage est mitée de pavillons plantés chacun au milieu d'une parcelle, ce qui entraîne un excessif surcoût de desserte et un gâchis paysager auquel seule pourrait remédier la plantation autour des maisons d'arbres de haute venue. Il ne faut pas omettre, d'ailleurs, que nombre de campagnes françaises sont mitées depuis fort longtemps : ce sont toutes les régions d'habitat dispersé. La différence avec les mitages contemporains tient au fait que les maisons y sont fondues dans la masse du paysage rural.

Outre cette extension mal contrôlée de l'urbanisation, l'exode rural a eu un impact non négligeable sur le paysage du quotidien. Dans les régions peu accessibles et éloignées, l'abandon des terres se poursuit, laissant les villages désertés, l'infrastructure sans usagers et les terres envahies par la végétation. Souvent, deux options paraissent se présenter alors : créer des zones de conservation de la nature ou des zones de grande monoculture, solution qui engendre toute une série d'effets négatifs pour la diversité écologique régionale, les sols et la qualité de l'eau. Les deux solutions entraînent des besoins de gestion minimales, la première suivant une stratégie de non intervention et la seconde reposant sur une mécanisation radicale²².

Enfin, le développement des infrastructures ces trente dernières années (EDF, remontés mécaniques, circulation automobile, augmentation du logement, des centres commerciaux) a menacé le paysage d'une certaine uniformisation. Depuis 1950, plus de 13,7

²¹ Jean-Robert PITTE, *Histoire du paysage français*, tome 2 : Le profane : du XVI^e siècle à nos jours, Hachette, coll. « Pluriel », 1986, pp.153-156.

²² B. PEDROLI Jan-Diek VAN MANSVELT T-FLOR 2 (2002) 22

millions d'hectares ont été remembrés et plus de 400 000 km de haies et de boisements linéaires supprimés²³. Certains auteurs se sont d'ailleurs interrogés sur le parallélisme que l'on pouvait faire entre l'uniformisation des paysages du quotidien et la standardisation culturelle mais aussi la standardisation des grands équipements²⁴. On assiste ainsi à l'émergence de paysage sans qualités qui s'accompagne d'une incapacité à nommer les lieux²⁵.

Le paysage du quotidien doit être une préoccupation et est une préoccupation grandissante. Pendant longtemps les lois de protection ont été suffisantes mais sont actuellement devenus inefficaces et inutiles pour le paysage du quotidien²⁶ tandis qu'il existe une demande croissante au paysage du quotidien.

2) Le constat d'une demande sociale croissante au paysage du quotidien

Depuis la fin du XX^{ème} siècle, le paysage du quotidien n'est plus l'apanage d'une minorité comme les artistes ou les écologistes²⁷. Bien que l'abandon des terres se poursuive, les paysages du quotidien sont de plus en plus appréciés comme des biens de loisirs²⁸. La population porte un intérêt à l'accès à la nature. En effet, suite à l'exode rural, il s'est développé un intérêt croissant à l'égard des activités de pleine nature. Certains vont jusqu'à dire que l'on assiste à une sorte de « publicisation » des campagnes qui n'est pas sans générer des « conflits d'usage »²⁹.

Par opposition à la nature, la notion de paysage du quotidien n'est évidente qu'à partir du moment où l'individu comprend que le paysage constitue son environnement quotidien, qu'il fait partie de sa culture, en son temps et en son lieu. Alors que la conservation de la nature tend à se préoccuper des espèces et des écosystèmes, considérés comme appartenant au monde extérieur, le paysage du quotidien nous interpelle plus directement. Il

²³ BOCKEL débat A.N. pour l'élaboration de la loi paysage A.N. séance du 3 décembre 1992 p.6499

²⁴ Françoise-Michelle GONNOT « Point de vue » colloque 1992

²⁵ CADIEU « La loi paysage » dossier d'expert

²⁶ P. MINDU « permis de construire et paysage » *revue juridique du centre ouest* janvier 1988 p.204

²⁷ Périgord *Le paysage français*, que sais-je?

²⁸ M. Bas PEDROLI M. Jan Diek VAN MANSVELT "sensibilisation, formation et éducation". T-FLOR 2 (2002) 22

²⁹ PERRIER-CORNET : « La dimension publique de l'espace rural » in « A qui appartient l'espace rural ? Enjeux publics et politiques » p. 11 Édition de l'aube D.A.T.A.R. 2002

est donc aussi un sujet moins purement théorique. Pour s'en persuader, une étude menée sur les pratiques et les usages des espaces verts montre bien l'intérêt que porte la population à ces territoires³⁰. Le rapport compare les pratiques et les usages des visiteurs à l'intérieur de trois espaces verts situés dans le premier et le quatrième arrondissement de la ville de Lyon. Il se propose d'établir dans quelle mesure un style paysager ou un équipement spécifique – la présence d'arbres remarquables, une pelouse autorisée, une aire de jeux – interviennent ou non sur la fréquentation d'un square public.

Il est constant que la demande sociale de paysage croît ; les citoyens se préoccupent davantage des évolutions de leur environnement ; en même temps les diverses collectivités territoriales assument aujourd'hui des charges pour certaines nouvelles, en matière de paysage³¹. Dès lors, les politiques du paysage ne peuvent plus ignorer une opinion publique qui nourrit un mouvement de revendication identitaire de plus en plus fort³². Cette identité résulte pour chaque français de sa propre culture qui vient elle-même de l'accumulation et de la diffusion, par toutes sortes de média, de ces références qu'elles soient bucoliques, pastorales, sublimes, pittoresques, caractéristiques d'une région ou d'un « pays ». Henri LEFEBVRE explique d'ailleurs que l'espace est le produit, pensé, vécu³³. Il est donc nécessaire de faire en sorte que les espaces que nous produisons et leurs paysages permettent aux citoyens de les vivre comme leur propre territoire, de pouvoir y développer une vie d'activités d'échanges, de loisirs.

La population a, d'une manière générale eu tendance à percevoir le paysage comme un point de vue présentant certaines qualités esthétiques, à savoir une vue généralement champêtre³⁴. A travers le regard des artistes³⁵, et surtout à travers l'affirmation au XIX^{ème} siècle , pour les bourgeoisies urbaines, de pratiques touristiques et de loisirs, le paysage,

³⁰ Christiane ALONSOL *Étude comparative. Pratiques et usages dans trois espaces verts publics de Lyon* mémoire de stage pour le compte du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (C.E.R.T.U.) décembre 2002

³¹ Catherine CAILLE-CATTIN Représentations paysagères : quelles perspectives pour l'aménagement ?

³² PÉRIGORD op. cit.

³³ G.FAIRCLOUGH « Une Convention tournée vers l'avenir : des paysages européens pour le XXI^{ème} siècle » *Naturopa* 2002

³⁴ LUGHINBÜHL « La demande sociale en paysage » lors de la séance inaugurale du Conseil National du Paysage

³⁵ ROUSSEAU, puis les auteurs romantiques, peintres paysagers comme l'école de Barbizon souvent inspiré par la forêt de Fontainebleau

harmonieux, spectaculaire ou pittoresque, devient un objet d'intérêt – et de la consommation – pour les sensations qu'il procure.

Il y a encore aujourd'hui un certain refus de la population à assimiler l'urbain à du paysage. En effet, la première image qui vient à l'esprit quand on parle de paysage est celle de la nature et ce n'est qu'après que vient celle du paysage. Or la Convention reconnaît le paysage urbain. Ce paysage qui a fortiori est le lieu de vie de la population est avant tout le paysage du quotidien. Le paysage du quotidien est le lieu de vie de la population. Le droit français de l'urbanisme a introduit assez rapidement le paysage urbain dans sa législation de manière explicite³⁶.

Une étude menée par l'I.F.E.N. montre bien cette évolution³⁷. Pour 69 % des personnes interrogées, la campagne évoque d'abord des paysages, 28 % une activité agricole ; la proportion bien entendu est différente chez les urbains 72 et 25 % et chez les ruraux 61 et 35 %. Quant aux agriculteurs, ils sont 60 % à la qualifier d'abord d'activité agricole et 38 % à la définir d'abord comme un paysage. Les populations jeunes ont tendance à assimiler le paysage au cadre de vie comme le revendique la Convention européenne du paysage tandis que les personnes les plus âgées gardent en tête une vision esthétique du paysage, bien que désormais il y ait un refus des français de considérer le paysage comme un concept exclusivement esthétique. Néanmoins, le paysage reste assimilé à la nature, cultivée ou naturelle. En effet, les éléments urbains arrivent toujours en dernière position. La ville n'est pas assimilée à du paysage, elle est parfois même considérée comme de l'anti-paysage³⁸. Pourtant, comme le souligne la Convention, la ville contient des paysages : le quartier peut devenir paysage au sens où il est le lieu d'une appartenance sociale territorialisée et où l'individu se reconnaît.

D'autre part, la manière de percevoir le paysage est différente selon que l'on habite dans un milieu urbain ou rural. En effet, les représentations que se font les urbains de la campagne renvoient à deux registres de lecture sociale : l'un sous la forme du paysage qui sublime en un tableau l'espace agricole ; l'autre qui « naturalise » la campagne, la constitue

³⁶ cf. supra

³⁷ I.F.E.N. Les dossiers : « Le paysage » in « La sensibilité écologique des français » p. 157.

³⁸ « La perception de l'état des paysages » in « La sensibilité écologique des français » p. 157 I.F.E.N.

comme « nature » en lieu et place de la « nature sauvage »³⁹. Dans les deux cas sont euphémisées, « gommées », les fonctions productives de ces espaces. Tout ce passe comme si le tableau ou les « aménagements de la nature » n'étaient pas le produit du travail des hommes⁴⁰.

La Convention est donc novatrice en ce qu'à travers la notion de paysage du quotidien, elle reconnaît l'existence de paysage urbain, notion qui n'est à l'heure actuelle pas assimilé à du paysage par la population.

Face au constat de la banalisation du paysage du quotidien et à la demande sociale de ce paysage, il est nécessaire que le droit français s'intéresse particulièrement à cette catégorie de paysage. C'est en la nommant explicitement que la Convention européenne est novatrice. Elle l'est aussi sous d'autres aspects.

³⁹Jacques CLOAREC « La friche, réalités et représentations : notes pour une recherche », *R.D.R* .n°204 juin-juillet 1992 p.259

⁴⁰Raymond WILLIAM « The country in the city » in Jacques CLOAREC op. cit.

§ 2 Les apports de la Convention européenne

La notion de paysage du quotidien est une notion novatrice de la Convention européenne du Paysage à un double niveau. Tant d'un point de vue matériel (A) mais aussi parce qu'aucun États membre du Conseil de l'Europe ne la mentionne explicitement⁴¹ et il va ainsi du droit français. La notion est donc novatrice d'un point de vue juridique (B).

A) D'un point de vue matériel

D'un point de vue matériel, la Convention reconnaît le paysage indépendamment de sa beauté. Dès lors, le paysage est une notion qui n'est plus perçue exclusivement sous l'angle du beau (1). La Convention va plus loin en déclarant que le paysage du quotidien a une dimension patrimoniale (2).

1) Une notion non perçue sous l'angle du beau

L'Europe a pour caractéristique des paysages extrêmement différenciés. Sur la base de ce constat, la caractéristique principale de la Convention européenne du paysage est de faire appel à la valorisation de tout paysage, indépendamment du fait qu'il soit ou non particulièrement exceptionnel. Elle concerne donc tout paysage et notamment aussi celui «de tous les jours». Celui-ci n'est rien d'autre que le paysage du quotidien mais qui est cependant l'habitat essentiel pour ceux qui y vivent. Cette approche moderne et holistique⁴² s'impose du fait que le paysage conditionne la qualité du cadre de vie de chacun. Elle s'impose d'autant plus que la multiplicité des cultures européennes et la variété des paysages européens se déterminent mutuellement.

⁴¹ M. PRIEUR : « Etude de droit comparé en vue de l'élaboration de la Convention européenne du paysage » op. cit.

⁴² Enrico BUERGI « La Convention de Florence » *Naturopa* n° 97 2002 *Patrimoine et développement durable* p. 16.

Tout comme le fait remarquer Ambroise DUPONT⁴³, nous avons vu que le paysage urbain n'est pas perçu par la population comme du paysage. La législation française ne s'est pas intéressée de manière spécifique au paysage du quotidien⁴⁴. Elle garde encore une vision élitiste du paysage. La loi sur les sites de 1930 a eu pour objet de préserver des paysages qui d'un point de vue notamment pittoresque présente un caractère d'intérêt général. D'un point de vue tout autant culturel, la loi sur les monuments historiques de 1913 prête une attention à des espaces circulaires qui ne se justifie que seulement au regard de ce qui en constitue le centre hautement valorisé. De la même manière, seuls les paysages « remarquables » ou « caractérisés » sont visés par les lois Montagne et littoral.

Cela s'explique en raison de l'origine du terme de paysage qui dans sa première définition représente la toile de peintre représentant une vue champêtre ou un jardin⁴⁵. Ainsi, durant plusieurs siècles, les paysages valorisés sont ceux de la campagne ordonnée et productive (le bocage est par exemple synonyme du progrès agronomique et du développement de l'élevage). A l'inverse, les paysages disqualifiés (« les laids ») sont les paysages de secteurs, de mise en valeur difficile (landes, marais...) parce qu'inutiles, sinon même horrible ou effrayant (hautes montagnes). Aux yeux des élites, c'est faire œuvre bénéfique que de s'efforcer de les bonifier, par le drainage ou par l'irrigation⁴⁶.

Ainsi, la notion de paysage est considérée par la Convention au sens large, pas seulement esthétique ou visuelle mais aussi dans toutes les composantes environnementales d'un « morceau de pays » : biodiversité de la flore et faune, hétérogénéité des couverts végétaux, y compris le patrimoine bâti. Il est intéressant de signaler que les anglo-saxons comme dans d'autres pays font une distinction entre « scenery » qui signifie le paysage d'un point de vue esthétique et « landscape » qui comprend l'ensemble des paysages quels qu'ils soient comme les aménagements autoroutiers par exemple. La langue française n'utilise qu'un seul mot ce qui n'est pas sans une certaine ambiguïté.

⁴³ « La première image qui me vient à l'esprit, quand on parle de paysage, est sans doute celle de la nature...puis vient ensuite celle du paysage urbain » Ambroise DUPONT débat Sénat 15 décembre 1992.

⁴⁴ L. BENOIT « Le paysage comme milieu : la Convention européenne du paysage à l'heure de son approbation par la France » revue du juriscasseur *environnement* 2000

⁴⁵ dictionnaire de 1549 français-latin Robert ESTIENNE in *La loi paysage* CADIEU op. cit.

⁴⁶ BERINGUIER, DERIOZ, LAQUES *Les paysages français* A. Colin 1999

La Convention européenne en opérant une triple distinction des paysages d'un point de vue qualitatif vient de clarifier la notion de paysage tout en lui conservant une dimension patrimoniale.

2) L'affirmation de la valeur patrimoniale du paysage

La Convention européenne impose aux États membres de la Convention de reconnaître le paysage comme « leur patrimoine commun culturel et naturel et fondement de leur identité »⁴⁷. S'interroger sur la dimension patrimoniale du paysage du quotidien nécessite de déterminer ce que l'on doit entendre par patrimoine. Comme le souligne Dominique AUDRERIE, le patrimoine est une notion particulièrement complexe à saisir et à définir⁴⁸. A l'origine, le patrimoine est ce qui est reçu des parents et qui doit être transmis au fils aîné. A la différence des autres biens, l'héritier en est plus le dépositaire que le propriétaire. Ainsi, la propriété n'est pas exclusive d'une famille mais intéresse tout le groupe social. En effet, le patrimoine recouvre une certaine dimension quasi sacrée ou peut à l'inverse reposer sur un caractère purement affectif ce qui le place au dessus de toute valeur marchande similaire. Autrement dit le patrimoine matérialise un passé à sauvegarder.

La notion de paysage du quotidien recouvre en grande partie ces différents critères. Tout d'abord parce que le paysage du quotidien est le reflet d'un passé. Il est, comme certains le soulignent une sorte de palimpseste⁴⁹, c'est-à-dire un document en perpétuelle transformation où l'on retrouve les traces (pas toutes) que les différentes époques ont laissées et qui s'entremêlent aux traces que tout présent laisse à son tour, et qui le modifient continuellement (contrairement à une simple stratification). En sa qualité de document, le paysage du quotidien peut être considéré comme une grande archive de l'histoire des hommes, et de la nature aussi (climat, végétation, etc.), à l'usage des plus avisés. Ainsi, dans l'architecture du paysage, c'est à dire dans les formes et les matériaux qui la constituent, nous ne lisons pas uniquement de simples faits historiques mais, à travers elle, nous découvrons une série de messages qui témoignent des activités productives, des formes de la vie en

⁴⁷ Article 5 de la Convention

⁴⁸ Dominique AUDRERIE : *La notion et la protection du patrimoine* que sais-je? 1997 p.7

⁴⁹ L. SCAZZOSI «Le paysage : un document et un monument » in revue *Naturopa* n°9 2003
Mémoire du patrimoine

société, des luttes, de la langue des hommes du passé. Nous lisons immédiatement les situations historiques et sociales qui ont construit les lieux et qui conditionnent aujourd'hui leurs transformations.

En ce sens, le paysage du quotidien recouvre bien cette dimension patrimoniale et c'est l'ensemble du groupe social qui en a la responsabilité. Il se caractérise aussi par le côté affectif que chaque individu ressent en fonction de sa sensibilité. Tout comme le patrimoine (et cela l'est d'autant plus pour le paysage du quotidien), le paysage du quotidien ne doit pas être sanctuarisé. Il ne s'agit pas de faire de ce paysage un écomusée⁵⁰. Le principal critère de la notion de paysage du quotidien est qu'il représente le cadre de vie de la population. Si bien que la population est en quelque sorte un élément déterminant qui caractérise le paysage du quotidien. « Soustraire » la population du paysage du quotidien par des mesures de protection reviendrait à lui retirer sa valeur patrimoniale.

B) D'un point de vue juridique

D'un point de vue juridique, la Convention européenne du paysage est novatrice en ce qu'elle comble une lacune du droit supra-national (1). A la différence d'autres conventions similaires, les rédacteurs de la Convention ont tenté de l'élaborer dans un cadre le plus disciplinaire possible, dans un souci de démocratie (2).

1) La Convention européenne comble une lacune du droit supra-national

La Convention européenne du paysage est novatrice en ce qu'elle se consacre exclusivement au paysage et affirme l'idée qu'il existe un paysage du quotidien. Il n'en demeure pas moins que cette volonté s'inscrit depuis plusieurs années dans la politique du Conseil de l'Europe. Cette préoccupation a eu lieu d'un point de vue environnemental puisque le Conseil de l'Europe n'a cessé dès les années soixante d'intégrer les problèmes environnementaux dans son programme de travail intergouvernemental. Dans la lancée du premier sommet de la terre sur l'environnement et le développement (Rio 1992) il avait déjà intégré la dimension paysagère en préparant la stratégie régionale sur la diversité biologique

⁵⁰M. PRIEUR *Droit de l'environnement* Précis Dalloz 2003

et paysagère dont le travail est centré sur l'intégration dans les politiques sectorielles. De plus, il s'est engagé à plusieurs reprises dans une démarche de prise en compte du paysage en tant que patrimoine⁵¹. Il a d'ailleurs défini le paysage dans une de ses recommandations comme l'« expression formelle des multiples relations existant dans une période déterminée entre l'individu ou une société et un espace topographiquement défini, dont l'aspect résulte de l'action dans le temps de facteurs naturels et humains et de leur combinaison »⁵². Cette définition bien que plus technique a en quelque sorte été reprise par la Convention européenne du Paysage en ce qu'elle prend aussi en compte l'idée d'une interrelation entre l'homme et la nature.

Le Conseil de l'Europe s'est aussi inspiré de la Charte de Séville. C'est en effet, lors d'une réunion du C.P.L.R.E.⁵³ que ce congrès a pris l'initiative de créer une convention exclusivement consacrée au paysage et cela sur le modèle de cette charte. Tout comme la convention Benelux⁵⁴, cette charte a donné une définition juridique du paysage⁵⁵. Si le paysage du quotidien était déjà reconnu localement par ces deux textes, la Convention a quant à elle souhaité intervenir sur l'ensemble du territoire européen.

La Convention est aussi novatrice dans la mesure où certaines conventions prennent en compte le paysage mais seulement sous l'angle patrimonial. Il s'agit notamment de conventions à caractère général comme celle de l'UNESCO sur le patrimoine mondial du 16

⁵¹ A l'initiative du Comité du patrimoine culturel du Conseil de l'Europe un groupe de spécialistes sur les sites et paysages culturels a entrepris à partir de 1991 une réflexion approfondie sur la conservation des sites culturels (cultural landscape areas) étroitement rattachée aux politiques du paysage. Il en est résulté un document d'une importance considérable dans la perspective d'une convention sur le paysage même si l'option de départ concerne le paysage culturel à l'exclusion du paysage naturel.

⁵² Recommandation n° R-(95)9 sur "la conservation des sites culturels intégrée aux politiques du paysage" adoptée par le Comité des ministres le 11 septembre 1995 où le paysage y est défini à l'art. 1 de l'annexe à la recommandation.

⁵³ Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (nouvellement appelée C. P.L.R.E.) 28e Session Résolution 256 (1994) sur la 3^e Conférence des régions méditerranéennes (Taormina, Italie, 5-7 avril 1993)

⁵⁴ Convention Benelux du 8 juin 1982 "Convention en matière de conservation de la nature et de protection des paysages" adoptée par les trois Belgique, Pays-Bas et Luxembourg. Le paysage y est spécialement défini à l'art. 1-2)

⁵⁵ Charte du paysage Méditerranéen de 1992 adoptée à Séville par les régions de l'Andalousie, du Languedoc Roussillon et de la Toscane : « Le paysage peut être considéré comme la manifestation formelle de la relation sensible des individus et des sociétés dans l'espace et dans le temps avec un territoire plus ou moins intensément modelé par les facteurs sociaux, économiques et culturels. Le paysage est ainsi le résultat de la combinaison d'aspects naturels, culturels, historiques, fonctionnels et visuels ».

novembre 1972, qui depuis 1992 a élargi son champ d'application⁵⁶ ou de conventions à caractère plus spécifique relatives au patrimoine culturel (Convention de Paris de 1954) archéologique (Convention de Londres de 1969) ou architectural (Convention de Grenade de 1985). Dans le même sens, le paysage peut trouver sa place dans la conférence mondiale sur les politiques culturelles tenue à Mexico en 1982. En effet, cette conférence définit le patrimoine culturel d'un peuple en y incluant l'ensemble des valeurs qui donnent un sens à la vie ainsi que les oeuvres matérielles et non matérielles telles que lieux et monuments. A la différence des autres, ce document n'a cependant pas de caractère contraignant.

Ces conventions ne sont cependant pas applicables pour le paysage du quotidien car elles se préoccupent tout particulièrement de paysage d'une certaine qualité. La Convention de Florence est par conséquent complémentaire par rapport à ces conventions mais elle est novatrice en ce qu'elle reconnaît la valeur patrimoniale du paysage du quotidien. Elle ne cherche aucunement à faire double emploi avec ces conventions. En effet, lors des travaux préparatoires, l'ancien article 12 prévoyait la possibilité d'établir une liste des paysages d'intérêt européen. Cet article a été supprimé pour plusieurs raisons⁵⁷. Certains délégués ont estimé qu'il pouvait aboutir à l'établissement d'un programme risquant de capter des ressources nécessaires à l'application d'autres articles importants. L'identification de ces paysages d'intérêt européen aurait risqué de perturber la mise en oeuvre de la Convention, car l'exercice – qui n'est pas jugé prioritaire – pourrait monopoliser à tort, sur un point précis, les efforts à déployer dans le cadre de l'instrument tout entier, d'autant que ces paysages qualifiés sont déjà couverts par d'autres textes. En refusant d'établir de nouvelles zones protégées les rédacteurs de la Convention ont donc souhaité prendre en compte le paysage dans sa globalité et tout particulièrement le paysage du quotidien et le paysage dégradé qui ne sont aucunement mentionnés dans les autres conventions. En effet, le paysage du quotidien n'est pas consacré d'un point de vue patrimonial. Il reste cependant pris en compte par des textes relatifs à la nature ou l'aménagement du territoire mais cela de manière indirecte.

⁵⁶ Depuis le 13 décembre 1992 lors de sa 16e session à Santa Fé a été modifiée pour énoncer de nouveaux critères sur la base desquels un bien du patrimoine peut relever à la fois de la catégorie naturelle et culturelle. Désormais l'UNESCO peut donc inscrire sur la liste du patrimoine mondial au titre des paysages culturels, des paysages non urbains et des paysages représentant des ensembles non monumentaux.

⁵⁷ Cet article a été supprimé lors de la réunion du 6 et 7 septembre 1999 lors de la première réunion du comité restreint d'experts chargé de la rédaction de la convention européenne du paysage T-LAND (99) 6.

L'approche internationale visant le paysage du quotidien concerne la conférence de Rio de 1992. Cette conférence sur l'environnement et le développement et plus précisément le texte de l'Agenda 21 ne font cependant aucune référence explicite au paysage du quotidien. Ce n'est qu'indirectement que l'on peut trouver des allusions à ce concept dans le chapitre 11 sur le déboisement et le chapitre 36 sur l'éducation et la sensibilisation du public.

D'autres conventions visent explicitement le paysage mais comme un moyen à prendre en considération parmi d'autres. Le paysage du quotidien est perçu comme un élément de la nature : la diversité biologique⁵⁸, les zones humides⁵⁹ ou les espèces de faune ou de flore menacées⁶⁰. Il en va de même au niveau régional⁶¹.

L'union européenne a elle aussi accordé une attention particulière au paysage du quotidien dans plusieurs textes normatifs comme élément des politiques agricoles et de protection de la nature et de l'environnement. Ce fut d'abord à l'occasion de la nouvelle politique agricole commune et du retrait des terres arables que pour la première fois le paysage entraînait en tant que tel dans un texte obligatoire communautaire⁶². En plus d'être

⁵⁸ La Convention de Rio sur la diversité biologique du 5 juin 1992 souligne l'aspect culturel et esthétique qui est étroitement lié à la conservation des écosystèmes et des complexes écologiques dont le paysage du quotidien fait partie.

⁵⁹ La Convention de Ramsar du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau a pour objet la conservation et la gestion des populations migratrices d'oiseaux d'eau et de leurs habitats.

⁶⁰ La Convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (ou CITES) aspect esthétique et culturel

⁶¹ La Convention de Washington du 12 octobre 1940, La Convention d'Apia du 12 juin 1976 relative, la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière du 25 février 1991, la Convention de Salzbourg du 7 novembre 1991 sur la protection des Alpes, la Convention de Lugano du 23 juin 1993, la Convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, la Convention de Londres du 8 novembre 1933 relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel en Afrique, la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (Alger 15 septembre 1968), la Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.

A noter que lors des travaux d'élaboration de la convention, les différents avant-projets ont mentionné plusieurs conventions internationales et que certaines d'entre elles ont été par la suite supprimées. Il s'agit notamment de la charte européenne de l'aménagement du territoire (Torremolinos, 1983), le modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières (1999) et le code de conduite européen des zones côtières (1999) ; la Convention du patrimoine mondial et la Convention d'Aarhus ayant été rajoutées dans l'un des tout derniers avant-projets en janvier 2000

⁶² 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

assimilé à un élément des politiques agricoles⁶³, le paysage du quotidien est pris en compte par la communauté européenne comme élément de protection de la nature et de l'environnement⁶⁴. Dans le domaine du paysage urbain l'important livre vert sur l'environnement urbain de la communauté européenne⁶⁵ mentionne la qualité environnementale du paysage urbain et l'importance écologique, sanitaire et esthétique des espaces naturels intra-urbains. Le paysage du quotidien est certes pris en compte par le droit communautaire mais il n'a fait l'objet d'aucune politique spécifique⁶⁶.

En plus d'être un élément de patrimoine et de la nature, le paysage du quotidien doit nécessairement avant tout être pris en considération dans les instruments d'aménagement du territoire. Dans ce domaine, certaines conventions existent tant au niveau mondial⁶⁷ qu'au niveau du Conseil de l'Europe⁶⁸ où le paysage est explicitement cité. D'autres conventions concernent le paysage du quotidien mais dans une zone géographique déterminée⁶⁹. De très nombreux documents prennent en compte le paysage à titre de résolution ou recommandation en liaison avec l'aménagement du territoire, spécialement en zone de montagne, en zone littorale et en rapport avec le tourisme⁷⁰.

⁶³ règlement 2078-92 du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel ; aides du FEOGA

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 à deux niveaux.

⁶⁴ la directive 92-43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages en instituant des zones spéciales de conservation mises en réseau écologique européen (Natura 2000)

⁶⁵ Com. 90.218, 27 juin 1990

⁶⁶ G. THOMSON « La Communauté européenne et le paysage » *RJE*, 1993 n°4, p.541 à 576.

⁶⁷ La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution de 1976 qui a été assez largement modifiée à l'occasion de la réunion des parties à Barcelone les 9 et 10 juin 1995.

⁶⁸ La charte européenne de l'espace rural élaborée en 1995 par la Commission de l'agriculture et du développement rural de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

La charte européenne des régions de montagne adoptée par le congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe le 1er juin 1995

⁶⁹ La Convention de Luxembourg sur la canalisation de la Moselle du 27 octobre 1956.

La Convention de Bonn du 3 décembre 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution

Le protocole de Madrid au traité de l'Antarctique concernant la protection de l'environnement

La convention d'Espoo de 1991 sur les études d'impact transfrontières et la directive CEE de 1985 sur les études d'impact.

⁷⁰ La résolution (76) 34 adoptée le 21 mai 1976 par le Comité des Ministres relative à la charte écologique des régions de montagne en Europe,

La résolution (73) 29 du 26 octobre 1973 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative à la protection des zones côtières « la conservation de l'esthétique et des paysages"

La résolution (77) 8 du 21 février 1977 relative à la protection des rives et lacustres et fluviales

Malgré la richesse des textes supra-nationaux, aucun de ceux-ci n'envisage le paysage du quotidien en tant que tel en n'abordant qu'un aspect limité du paysage du quotidien. Il y a donc bien une place pour cette Convention régionale sur le paysage qui vient à son heure compte tenu de l'intérêt grandissant des élus, des administrateurs et des populations pour ce sujet⁷¹. Les parlementaires français n'ont à ce titre pas manqué de signaler que la Convention comble une lacune⁷² en envisageant le paysage du quotidien dans sa globalité⁷³.

2) Une élaboration pluridisciplinaire et démocratique

La Convention européenne du paysage traduit la volonté du Conseil de l'Europe de ne faire de cette organisation qu'un organe de coopération intergouvernementale et non comme celui de la Communauté Européenne une volonté d'intégration supranationale. L'ambition du Conseil de l'Europe est donc de faire coopérer l'ensemble de ses États membres et la Convention en est un exemple concret.

La notion de paysage est un sujet qui est étudié par des disciplines très diverses : celles des écologues, agronomes, zootechniciens, forestiers, pastoralistes, paysagistes, géographes, historiens, sociologues, économistes, juristes, politologues et informaticiens-modélisateurs. C'est la raison pour laquelle l'élaboration de la Convention européenne du

La recommandation de l'O.C.D.E. C(76) 161 du 12 octobre 1976 relative à la gestion des zones côtières

La charte européenne du littoral élaborée et approuvée par la Conférence des régions périphériques maritimes en Crète le 8 octobre 1981

La Charte européenne de l'aménagement du territoire adoptée à Torrelinos le 20 mai 1983 par la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire

⁷¹ M. PRIEUR «Le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international» in annexe du rapport Hitier.

⁷² R. BLUM Rapport n° 1632 ASSEMBLEE NATIONALE 2 juin 2004 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n°1326, autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage.

⁷³ J. PUECH Rapport n° 361 Sénat Session ordinaire 2004-2005. Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 31 mai 2005 Enregistré à la Présidence du Sénat le 1er juin 2005 fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage.

paysage a fait l'objet d'un travail pluridisciplinaire⁷⁴ ainsi que d'une négociation internationale complexe. L'initiative a d'abord été prise par l'actuel congrès de pouvoirs locaux et régionaux (C.P.L.R.E). Cet organe subsidiaire du Conseil de l'Europe est une instance consultative et de propositions qui représente plus de 200000 collectivités locales et régionales européennes. Il illustre bien la dimension démocratique du projet. Elle a ensuite été le fruit d'un travail conduit sur sept ans par un Comité restreint d'experts ad hoc qui ont porté une attention toute particulière aux avis et consultations de diverses instances internationales et se sont souciés d'un réel débat public et contradictoire⁷⁵. Cela explique donc que la teneur du texte définitif demeure assez souple et évolutive par rapport au projet initial⁷⁶. Il s'agit, comme le souligne un délégué français, d'un bon compromis entre obligations et contenu et il peut servir de base à une coopération fructueuse dans le domaine du paysage du quotidien⁷⁷.

Dès sa signature, la Convention a fait l'objet d'un suivi attentif. De nombreuses discussions ont eu lieu lors de trois conférences⁷⁸ et au cours de trois réunions d'ateliers⁷⁹ dont la dernière c'est tenue à Cork au mois de juin dernier. Ces ateliers sont destinés à diffuser, interpréter et appliquer les principes de la Convention⁸⁰. Dès la première conférence, il a été décidé que les travaux préparatoires tendant à faciliter l'entrée en vigueur de la Convention seraient lancés autour de cinq thèmes⁸¹.

⁷⁴ La rédaction d'une version non juridique et d'une étude de droit comparé a permis de poser les bases de la future Convention.

⁷⁵ Auditions publiques dès 1995 par tous les organismes scientifiques, nationaux et régionaux publics et privés ainsi que des organisations non gouvernementales européennes.

Nouvelle consultation en 1997 pour les représentants officiels des organisations et programmes intergouvernementaux et collectivités (Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO, U.I.C.N., Commission européenne et Comité des régions de l'union européenne). A noter que le groupe de travail reste en étroite collaboration avec l'UNESCO, l'Union Européenne, l'U.I.C.N. et le Conseil Européen du droit de l'environnement. Une troisième consultation a eu lieu à Florence en 1998.

⁷⁶ M. PRIEUR « La protection européenne du paysage : contribution à la genèse d'une convention ». Séminaire Paris 21 janvier 1999 revue *économie et sociologie rurales* I.N.R.A. n° 16 1999.

⁷⁷ Première réunion du Comité restreint d'experts chargé de la rédaction de la Convention européenne du paysage du 6 et 7 septembre 1999 T-LAND (99)6.

⁷⁸ La première conférence des États contractants et signataires de la Convention s'est tenue le 22 et 23 novembre 2001, la deuxième un an plus tard. Une troisième conférence a eu lieu en juin 2004 à l'occasion de l'entrée en vigueur de la convention.

⁷⁹ Les trois réunions des ateliers ont eu lieu successivement : 22 juillet 2002, 27-28 novembre 2003 et 16-17 juin 2005.

⁸⁰ STORELLI « Les ateliers du paysage : signification et importance pour la mise en œuvre de la convention européenne du paysage » Conférence de la C.E.P. 17/18 juin 2004 Strasbourg.

⁸¹ - politiques du paysage : contribution au bien-être des citoyens européens et au développement durable (approches sociale, économique, culturelle et écologique) ;

- identification, qualification du paysage et objectifs de qualité paysagère, en tirant parti des ressources culturelles et naturelles ;

Il y a donc là une réelle volonté de faire participer l'ensemble des acteurs à la mise en œuvre de la Convention et de reconnaître ainsi la valeur universelle du paysage du quotidien. Pour reconnaître cette valeur la Convention de Florence impose certaines exigences.

Section 2 Les exigences d'une approche renouvelée

La politique du paysage proposée par la convention est basée sur la protection, la gestion et l'aménagement. Les rédacteurs insistent particulièrement sur ce triptyque en y faisant référence à de nombreuses reprises tout au long du texte⁸². S'agissant du paysage du quotidien, la politique de gestion semble la plus appropriée (§1). A ce titre, la Convention attire l'attention des États membres sur les conditions de sa mise en œuvre en terme d'objectifs (§2).

§ 1 En terme de politique de gestion

La convention met en évidence dès le premier article ce qu'elle entend par protection, aménagement et gestion. On s'aperçoit alors que les mesures nécessaires en vue d'une protection ou d'un aménagement sont inappropriées pour le paysage du quotidien (1). Dès lors, la gestion paraît la plus opérationnelle(2).

A) La protection et l'aménagement : des mesures inappropriées pour le paysage du quotidien

Instaurer des mesures de protection et d'aménagement suppose que le paysage en question corresponde à certaines caractéristiques. Or ces caractéristiques ne sont pas celles du paysage du quotidien. S'agissant des mesures de protection, cela suppose que le paysage ait un intérêt culturel reconnu par tous et qui ait fait l'objet d'un consensus à une action de

- sensibilisation, éducation et formation ;
- instruments innovateurs en vue de la protection, de la gestion et de l'aménagement du paysage
- prix du paysage.

⁸² Préambule, article 3 relatif aux objectifs, article 6 relatif à la mise en œuvre des mesures particulières et enfin à l'article 11 qui fait référence au prix du paysage.

protection ce qui n'est pas le cas du paysage du quotidien (1). A l'inverse, l'aménagement consiste à « créer » un nouveau paysage. Une telle mesure ne paraît pas être justifiée pour le paysage qui nous concerne (2).

1) Le paysage du quotidien ne peut faire l'objet d'un consensus à une action de protection

La Convention européenne du paysage définit la notion de « protection des paysages » par : « des actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage justifiées par sa valeur patrimoniale »⁸³. Ces mesures de protection nécessitent des dispositions spéciales qui entraînent des restrictions. Ces restrictions peuvent se concrétiser par des servitudes et peuvent aller jusqu'à imposer des mesures d'acquisition foncière. Elles n'ont de légitimité que par ce qu'elles sont d'intérêt général. Ce sont des mesures exceptionnelles et qui de ce fait doivent donc être mises en œuvre seulement pour des paysages dits exceptionnels. Par conséquent, il est évident que le paysage du quotidien ne présente pas de caractère suffisamment exceptionnel pour justifier des mesures aussi contraignantes. L'action en faveur du paysage du quotidien est donc incompatible avec le modèle de la protection puisqu'on ne protège pas le normale, le quotidien.

De plus, comme le souligne Jean-Pierre DEWARRAT⁸⁴, étendre le modèle de la protection à des paysages du quotidien n'est pas sans soulever des difficultés. Seul le paysage exceptionnel a fait l'objet d'un consensus préalable à l'action de protection car avant qu'il ait été institué de telles mesures, ces paysages étaient déjà identifiés. L'appropriation sociale les a déjà reconnus avant que ne soient mises en place de telles mesures. La démarche de protection part d'une première mesure de production sociale pour la redoubler d'une protection seconde savante, une « re-production » qui fait autorité. D'un point de vue matériel, s'engager dans des mesures de protection suppose un travail d'expertise qui consiste à extraire le paysage du champ social avant de l'y réinsérer par un geste d'autorité. Un tel travail ne justifie aucunement le financement pour le paysage du quotidien.

⁸³ Article 1^{er} de la Convention

⁸⁴J-P DEWARRAT, R. QUINCEROT, M. WEIL, B. WOEFFRAY « Paysages ordinaires : de la protection au projet » Collection Architecture+Recherches/Mardaga 2003

Enfin, la Convention rappelle le caractère patrimonial du paysage digne d'être protégé. Certes la valeur patrimoniale du paysage du quotidien existe mais la notion de patrimoine ne doit pas avoir pour conséquence comme le souligne Monsieur AUDRERIE⁸⁵ d'être « sanctuarisé ». Le paysage est par nature en évolution et sa prise en compte passe par le rapport avec l'homme. Il se trouve au fondement de l'appropriation des territoires. Or la protection a pour principe d'arrêter le cours du temps et traite le paysage comme un objet isolé du cours habituel des affaires humaines. Il ne s'agit pas de faire une « sublimation »⁸⁶ du paysage qui serait alors synonyme d'un conservatisme absolu ou de transformer la nature en musée comme le dénonce Monsieur PITTE qui va jusqu'à dire qu'il existe une politique « ségrégationniste du paysage qui contribue à canaliser les touristes dans les espaces musées »⁸⁷. A l'inverse, le paysage du quotidien ne justifie pas un total aménagement.

2) Le paysage du quotidien ne justifie pas un total aménagement

Certains paysages ont subi une dégradation telle, qu'il est désormais impossible de les identifier. Ce sont en général les zones urbaines et périurbaines. L'esprit de la Convention est de considérer que ces zones sont bien des paysages mais qu'il est désormais nécessaire de ne plus les assimiler à des territoires subis mais à de véritables paysages voulus. La démarche consiste donc à s'interroger sur l'histoire de ces lieux et à comprendre leur évolution pour qu'ils puissent ainsi retrouver la dimension patrimoniale qu'ils ont perdue. Il s'agit donc comme le souligne la Convention d'une réelle démarche « prospective » pour aboutir au final à une véritable « création »⁸⁸. L'idée peut au départ apparaître surprenante ; l'homme a l'habitude de bâtir pour ensuite inaugurer, or le paysage ne s'inaugure pas. L'aménagement de ces paysages dégradés ne sera réussi que lorsqu'il ne se voit pas. En effet, le paysage n'est pas un produit que l'on élabore mais pour une large part, un résultat que l'on constate. Autrement dit, la démarche de projet n'aura d'effet que lorsque la population ne sera plus choquée par la laideur d'un paysage. Le législateur français a dans ce domaine de réelles carences. Il n'existe

⁸⁵ Dominique AUDRERIE op. cit.

⁸⁶ « Point de vue » Françoise-Michel GONNOT colloque 1992

⁸⁷ PITTE *Histoire du paysage français* op. cit.

⁸⁸ La Convention définit l'aménagement comme « les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages » Article 1^{er} e. de la Convention européenne du paysage

pas en droit français de dispositions prévoyant la nature volontariste de la Convention⁸⁹. Elle est de ce fait particulièrement novatrice dans ce domaine.

Au départ les avant-projets de la Convention englobaient la notion de paysage du quotidien et de paysage dégradé à travers la notion de paysage « ordinaire ». Les rédacteurs ont par la suite opéré une distinction. Ces deux catégories de paysage se regroupent en se qu'elles s'opposent au paysage exceptionnel. Mais la politique à mettre en œuvre est partiellement différente. En effet, le paysage du quotidien, bien qu'ayant subi une certaine « banalisation » a gardé une dimension patrimoniale. Par conséquent il ne nécessite pas un total aménagement (compte tenu du coût que cela peut occasionner). Des mesures de gestion semblent donc être les plus appropriées⁹⁰.

B) La gestion : un mode opérationnel pour la prise en compte du paysage du quotidien

La Convention définit la gestion des paysages comme 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 »⁹¹. La gestion est le moyen le plus opérationnel pour le paysage du quotidien. Il est en effet nécessaire de prendre en compte l'évolution de ce paysage (1) ainsi que les différents acteurs dont ce dernier constitue le cadre de vie (2).

⁸⁹ BENOIT op. cit.

⁹⁰ « La politique de gestion est supposée s'adresser principalement aux paysages du quotidien » Michel PRIEUR, Bernard DROBENKO, Jean-Jacques GOUGUET, Gérard MONEDIAIRE, Hervé GILLIARD, Anne SIRIEX « Étude d'impact sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention européenne du paysage » CRIDEAU CIDCE, CRIDEAU (CNRS-INRA) – Université de Limoges, Commande du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, direction de la Nature et des Paysages, sous-Direction des Sites et Paysages, décembre 2002, p. 7

⁹¹ Article 1 e. de la convention

1) Un moyen de prendre en compte l'évolution du paysage du quotidien

Monsieur DEWARRAT⁹² évoque également le fait que le paysage du quotidien est indissociable du passage du temps et qu'il est par conséquent en constante évolution. En effet, il évolue sous les effets conjugués de la croissance urbaine et des accords internationaux qui fixent les règles de commercialisation des produits agricoles, font évoluer les productions et modifient l'usage des parcelles⁹³. Ainsi, le paysage doit s'améliorer, il peut aussi se dégrader ou être massacré et peut enfin être gelé de temps en temps. Ce paysage du quotidien demande à être intégré et pris en compte dans les actions du quotidien, courantes, banales de l'aménagement local car il a constamment besoin de l'intervention de l'homme.

La gestion paysagère s'envisage ici dans son acception la plus étendue. Il ne s'agit pas de la gestion pratique des terrains qui composent les paysages, mais de la gestion d'un paysage, et même plus de la gestion du paysage. La nécessité de prendre du recul pour appréhender le Paysage découle du changement de priorité : puisque désormais les paysages à sauver l'ont été, il convient de s'interroger sur le devenir de tels espaces.

Il convient donc d'appréhender chaque paysage dans son ensemble, son unité afin d'optimiser son harmonisation pour ensuite avoir une vision d'ensemble et que l'on constate la nécessité d'une politique paysagère. La Convention se consacre au paysage du quotidien en se qu'elle estime que ce dernier ne doit plus être un élément subi mais comme quelque chose de voulu⁹⁴.

La démarche de gestion s'inscrit donc dans une démarche de projet comme celle de l'aménagement mais de manière moins approfondie sans qu'il soit nécessaire d'envisager une totale refonte. Il est nécessaire cependant de se pencher sur les effets ayant induit une

⁹² J-P DEWARRAT, R. QUINCEROT, M. WEIL, B WOEFFRAY « Paysages ordinaires : de la protection au projet » Collection Architecture+Recherches/Mardaga 2003

⁹³ A.ROUSSO « Le droit du paysage : un nouveau droit pour une nouvelle politique » I.N.R.A. cahier de l'environnement décembre 1995

⁹⁴ Cf. PRIEUR op. cit.

banalisation de ce paysage. Cela passe par la nécessité de concilier les intérêts divergents des acteurs du paysage.

2) Un moyen de concilier les intérêts divergents des acteurs du paysage

Si le paysage du quotidien est l'affaire de tous⁹⁵ (collectivités, responsables industriels, agriculteurs, aménageurs) le paysage peut devenir source de discord, voire de conflit entre les acteurs du paysage qui considèrent pour chacun d'eux leur action comme légitime. Une étude paysagère menée en Limousin⁹⁶ distingue trois catégories d'acteurs concernés par le paysage du quotidien : les producteurs (agriculteurs, forestiers, propriétaires) , les usagers (habitants, touristes, pratiquants de loisirs) et les prescripteurs (élus locaux, administrations).

La gestion du paysage du quotidien passe par la nécessité pour les prescripteurs de disposer des éléments leur permettant de relier production et demande sociale. Il s'agit ainsi de permettre de réguler les actions des producteurs et des usagers susceptibles de générer des conflits. On assiste en effet à l'heure actuelle à une sorte de « publicisation »⁹⁷ du milieu rural dans l'accès à la nature qui engendre des tensions environnementales. Désormais l'espace rural n'est plus un espace de production de matières premières mais un paysage du quotidien, espace culturel et symbolique.

C'est la raison pour laquelle la Convention accorde une attention particulière à la participation du public (usagers et producteurs) mais aussi des élus de proximité (prescripteurs) dans la gestion du paysage du quotidien. Il convient donc d'en déterminer les objectifs.

⁹⁵ BOCKEL séance du 3 décembre 1992 JO débats p.6499 lors de l'élaboration de la loi paysage.

⁹⁶ « Le paysage dans un projet de territoire : démarche et méthode expérimentées en Limousin » Chambre d'agriculture de la Haute-Vienne, ENITA de Clermont-Ferrand, Université Jean Monet – Saint Etienne. Méthode expérimentée sur le territoire de Monts et Barrages, particulièrement le canton d'Eymoutiers.

⁹⁷ P. PERRIER-CORNET « La dimension publique de l'espace rural » in « A qui appartient l'espace rural ? » op. cit.

§ 2 En terme d'objectifs

Dans sa définition de la gestion, la Convention invoque la notion « d'entretien » du paysage « dans une perspective de développement durable » (A). Il s'agit pour cela de mettre en place une véritable politique du paysage (B).

A) Une gestion basée sur une perspective de développement durable

La Convention poursuit l'objectif d'inciter à des actions de gestion des paysages du quotidien ce qui suppose comme le Souligne Monsieur PUECH⁹⁸ des actions plus volontaristes qui fassent l'objet d'un projet de territoire. C'est en cela que la Convention européenne du paysage fait référence à la notion de développement durable. Fondée sur un équilibre entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement (2), la notion de développement durable insiste tout d'abord sur l'importance d'une gestion qui s'inscrive dans la durée (1).

1) Le paysage du quotidien doit être géré dans la durée

Issu du rapport Brundtland, « notre avenir à tous », le développement durable exprime l'idée que les ressources vivantes ne doivent pas être ponctionnées à un point tel qu'elles ne puissent, à moyen ou long terme, se renouveler⁹⁹. Mener une politique de développement durable consiste à ne pas porter préjudice ni aux générations futures, ni aux ressources naturelles communes. La notion de paysage du quotidien va dans le sens du concept de développement durable dans la mesure où il constitue une ressource commune. Le législateur français¹⁰⁰ a repris la définition du rapport Brundtland et insiste sur l'importance de ne pas compromettre cette ressource à l'égard des générations futures. Comme le souligne un auteur, le paysage du quotidien se compose à la fois du versant concret de notre passé

⁹⁸ Rapport par Jean PUECH n° 361 Sénat Session ordinaire de 2004-2005 Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 31 mai 2005 Enregistré à la Présidence du Sénat le 1er juin 2005 fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage.

⁹⁹ PRIEUR *Droit de l'environnement* précis Dalloz 5^{ème} édition novembre 2003 p.68

¹⁰⁰ L110-1-II C. env. : « Le développement durable vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures et à répondre aux leurs ».

commun et du matériau de notre futur¹⁰¹. Agir dans une perspective de développement durable revient donc à réaffirmer la dimension patrimoniale du quotidien. Celui-ci doit nécessairement être transmis aux générations à venir.

2) Le paysage du quotidien doit être géré en prenant en compte l'ensemble des impératifs.

La Convention entend par développement durable la nécessité d' « harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales ». Ce sont les trois piliers du développement durable de sorte qu'il ne s'agit pas de privilégier l'un au détriment des deux autres. La gestion permet ainsi de concilier les intérêts des activités économiques ayant un impact sur le paysage avec l'environnement.

L'environnement est aussi important car sa prise en compte permet de valoriser le paysage du quotidien. Il l'est d'autant plus que le paysage représente un bien économique¹⁰². En effet, un bien économique se caractérise par son aptitude à satisfaire un besoin et sa rareté. Le paysage peut répondre à ces deux conditions¹⁰³. Des méthodes d'évaluation comme la MEC (méthode d'évaluation contingente) permettent de déterminer la valeur économique d'un paysage¹⁰⁴. Elle se justifie notamment en ce qu'elle intègre la valeur de non-usage du paysage tout particulièrement pour le paysage du quotidien. Outre cette valeur de non-usage, il est sans conteste que le paysage représente une valeur non négligeable en terme de tourisme ou de plus-value de biens fonciers.

A cela s'ajoute la nécessité de prendre en compte les impératifs sociaux. La MEC permet de démontrer la valeur non négligeable du paysage du quotidien à l'égard de la population, puisqu'elle consiste à déterminer quel est le prix que la population est prête à

¹⁰¹ FRIEDLING « Suggestions pour une politique du paysage ».

¹⁰² J-J GOUGUET et Anne SIREIX « De la valeur économique totale du paysage : enjeux et difficultés méthodologiques » R.E.D.E .2003 n° 3 p. 347

¹⁰³ Même si toute la difficulté réside dans la qualification économique de ce bien : bien privé, bien public purs, quasi bien publics? Cette classification conditionnera la conception que l'on aura de sa régulation. SIREIX GOUGUET op. cit.

¹⁰⁴ De nombreux exemples de paysage sont étudiés dans l'étude d'impact de la Convention européenne du paysage op. cit.

payer pour conserver ce paysage. Cette méthode, qui est d'ailleurs déjà appliquée dans certaines régions¹⁰⁵ témoigne de l'importance du rôle du paysage du quotidien en termes de bien-être de la population.

Cette méthode permet ainsi de prendre en compte à la fois la demande sociale en paysage et l'environnement et cela d'un point de vue économique. Elle s'inscrit donc dans une véritable démarche de développement durable et va ainsi dans le sens de la Convention qui recommande aux États membres de mener une politique du paysage du quotidien.

B) L'institution d'une politique du paysage du quotidien

Pour mener une politique de gestion du paysage du quotidien, la Convention propose deux optiques. Tout d'abord il s'agit de mener une politique ad hoc de ce paysage (1). A partir de là cette politique donnera la stratégie nécessaire pour créer des instruments juridiques qui seront intégrés dans les politiques sectorielles (2) en rapport avec le paysage du quotidien.

1) L'institution d'une politique ad hoc du paysage

Dès lors que les paysages du quotidien ne présentent pas de caractères suffisamment exceptionnels pour justifier une politique contraignante, l'action ne peut venir d'en haut et doit par conséquent venir « d'en bas », des populations et des collectivités locales elle-mêmes. L'efficacité d'une politique en faveur des paysages du quotidien ne se trouve pas du côté de mesures autoritaires mais d'une constitution d'un enjeu tel qu'il fasse l'objet d'une appropriation par les populations. C'est pourquoi, la Convention invite les États à entreprendre des actions de sensibilisation, de formation et d'éducation pour faciliter son application¹⁰⁶.

D'autre part, les rédacteurs du texte n'ont pas souhaité formuler des recommandations trop précises pour mettre en œuvre cette politique ad hoc. Il ont souhaité

¹⁰⁵ Evaluation contingente et paysages agricoles. Application au bocage de Loire-Atlantique François COLSON, Anne STENGER-LETHEUX (Laboratoire de l'I.N.R.A., rue de la Géraudière, BP 527, 44026 Nantes cedex 03) in : *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, n° 39-40, 1996, pp 151-177

¹⁰⁶ Article 6 A et B relatif aux mesures particulières

laisser le plus de marge de manœuvre possible aux États membres. C'est d'ailleurs pourquoi, l'annexe qui renvoyait aux mesures de l'article 6 de la Convention§5 a été supprimé. Il mentionnait des lignes directrices qui devaient être adoptées par le Comité du paysage comprenant de nombreux exemples de moyens juridiques, administratifs, fiscaux et financiers spécifiques pouvant être mis en place en vue de la gestion des paysages du quotidien. Ils prévoyaient notamment la possibilité d'instituer des plans de paysage dans des zones particulièrement dégradées et cela en fonction des aspirations des populations concernées ainsi que d'intégrer des considérations paysagères dans le cadre de la conception et de la mise en oeuvre des programmes relatifs aux zones naturelles et aux sites culturels protégés¹⁰⁷.

La Convention exige cependant un effort d'identification et de qualification des paysages du quotidien pour une meilleure gestion au niveau local¹⁰⁸. Ce travail devra faire l'objet d'objectifs qui permettront de traduire les caractéristiques qu'il faudra attribuer à un paysage pour ensuite être intégré dans les politiques sectorielles.

2) L'intégration de cette politique ad hoc dans les différentes politiques sectorielles

Comme l'invoquait une déléguée italienne, l'intérêt essentiel de la Convention est qu'elle est un instrument progressiste qui envisage la gestion des paysages du quotidien selon une nouvelle approche conceptuelle intégrée¹⁰⁹. Cette intégration doit concerner l'ensemble des politiques publiques dans un but de coordination entre les différents acteurs et de cohérence des actions engagées. Ces politiques sectorielles en matière de paysage du quotidien concernent essentiellement les politiques menées sur les éléments du paysage du quotidien que sont l'environnement, l'urbanisme, l'agriculture et la forêt. Cette intégration doit aussi être visible au niveau des politiques relatives à l'aménagement du territoire, à l'économie et à la culture. Elle impose également de percevoir la mise en œuvre de la Convention du paysage au regard des autres conventions internationales soucieuses de la protection de l'environnement (« Natura 2000 » constituée en application des directives «

¹⁰⁷ 1ère réunion du comité d'experts chargé de la rédaction de la Convention Européenne du Paysage T-LAND (99) 6

¹⁰⁸ Article 6 C et D

¹⁰⁹ T-LAND (99) 6 op. cit.

Habitats » et « Oiseaux », « Emeraude » édifiées dans le cadre de la Convention de Berne...) ainsi que dans les politiques agricoles où le lien avec le paysage du quotidien est particulièrement évident¹¹⁰.

Pour ce faire, la politique intégrée devrait selon les experts tenir compte de trois aspects¹¹¹. L'aspect dit horizontal qui comprant toutes les politiques sectorielles ayant des effets directs ou indirects sur le paysage du quotidien. A l'inverse, l'aspect vertical inclut et réunit les politiques paysagères de chaque niveau étatique dans un véritable concept politique, de l'état central ou fédéral aux États membres, aux régions ainsi qu'aux communes. Cet aspect résulte donc du principe de la subsidiarité. Enfin l'aspect dit « transversal » qui lui tient compte du fait que les problèmes d'un monde toujours plus complexe mettent en jeu de nouveaux acteurs (organisation ou institutions privées notamment) qui commencent à jouer un rôle de plus en plus important dans le développement de la société civile moderne.

Reste à savoir si ces objectifs sont pris en compte par le droit français. Il semblerait que la notion même de paysage du quotidien soit partiellement prise en compte (chapitre 2).

¹¹⁰ M. PRIEUR, S. DUROUSSEAU « Étude de droit comparé sur la participation du public en matière de paysage dans le contexte de la mise en œuvre de la convention européenne du paysage » 10 janvier 2004 T-FLOR 3 (2004) 6

¹¹¹ A. STALDER « instruments innovateurs pour la protection, la gestion et l'aménagement du paysage » première conférence des États contractants et signataires de la Convention Européenne du Paysage T-FLOR 1 (2001) 11

B. De MONTMOLLIN : « instruments innovateurs en vue de la protection, de la gestion et de l'aménagement du paysage » deuxième conférence des États contractants et signataires de la Convention Européenne du Paysage T-FLOR 2 (2002) 23

Chapitre 2 LE PAYSAGE DU QUOTIDIEN : UNE NOTION PARTIELLEMENT PRISE EN COMPTE PAR LE DROIT FRANÇAIS

L'importance accordée au paysage en tant que valeur naturelle et culturelle n'a été que progressivement consacrée en droit français. Le paysage avant la loi de 1993¹¹² n'a été appréhendé généralement que sous l'angle du beau avec une approche purement patrimoniale¹¹³ en ne prenant en considération que le paysage exceptionnel¹¹⁴. Ce n'est qu'avec la montée en puissance des préoccupations environnementales que les politiques publiques se dotent d'outils juridiques plus spécifiques. Ces outils ont permis progressivement de prendre en considération le paysage du quotidien (Section 1) mais la véritable nouveauté s'inscrit dans les démarches partenariales (Section 2).

Section 1 La prise en compte du paysage du quotidien dans les politiques publiques.

L'ampleur des textes normatifs faisant référence au paysage du quotidien montre bien une réelle volonté du législateur de se préoccuper de ce dernier (§1). Toutefois, il est regrettable de constater que cette prise en compte du paysage du quotidien est finalement, en pratique, assez relative (§2).

§ 1 La volonté de prendre en compte le paysage du quotidien par le législateur français.

Si le terme de paysage du quotidien n'existe pas encore en droit français, celui-ci est en réalité pris en considération assez tôt par le droit de l'urbanisme et de manière plus ou moins indirecte par le droit de l'environnement. Il y a d'abord une volonté d'avoir une

¹¹² Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur du paysage

¹¹³ Loi du 21 avril 1866 sur les sites naturels, loi de 1906 sur l'énergie, Loi du 31 décembre 1913 complétée par la loi du 25 février 1945 sur les monuments historiques, Loi de 1930 sur les sites

¹¹⁴ P. CADIEU *La loi Paysage* op. cit.

approche globale de ce paysage, ce qui se traduira à travers une politique de zonage (A). Il s'agit ensuite d'intervenir sur les éléments du paysage du quotidien, susceptibles de lui porter atteinte. Dans ce cas des mesures particulières en tiennent lieu (B).

A) Une prise en compte basée sur une politique de zonage

Bien qu'il n'existe aucun instrument spécifique à la politique du paysage¹¹⁵, les politiques publiques en matière d'urbanisme et d'environnement ont un impact évident dans la prise en compte du paysage du quotidien. Il s'agit plus particulièrement de la planification urbaine (1), le droit de l'environnement ayant quant à lui pris en considération cet espace dans les dispositions relatives à la protection de la nature (2).

1) En matière de planification urbaine

Le droit de l'urbanisme a été le premier à prendre en compte le paysage du quotidien. Directement inspirée de la loi de 1976 sur la protection de la nature, la loi de 1977¹¹⁶ est l'une des premières à avoir affirmé l'existence de paysages à la fois naturels et urbains. Cette notion de paysage urbain est d'autant plus novatrice que la population encore à l'heure actuelle, ne conçoit pas le paysage comme un espace urbanisé¹¹⁷. Comme le souligne Monsieur DROBENKO, la préoccupation centrale du droit de l'urbanisme est de « déterminer les conditions d'occupation du sol et de l'espace, dans un souci d'équilibre entre la préservation de l'environnement et le développement urbain »¹¹⁸. En effet, s'il peut exister une complémentarité entre le bâti et son milieu environnement¹¹⁹ c'est plutôt en terme de conflit

¹¹⁵ M. PRIEUR, S. DUROUSSEAU op. cit.

¹¹⁶ Loi n° 77-2 sur l'architecture du 3 janvier 1977 : l'article 1^{er} affirme que « 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, avant de préciser qu'en conséquence les autorités habilitées à délivrer les permis de construire, ... s'assure, au cours de l'instruction des demandes, du respect de cet intérêt ».

¹¹⁷ Dans son « livre vert » sur l'avenir de l'environnement dans les villes européennes publié en 1990, la Commission européenne a réalisé une synthèse intéressante notamment en matière de « paysage urbain », en reconnaissant la nécessité d'espaces verts permettant une halte provisoire au sortir de lieux urbains. Ces parcs, jardins et avenues boisées constituent des points vitaux autour desquels tout le paysage urbain s'articule. Claire FARGEOT « intégrons le paysage » MTP du 2 août 1991 p. 19

¹¹⁸ B. DROBENKO : *Droit de l'urbanisme*, Édition Gualino p. 29

¹¹⁹ M. Max QUERRIEN « La création architecturale authentique, loin de détruire le site, le parachève. Nul n'a jamais soutenu que le Parthénon défigure l'Acropole ». *La protection des sites et l'urbanisme*.

que s'analysent généralement les rapports entre l'acte de construire et le milieu naturel ou urbain dans lequel il s'insère. A ce titre, il est mentionné dès le premier article du Code de l'urbanisme, en posant le principe selon lequel « le territoire est le patrimoine commun de la nation »¹²⁰. Une telle affirmation est elle aussi assez novatrice dans la mesure où le territoire que l'on peut assimiler au paysage du quotidien est en quelque sorte « patrimonialisé ».

Le droit de l'urbanisme se caractérise par un certain nombre de principes fondamentaux et de règles générales d'urbanisme applicables sur l'ensemble du territoire. Parallèlement et en vue de favoriser la participation des élus locaux, des documents de planification locale ont été institués.

Les deux dispositions "paysagères" du règlement national d'urbanisme se caractérisent par la généralité de leur champ d'application. Les paysages du quotidien autant que ceux remarquables peuvent être ainsi préservés. Il s'agit tout d'abord de l'article R111-14-1 du Code de l'urbanisme qui énonce qu'un permis de construire peut être refusé "s'il est de nature à favoriser une urbanisation dispersée". Cette disposition a pour objet de lutter contre le mitage des espaces ruraux face à une urbanisation néfaste à l'harmonie du paysage du quotidien. L'article R111-21 précise également qu'un permis de construire peut être refusé, "s'il est de nature à porter atteinte... aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales".

Parmi les dispositions supra communales, le législateur est aussi intervenu pour réguler l'urbanisation à l'entrée des villes. En effet, l'extension rapide et désordonnée de l'urbanisation le long des axes routiers est la cause d'une dégradation des paysages urbains. Le mélange d'architectures, de styles différents produit un sentiment de désorganisation et de laisser-faire. Cela est dû notamment à l'implantation des grandes surfaces commerciales attirées par le faible coût des terrains avec la possibilité de créer de vastes parkings nus sans trottoir ni végétation. De plus ces lieux de grande circulation deviennent des espaces stratégiques pour les afficheurs, ce qui rend difficile la lisibilité des voies¹²¹. La loi du 2

Communication de l'Académie des sciences morales et politiques. Nov 1965 » in P. MINDU « permis de construire et paysage » revue juridique du centre ouest janvier 1988 p.204

¹²⁰ Art. L.110 C. urb.

¹²¹ Jean-Claude GALLETY : « Entrées de villes et paysages péri urbains ». Colloque 92 p.54

février 1995 dite loi BARNIER¹²² a introduit dans les règles générales d'urbanisme des mesures visant à encadrer le développement de l'urbanisation autour de ces axes routiers. Elle interdit en principe, toute construction dans une bande de 100 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du Code de la voirie routière et de 75 mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation¹²³.

Outre des dispositions spécifiques aux paysages remarquables¹²⁴, les directives territoriales d'aménagement (D.T.A.), élaborées à l'initiative de l'État ou sur demande d'une région, fixent les «orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires »¹²⁵.

Tout comme ces règles supra communales, les documents d'urbanisme d'initiative locale concourent également à la prise en compte du paysage du quotidien. Les schémas de cohérence territoriale (S.C.O.T.), les plans locaux d'urbanisme (P.L.U.) et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer « la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages » en respectant « les objectifs de développement durable »¹²⁶. La référence explicite au développement durable s'inscrit bien dans la démarche de gestion énoncée par la Convention européenne. En effet, ces documents d'urbanisme modifiés par la loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 contiennent des dispositions qui visent explicitement le paysage ou contribuent à le protéger à titre accessoire. Il en est ainsi, en particulier, du S.C.O.T.¹²⁷. Instrument de planification intercommunale il vise à la fois la protection des paysages et la mise en valeur des entrées de ville. A ce titre, c'est un document stratégique permettant pour l'agglomération une coordination des politiques d'urbanisme, d'habitat, de déplacement et d'équipements commerciaux¹²⁸. La teneur intercommunale du S.C.O.T. est tout important pour le paysage du quotidien. Celui peut être ainsi pris en

¹²² Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

¹²³ Article L.111-1-4 C. urb.

¹²⁴ Il s'agit notamment des dispositions issues de la loi montagne et littoral

¹²⁵ Art. L.111-1-1 C. urb.

¹²⁶ Art. L.121-1 du Code Urb.

¹²⁷ Article L.122-1 du Code de l'urb.

¹²⁸ la loi SRU F. MEYER *L'officiel en bref* n° 6/1999 p.477

compte de manière plus globale. En effet de nombreux paysages n'ont pas forcément de limites avec le territoire d'une seule commune¹²⁹ d'autant que les P.L.U. doivent lui être compatibles.

Bien qu'à une échelle seulement communale, le P.L.U. est particulièrement intéressant s'agissant du paysage du quotidien. En effet, il s'attache à l'aménagement, au traitement de l'espace public, à l'environnement ainsi qu'au paysage¹³⁰. Il est donc arrivé que des études paysagères préparent l'élaboration du P.L.U.¹³¹. La prise en compte du paysage du quotidien résulte de l'obligation de faire figurer dans le rapport de présentation « l'analyse de l'état initial de l'environnement »¹³², ainsi que le projet d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.) qui depuis la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 est au cœur du nouveau dispositif.

De plus, la loi Paysage a ajouté une mention facultative à l'article L.123-1 7°. Cette disposition permet d'identifier et de localiser¹³³ des éléments de paysage qu'ils soient naturels ou architecturaux qui ne font pas l'objet de protection particulière au titre des législations sur les sites ou les monuments historiques. Il est possible de délimiter sur les documents graphiques un quartier, une rue, un secteur. Ces éléments peuvent recouvrir tant des éléments bâtis (muret, façade d'un bâtiment...) que naturels (arbre, plantation d'alignement...). Le Code de l'urbanisme prévoit également la possibilité de protéger des terrains cultivés en zone urbaine¹³⁴ que ce soit des jardins familiaux, maraîchers ou de vignobles imbriqués dans un tissu urbain.

¹²⁹ A. GUIGNIER « Le droit et le paysage » cours de licence professionnelle

¹³⁰ art. L.123-1 du Code de l'urbanisme

¹³¹ Le Conseil d'État a été amené à considérer que si un cabinet de paysagistes avait mené une étude sur les paysages de la commune puis en avait exposé ses conclusions à une commission communale, cela ne constituait pas un empiétement sur les compétences du conseil municipal CE 2 décembre 1992, *Commune du Bény-Bocage* in M. PRIEUR op. cit.

¹³² Art. R.122-2 du Code de l'urbanisme

¹³³ A noter qu'alors que la loi Paysage avait disposé que le P.L.U. peut "identifier et délimiter" des éléments de paysage, la loi du 9 février 1994 (loi Bosson) précise que ces éléments peuvent être "identifiés et localisés". Cette différence sémantique a pour objet de tirer les conséquences de la nature même des éléments de paysage que le législateur a estimé peu adaptée à une délimitation précise. C'est donc dans un souci de souplesse, notamment sur les limites de ces éléments que le législateur a introduit une nouvelle terminologie dans l'article L. 123-1-7° B. PHEMOLANT « La loi n° 94-112 du 9 février 1994 : Quelles nouvelles dispositions en matière d'urbanisme et de construction ? » Chronique *B.J.D.U.* N° 2/1994 Page: 3.

¹³⁴ L.123-1 9° C.urb.

Les P.L.U. peuvent également fixer un ou des coefficients d'occupation des sols (C.O.S.) qui déterminent la densité des constructions admises dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes pour permettre des transferts¹³⁵ de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions.

Le Plan local d'urbanisme peut aussi mentionner des espaces boisés classés (art. L.130-1 C. urb.). L'idée est d'organiser la protection de bois et forêts mais aussi de haies et réseaux de haies, plantations d'alignement ou simplement d'arbres isolés dont le rôle est important aussi bien pour la structuration des paysages ruraux et la préservation de la faune et de la flore, que pour les activités agricoles (coupe vent, prévention du ruissellement et de l'érosion, milieux propices à certaines cultures...). Bien qu'un tel classement entraîne de lourdes sujétions pour les propriétaires concernés, il est regrettable que ces espaces ne constituent pas des emplacements réservés¹³⁶, ce qui a pour conséquence d'augmenter les possibilités de construction.

Dans un même souci de protection le P.L.U. doit mentionner l'existence d'espaces naturels sensibles dont le but est de protéger les espaces verts menacés par l'urbanisation. Géré par le département, le financement de ces espaces paraît intéressant en ce qu'il applique pour ainsi dire le principe pollueur-payeur. En effet, ils permettent la perception d'une taxe qui leur est spécifique (T.D.E.N.S. : taxe départementale des espaces naturels sensibles) dont le régime est intégré aux contributions des constructeurs. Cette taxe est alors destinée à financer l'entretien ou l'acquisition de ces espaces en vue de leur ouverture au public¹³⁷.

2) En matière de protection de la nature

Les espaces naturels, qui s'opposent aux espaces urbains disposent d'un régime juridique dense. De très nombreuses dispositions visent à le sauvegarder à l'aide d'instruments

¹³⁵ Art. L.123-4 C.urb.

¹³⁶ La totalité d'un terrain qui ne comprend pas d'emplacement réservé peut être pris en compte pour le calcul de possibilités de construction alors même qu'une grande partie de la parcelle est classée au POS de la commune parmi les espaces boisés à conserver. CE 3 mai 2002 M. et madame Cardon req. N°182 508 *revue du juris-Classeur Construction-Urbanisme* juillet-août 2002 p.20 n°183

¹³⁷ Bien que l'accès au public ne constitue pas l'objectif principal d'un espace naturel sensible : CE 22 février 2002 Association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trioux, du Leff et leur milieu vivant, M. et Madame Bigot – Req. N°208 769. A.J.D.A. juillet-août 2002 p.645.

divers. Pour certaines, la propriété de ces espaces est dévolue à une personne publique propre, pour d'autres, elle demeure aux propriétaires particuliers, personnes privées ou publiques. Certaines établissent de véritables protections à l'aide d'interdictions, de défenses, de soumissions à autorisations,... D'autres se contentent de planifier les espaces naturels.

Pour l'ensemble de ces mesures, le Paysage ne constitue pas la priorité. Elles ont vocation à préserver les équilibres biologiques sensibles ou bien directement certaines espèces floristiques ou faunistiques. Les protections, les planifications qu'elles mettent en oeuvre ont pourtant comme effet direct la préservation de paysages du quotidien. Parmi ces espaces, le droit français s'est dès la fin du siècle dernier préoccupé des zones particulièrement fragiles.

C'est le cas notamment des parcs nationaux considérés comme des « grands sanctuaires » de la nature. Ce n'est qu'en 1960 que les parcs nationaux sont apparus en France¹³⁸. Il s'agit de l'une des premières procédures de protection des milieux naturels à des fins de conservation de la nature. Ils font l'objet d'une procédure relativement centralisée¹³⁹ et l'État intervient dans la gestion du parc dans la mesure où le ministre chargé de l'environnement contrôle les actions du directeur du parc. En effet ce dernier détient de nombreuses prérogatives en matière de police. Il peut imposer certaines restrictions concernant la liberté de circulation ainsi qu'en matière d'occupation du sol¹⁴⁰. De plus, l'affichage publicitaire y est interdit¹⁴¹ et il y a une obligation d'enfouir les lignes électriques¹⁴². Le paysage du quotidien n'est pas inclus en tant que tel dans le règlement, mais la conservation stricte du milieu contribue à sa protection.

Créé à l'origine par voie réglementaire¹⁴³, l'objectif des parcs naturels régionaux est quant à lui différent. Créé à l'origine par voie réglementaire¹⁴⁴, leur objectif consiste

¹³⁸ la loi n°60-708 du 22 juillet 1960, complétée par décret n°61-1195 du 31 octobre 1961. Il ont existé dès le début du XIXème siècle aux USA

¹³⁹ L'initiative appartient au Ministre de l'environnement qui va émettre un projet et va procéder à une série de consultations puis le soumettre au Premier ministre. Après la prise en considération de ce dernier il est procédé à une enquête publique. A cette occasion tous les administrés sont appelés à donner leur avis. Enfin un décret en Conseil d'État classe le territoire en parc national. Art. R241-1 s. C.env.

¹⁴⁰ Art. L331-3 C.env.

¹⁴¹ L331-4 C.env.

¹⁴² L331-5 C.env.

¹⁴³ En 1967 par la D.A.T.A.R car ils n'entraînent pas de servitude ou d'atteinte au droit de propriété, mais la loi Paysage leur confère désormais un statut législatif.

essentiellement à contribuer à la protection du patrimoine naturel et culturel mais également au développement économique et social du parc. Ils constituent selon l'article L.333-1 du Code de l'environnement un « cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel ». Chaque parc est géré par une charte qui détermine les orientations à suivre. A la différence des parcs nationaux, leur procédure de création est essentiellement décentralisée bien que la charte soit adoptée par décret¹⁴⁵. Les parcs naturels régionaux s'inscrivent particulièrement dans une politique de gestion des paysages du quotidien en ce qu'il sont des outils privilégiés pour une démarche de développement durable. On constate en effet en pratique que de nombreux parcs sont à l'origine de projets de paysage et d'actions de sensibilisation du public¹⁴⁶. La charte du parc peut en effet contenir des priorités d'action en matière de paysage du quotidien. Il peut s'agir par exemple de maintenir des paysages ouverts permettant un paysage plus rythmé et plus coloré¹⁴⁷. Les P.N.R. permettent aussi des actions en matière d'accueil, d'éducation et d'information du public en favorisant le contact avec la nature et en sensibilisant les habitants aux problèmes environnementaux et aux paysages du quotidien. L'aspect novateur de cet instrument juridique est qu'il s'inscrit dans une démarche contractuelle. A la différence des parcs nationaux, les P.N.R. reposent sur un accord négocié entre les partenaires locaux concernés, la région, les départements et les communes du parc¹⁴⁸. Cet accord permet ainsi une meilleure adhésion des collectivités pour faire respecter les objectifs définis dans la charte qui depuis la loi Paysage s'impose aux documents

¹⁴⁴ En 1967 car ils n'entraînaient pas de servitude ou d'atteinte au droit de propriété, mais la loi Paysage leur confère en 1993 un statut législatif.

¹⁴⁵ La région est à l'initiative de création d'un PNR. Le projet de charte constitutive est soumis pour accord aux communes concernées et aux départements, aux partenaires intéressés, et est ensuite mis à enquête publique. La charte est ensuite adoptée par décret après avis des ministres intéressés, du Conseil national de la protection de la nature et de la fédération des P.N.R.. Le classement est valable 10 ans renouvelable après avoir révisé la charte.

¹⁴⁶ A titre d'exemple les P.N.R. des volcans d'Auvergne, de Chartreuse, des Bauges ainsi ont mené prioritairement leurs actions en faveur de leurs paysages. P. COUDRAY, A. VOUREC, URBANIS *La charte paysagère : outil d'aménagement de l'espace intercommunal*. Fédération des parcs naturels régionaux de France La documentation française

¹⁴⁷ C'est l'un des objectifs contenus dans la charte du P.N.R. Ballons des Vosges approuvée en juin 1997. Le parc a d'ailleurs prévu de consacrer plus de 20 % du montant total de ses investissements pour cet objectif, in *Réussir un plan de paysage PNRBV* p. 6 et 19.

¹⁴⁸ A noter que depuis la loi du 2 février 1995 les nouveaux parcs créés voient leur gestion confiée à un syndicat mixte ce qui semble justifié dans la mesure où un syndicat mixte ne peut être constitué que par accord entre les collectivités concernées. Ce qui n'est cependant pas sans poser de difficultés. A titre d'exemple il aura presque fallu trente ans pour que le P.N.R. de Millevaches en Limousin voie le jour. *La création du PNR de Millevaches en Limousin : enquête sur les raisons du déblocage* C. ANDRE, M. DECATHEU, T.T.V. DINH, A. GUILBERT, A-M.LEFLAIVE, S. RUTARD, Y. VERGER enquête sociologique menée dans le cadre du magistère de droit de l'environnement et de l'urbanisme session 2004/2005.

d'urbanisme. Il n'y a donc pas de la part des élus le sentiment d'être sous l'emprise de la contrainte. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les P.N.R. font l'objet d'un vif succès¹⁴⁹ et s'inscrivent sans conteste dans l'esprit de la Convention européenne du paysage.

A la différence des parcs, l'origine des réserves est associative¹⁵⁰ bien qu'elles aient par la suite été reconnues d'un point de vue législatif¹⁵¹. L'objectif principal ressemble à celui du parc national, mais la réserve répond aussi à des objectifs particuliers qui ont l'avantage d'être applicables aussi bien sur le domaine public que sur la propriété privée. Les principaux objectifs concernent la préservation ou la reconstitution des populations animales ou végétales et de leurs habitats mais aussi les études scientifiques ou techniques indispensables au développement des connaissances¹⁵². La procédure de ces réserves varie en fonction de leur catégories selon qu'il s'agit d'une réserve naturelle nationale ou régionale. Le paysage est donc pris en compte de manière indirecte puisque que comme les P.N. et les P.L.R. l'affichage publicitaire y est interdit et il est nécessaire d'enfouir les lignes électriques. L'article L332-1 du Code de l'environnement définit la réserve comme une « partie de territoire ». Cette mention rappelle la définition du paysage de la Convention de Florence.

Si l'objet d'une réserve consiste essentiellement dans la protection d'une espèce animale ou végétale, il en va de même concernant les arrêtés de biotope¹⁵³ qui offrent la possibilité pour le préfet de prendre un arrêté afin de prévenir la disparition d'espèces protégées, c'est à dire pour toute espèce animale non domestique ou végétale non cultivée figurant sur les listes prises en application de la loi de 1976. Les biotopes concernés sont les mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toute autre formation

¹⁴⁹ Plus de 45 P.N.R. ont été institués depuis 2005. La région Limousine en compte à elle seule deux.

¹⁵⁰ plus de 2500 réserves ont été créées sans mécanisme officiel

¹⁵¹ avec la loi du 1er juillet 1957 (article 8bis) qui modifiait la loi de 1930 sur les sites en prévoyant la possibilité de classer un site en réserve naturelle. Cette disposition est aujourd'hui abrogée par la loi de 1976 relative à la protection de la nature qui consacre son chapitre 3 aux réserves naturelles (art.L.332-1 et suiv.).

¹⁵² L'art. L332-1 C. env. énonce les éléments à prendre en considération. Il s'agit de « la préservation d'espèces animales ou végétales et d'habitats en voie de disparition sur tout ou partie du territoire national ou présentant des qualités remarquables. La reconstitution de populations animales ou végétales ou leurs habitats. La conservation des jardins botaniques. La préservation de biotope ou de formations géologiques...remarquables. La préservation ou constitution d'étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage. Les études scientifiques. La préservation de sites présentant un intérêt particulier pour l'étude de l'évolution de la vie et des 11ères activités humaines ».

¹⁵³ L'article R.211-12 C.rur. (art. 4 décret 77-1296 du 25 novembre 1977)

naturelle¹⁵⁴. L'arrêté peut prévoir des mesures d'interdictions en vue de prévenir des actions ou des activités susceptibles de modifier ou de détruire le biotope (interdiction de débroussaillage, de coupe, de brûlage et de broyage de végétaux, d'extraction de matériaux, de création de voie de circulation...) ou en vue de prévenir des activités susceptibles de déranger les espèces protégées (VTT, escalade, camping, bivouac, bruit, prise de vue, divagation des animaux domestiques...) notamment pendant des périodes où l'équilibre biologique est le plus fragile.

Dans la même optique, L'État français a mis en place un travail d'identification à travers l'institution de zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique (Z.N.I.E.F.F.) afin de mieux connaître le patrimoine naturel français. Bien que de nature scientifique¹⁵⁵, les associations de protection de l'environnement sont également associées à la mise en place de cet inventaire. L'objectif est d'inventorier en deux grandes catégories, les richesses écologiques françaises. La deuxième catégorie concerne tout particulièrement le paysage du quotidien en ce qu'elle identifie les grands ensembles naturels ayant une cohérence écologique et paysagère. Bien que dépourvu de valeur juridique, cet inventaire sert de base à la définition de la politique de protection de la nature notamment pour les milieux les plus sensibles et peut orienter le juge pour apprécier la légalité d'un terrain litigieux¹⁵⁶. C'est aussi un instrument évolutif de sensibilisation au respect de l'environnement et à la protection de la nature et préfigurant d'une certaine manière les sites Natura 2000 organisés par les instances européennes. Celui-ci est un dispositif communautaire de protection globale visant à la réalisation d'un « Réseau écologique communautaire ». Il est constitué par l'ensemble de sites éligibles retenus au titre de deux directives communautaires¹⁵⁷.

Le droit de la protection de la nature est aussi intervenu dans le domaine forestier par l'institution de forêts de protection. L'objectif est ici de préserver des forêts pour cause

¹⁵⁴ R211-12 C.env.

¹⁵⁵ L'inventaire a été réalisé dans le cadre d'une convention permanente passée entre le Ministère de l'environnement et le muséum d'histoire naturelle, établissement public de l'État regroupant des spécialistes des sciences de la nature

¹⁵⁶ CE 20 mars 1997 Note L. Erstein in *Le paysage et le droit* A. GUIGNIER

¹⁵⁷ la directive du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (*directive n°79-409 CEE*),

La directive du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (*directive 92/43CEE*).

d'utilité publique, notamment si elles sont nécessaires au maintien des terres sur les montagnes, défense contre les avalanches et érosion¹⁵⁸... Cette mesure est aussi applicable s'agissant du paysage du quotidien pour préserver une « ceinture verte » autour des grandes agglomérations.

Le droit de l'environnement est aussi intervenu en matière droit rural¹⁵⁹. Depuis la loi BARNIER de 1995, les propriétaires de terrains non bâtis ont une obligation d'entretien. A ce titre le maire peut notifier à ce dernier, l'obligation d'effectuer les travaux de remise en état du site et ce à ses frais¹⁶⁰. De la même manière, l'absence d'exploitation agricole des terres peut avoir des effets négatifs sur le paysage du quotidien. Aussi le préfet a la faculté de mettre en demeure le propriétaire de cultiver ces terres abandonnées¹⁶¹. Le paysage du quotidien est aussi pris en compte dans les opérations d'aménagement foncier. Les nombreuses opérations de remembrement ont eu un effet non négligeable sur le paysage du quotidien se traduisant généralement par l'arrachage de haies, le comblement des fossés, la modification des cours d'eau. Depuis la loi Paysage, la commission communale de remembrement peut décider de la remise en état des haies et talus. De plus, certains aménagements fonciers doivent être précédés d'une étude d'aménagement qui comporte entre autres l'état initial paysager¹⁶².

On peut donc dire que les instruments juridiques en matière de protection de la nature sont d'une grande diversité. Cela s'explique notamment par le fait que le législateur ait voulu adapter au mieux les conditions de la protection à chaque spécificité de territoire qui existe. L'ensemble de ces mesures témoigne de la nécessité de fournir les moyens de préserver l'intérêt collectif face aux spéculations risquant de dilapider ce patrimoine naturel¹⁶³. Un certain nombre de textes attestent de la prise de conscience ancienne de ce besoin. La loi du 10 juillet 1976¹⁶⁴ sur la protection de la nature a renforcé la législation en la matière en

¹⁵⁸ Art.L.411-1 C.for.

¹⁵⁹ Bien qu'il ait fallu attendre la loi d'orientation agricole de 1999 pour que le terme de paysage, via « l'entretien des paysages », soit mentionné dans les objectifs de la politique agricole.

¹⁶⁰ Art. L.2213-25 CGTC

¹⁶¹ art.L.125-1c.rural

¹⁶² Art. L121-1 C.rur.

¹⁶³ Viviane LEVY-BRUHL et Hervé COQUILLARD : « La gestion et la protection de l'espace en 36 fiches juridiques » 1998 2ème édition. Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. La documentation française.

¹⁶⁴ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature codifié aux articles L122-1 et s. du C.env.

introduisant de nouveaux instruments de protection visant expressément la protection des espèces sauvages et des milieux naturels. Elle constitue la pierre angulaire du droit en la matière. Cette diversité des mesures envisageables permet non seulement de s'adapter à de nombreuses situations écologiques, mais aussi de saisir des opportunités ou de répondre à des besoins locaux.

B) Une prise en compte par des mesures particulières

La politique de zonage menée par la législation urbaine et environnementale française permet de prendre en compte le paysage du quotidien. Elle se traduit par des mesures particulières en matière d'occupation du sol (1). D'autre part, le droit de l'environnement est intervenu pour réguler des installations ayant un impact sur le paysage du quotidien. On parlera ici de « pollution visuelle » (2) dans la mesure où ces dispositions concerne spécifiquement le paysage.

1) En matière d'occupation du sol

La construction constitue l'opération qui porte principalement atteinte aux paysages. Imposer la prise en compte paysagère dès le permis de construire permet d'éviter, d'anticiper, les éventuels dommages que les paysages pourraient subir. En ce sens le volet paysager du permis de construire institué par la loi du 8 janvier 1993 s'inscrit parfaitement dans la notion de gestion des paysages. Elle impose dans le dossier de demande de permis de construire un "volet paysager" précisant par des documents graphiques ou photographiques, l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement des accès et des abords¹⁶⁵. Ceci a pour but d'obliger le demandeur à mieux apprécier lui même l'impact visuel de son projet et d'aider l'autorité compétente à mieux prendre en compte l'effet paysager d'une construction aussi bien en milieu rural qu'urbain. Il est de ce fait considéré comme une

¹⁶⁵ art.L.421-2, al.5 c.urb.

formalité supplémentaire et son insuffisance peut conduire le juge à annuler le permis de construire¹⁶⁶.

De plus, le projet architectural doit être réalisé par un architecte mais il existe des exceptions pour les modifications ou les édifications de faible importance¹⁶⁷. Une telle obligation semble nécessaire pour garantir une bonne insertion de la construction dans le paysage environnant. Le juge est à ce titre attentif à cette obligation¹⁶⁸.

Enfin, le contrôle juridictionnel pourra s'effectuer sur l'octroi ou le refus du permis de construire sur la base de l'art.R.111-21 du code de l'urbanisme relatif à l'aspect des constructions disposant que le permis de construire pourra être refusé s'il est de nature « à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages culturels ou urbains, ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».

Le permis de construire doit bien entendu être conforme au P.L.U. Pour autant le juge a estimé que dans l'hypothèse où est un P.L.U. est illégal, il n'entraîne pas nécessairement l'illégalité d'un permis de construire pris sous l'emprise de ce plan¹⁶⁹.

D'autre part, lorsque les « éléments de paysage » ont été identifiés dans le P.L.U., les travaux qui y sont effectués doivent faire l'objet d'une autorisation préalable au titre de la législation sur les installations et travaux divers. Cette législation vise à éviter que certains

¹⁶⁶ « les photographies produites ne situent pas le terrain dans le paysage qui l'entoure et la notice (...) ne décrit nullement le paysage et l'environnement existants » TA Nice 28 octobre 1997 Préfet du Var c/ Commune de Bandol, req. n°97-2731

« Si un dossier de demande du permis de construire comporte un document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction dans l'environnement, les pièces ne faisant pas apparaître l'environnement de la construction projetée et ne permettant pas, même par recoupement de la situer. Le permis de construire se doit d'être annulé » TA, Rouen, 6 juin 1996, De COSSE BRISSAC *in Environnement et urbanisme* 1999

¹⁶⁷ Art. L421-2 C.urb. et R421-1-2 C.urb.

- édification ou modification de construction de faible importance,
- aménagements intérieurs
- constructions qui n'excèdent pas 170m² de S.H.O.N. (à usage autre qu'agricole)
- constructions agricoles qui n'excèdent pas 800m² de S.H.O.B.

¹⁶⁸ Tout refus de l'architecte interdit à un maire de délivrer un permis de construire C.A.A. Nancy 1^{er} juillet 1999 Préfet du Bas-Rhin *in* B. DROBENKO « Le volet paysager du permis de construire » *R..E..D.E.* n° 3 2003 p.301

¹⁶⁹ C.E. 1er avril 1998, Région d'Auvergne c/Association Puy-de-Dôme, Nature Environnement et autres, req. n° 192.856 B.J.D.U. Mme de SAINT-PULGENT, Rapp.

travaux non soumis à permis de construire ou à déclaration de travaux mais pouvant être générateurs de nuisances puissent porter atteinte à des éléments du paysage ou nécessiter des équipements pouvant être réalisés sans autorisation. Cette disposition dépend donc de l'importance qui sera accordée dans les P.L.U. à la préservation et à la mise en valeur du paysage. Depuis la loi S.R.U. cette disposition ouvre cette possibilité aux communes dépourvues de plan local d'urbanisme. En ce cas, c'est une délibération du Conseil Municipal prise après enquête publique qui identifie les éléments de paysages à protéger. Dans l'esprit du législateur, cette mesure visait expressément les communes de montagne pour leur permettre de sauvegarder les chalets d'alpage et le patrimoine bâti montagnard¹⁷⁰. Cependant, du fait de la généralité de sa rédaction l'application de cette possibilité concerne l'ensemble des paysages du quotidien. Bien que favorable aux paysages cette disposition n'est pas sans soulever certaines difficultés¹⁷¹ dans son application.

Le paysage du quotidien est aussi pris en compte s'agissant de la législation sur le camping et le caravanning ainsi que pour les lotissements mais les dispositions sont assez maigres. Le maire au nom de son pouvoir de police peut interdire le camping dans certaines zones « s'il risque de porter atteinte aux paysages naturels et urbains »¹⁷². Concernant les lotissements, il est simplement fait mention de la nécessité de « préciser le projet architectural et paysager du futur lotissement »¹⁷³ seulement en dans les communes qui ne sont pas dotées d'une carte communale ou d'un P.L.U.

Toutefois le droit de l'environnement est venu s'immiscer dans le droit de l'urbanisme lorsque sont implantées certaines installations. En effet, en raison de leur impact important sur le paysage, ces dernières font l'objet d'un statut particulier. Il peut s'agir d'usines ou de toutes « installations qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients »

¹⁷⁰ cf. P. JARLIER au nom de la Commission des lois, Sénat 1^{ère} lecture, séance du 27 février 2003 pour l'élaboration de la loi S.R.U.

¹⁷¹ Il s'agit d'une entorse à un principe qui sous-tend la logique même de la décentralisation de l'urbanisme : « *pas de transfert de compétence sans document d'urbanisme approuvé* ». Jusqu'à présent seule l'approbation d'un plan d'occupation des sols, puis d'un plan local d'urbanisme permettait un tel transfert. La loi Urbanisme et Habitat elle-même écarte le transfert de compétence automatique en cas d'approbation d'une carte communale. Le texte indique aussi que l'autorisation est délivrée au nom de la commune alors même qu'il ne s'appliquera qu'à de petites collectivités sans moyens d'assurer cette compétence nouvelle et qui ne pourront alors que s'en remettre qu'aux services de l'État.

¹⁷² art.R.443-10 C.urb.

¹⁷³ Art. L315-1-1 C.urb.

notamment pour la « protection de la nature et de l'environnement »¹⁷⁴. Dans ce cas deux décrets de 1977¹⁷⁵ en application de la loi de 1976 sur la protection de la nature ont mis en place une nomenclature permettant d'identifier les installations ayant des incidences sur l'environnement et qui devront être soumises à la procédure des I.C.P.E. (installations pour la protection de l'environnement). Le paysage est donc pris en compte à travers la notion d'environnement. De manière plus spécifique, le paysage est mentionné explicitement dans un arrêté intégré de 1998¹⁷⁶. Cet arrêté contribue potentiellement à l'amélioration des paysages des secteurs industriels dans la mesure où son article 6 prévoit que l'exploitant prend des dispositions appropriées pour intégrer les installations dans le paysage et que les installations doivent être entretenues en permanence ainsi que leurs abords (plantations, engazonnement).

D'autres installations comme les carrières subissent également un statut qui leur est propre puisque depuis 1993¹⁷⁷, elles sont soumises à un régime spécifique¹⁷⁸ au sein des installations classées. Elles ont le plus souvent un impact considérable sur le paysage du quotidien en ce qu'elles produisent de nombreux déchets ou matériaux non valorisables qu'il est nécessaire de stocker en surface. La réglementation est souvent peu efficace pour pallier cet inconvénient. Aussi, la démarche contractuelle peut être un outil intéressant pour limiter l'impact visuel engendré par ces exploitations¹⁷⁹ (création de lac, remblais, boisement...).

Ces deux installations tiennent leur spécificité en ce qu'elles sont toutes les deux¹⁸⁰ depuis 1993 soumises à la procédure d'étude d'impact. Cette procédure, créée suite à

¹⁷⁴ Art. L.511-1 s Cenv.

¹⁷⁵ Décr. n° 77-1133 et Décr. n° 77-1134 du 21 septembre 1977

¹⁷⁶ Arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement (J.O n° 52 du 3 mars 1998 page 3247).

¹⁷⁷ Loi n° 93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières (art. 515-1 à 6 Cenv.) et son décret d'application du 9 juin 1994 modifiant le décret du 21 septembre 1977 n° 77-1134 relatif aux ICPE en application de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. La jurisprudence du Conseil d'Etat avait d'ailleurs reproché que ces installations ne soient pas inscrites dans la nomenclature : CE 21 février 1986 association les amis de la terre, RJE 1986.1 p.85

¹⁷⁸ En tous cas de manière explicite : Cf PRIEUR *Droit de l'environnement* Précis Dalloz ,5ème édition novembre 2003 p534 n° 744.

¹⁷⁹ Martine QUINETTE :« un plan pour remodeler des carrières au fur et à mesure de leur exploitation » M.T.P. 21 septembre 2001 p.71

¹⁸⁰ Sauf certaines dérogations pour les carrières de marne ou granitique à ciel ouvert de faible superficie qui sont seulement soumises au régime de déclaration et donc exonéré d'étude d'impact (article L.515-1 C env.)

l'application de la loi de 1976¹⁸¹ sur la protection de la nature est justifiée par le principe de prévention pour évaluer préalablement à la réalisation d'un projet, ses effets néfastes sur l'environnement et le paysage. Par principe, tous les ouvrages sont soumis à étude d'impact sauf ceux spécialement énumérés dans une liste. L'étude d'impact doit contenir cinq éléments obligatoires parmi lesquels figure une analyse des effets du projet sur l'environnement et en particulier sur les paysages¹⁸² ainsi que les mesures envisagées par le pétitionnaire pour réduire les atteintes¹⁸³.

De plus, une obligation de remise en état des carrières est imposé depuis 1994¹⁸⁴. Désormais cette obligation pour l'ensemble des installations classées est rendue obligatoire depuis un récent décret¹⁸⁵. Dans le même sens, le conseil d'Etat vient de considérer que la prescription trentenaire est un principe général du droit qui s'applique en outre, à la remise en état des installations classées¹⁸⁶.

2) En matière de « pollution visuelle »

De nombreuses installations de faible volume ont un impact visuel sur le paysage du quotidien. Il s'agit tout d'abord de l'affichage publicitaire. Si la publicité peut présenter des

¹⁸¹ Décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature modifié par le décret du 1^{er} août 2003 faisant suite à la ratification par la France de la Convention d'Espoo relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière et à la condamnation par la France par la CJCE : CJCE 7 novembre 2002, Commission contre France ; aff. C-348/01.

¹⁸² Article 2 2° du décret précité. A noter qu'une circulaire du 2 juillet 1996 précisant les dispositions de l'arrêté du 22 septembre 1994 avait mentionné la nécessité pour l'étude d'impact de démontrer que l'intégration d'une carrière dans le paysage est réalisée de façon satisfaisante et que dans le cas contraire, une autorisation ne doit pas être délivrée. Il est regrettable que cette disposition ait été annulée dans une décision C.E., 6e et 2e sous-sect., 13 mars 1998, Union nationale des industriels de carrières et matériaux de construction (U.N.I.C.E.M.), n° 182894. R.J.E. 1998/3 p. 423

¹⁸³ Article 2 4° du décret précité

¹⁸⁴ Loi n° 94-588 du 15 juillet 1994 modifiant les dispositions du code minier.

¹⁸⁵ Décret n° 2005-1170 du 13 septembre 2005 (J.O. du 16 septembre 2005) modifiant le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 prévoyant les modalités de mise en œuvre de l'obligation de remise en état d'un site comportant des installations classées pour la protection de l'environnement (I.C.P.E.), prévue à l'article L.512-17 du Code de l'environnement, tel qu'il a été réformé par la loi BACHELOT sur les risques.

¹⁸⁶ "[...] les principes dont s'inspire l'article 2262 du Code civil font obstacle à ce que le préfet impose, à son ayant droit ou à la personne qui s'est substituée à lui, la charge financière des mesures à prendre au titre de la remise en état d'un site lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis la date à laquelle la cessation d'activité a été portée à la connaissance de l'administration, sauf dans le cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés." C.E. Ass. 8 juillet 2005, Société ALUSUISSE-LONZA-FRANCE, req. n°247976.

qualités décorative, esthétiques remarquables, elle peut à l'inverse être assimilée à une véritable « pollution » visuelle source d'agacement¹⁸⁷. Suite aux multiples législations antérieures¹⁸⁸ souvent trop limitées dans leur champ d'application et peu adaptées aux conditions actuelles, la loi de 1979¹⁸⁹ est intervenue spécialement pour réguler l'ampleur de ces installations. Ce régime a pour objectif la protection de l'esthétique du cadre de vie¹⁹⁰, notion très proche que l'on peut assimiler au paysage du quotidien. Il se révèle également d'un intérêt particulier du fait du caractère général de son champ d'application bien que la législation établisse des distinctions en fonction de la zone considérée. Par principe¹⁹¹, la publicité est interdite hors agglomération¹⁹² ainsi que dans les zones qualifiées¹⁹³. Lorsqu'elle est autorisée, la loi prévoit des conditions de dimensions, d'implantation spécifique à respecter en fonction du nombre d'habitants de la commune concernée. Il peut être dérogé à ce principe par la création de « zone de publicité autorisée », à proximité immédiate des établissements commerciaux et industriels, ou des centres artisanaux, ou dans des groupements d'habitations. Les autorités locales compétentes disposent d'un large pouvoir de réglementation de l'affichage tant sur la délimitation des « zones de publicité restreinte » que sur les prescriptions spéciales¹⁹⁴.

¹⁸⁷ Il s'est développé depuis ces dernières années de nombreuses associations en faveur du paysage dont le combat quotidien concerne le l'affichage publicitaire illégal, à titre d'exemple on peut citer l'association paysage de France (<http://paysagesdefrance.free.fr/>)

¹⁸⁸ Lois de 1902, 1910, 1913, 1930, 1935, et surtout là l'échec de la loi du 12 avril 1943.

¹⁸⁹ Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et au pré enseignes.

¹⁹⁰ Un décret antérieur à la loi de 1979 avait pour objectif celui de la sécurité routière (Décret n°76-148 du 11 février 1976) ce qui n'est pas sans poser certaines difficultés par rapport à la compatibilité de la loi de 1979 avec ce décret : Jean-Philippe STREBLER *Guide juridique et pratique de l'affichage publicitaire : textes et jurisprudence commentés* 1997 Litec.

¹⁹¹ En dehors des « pré enseignes dérogatoire » (art. L.581-19 C. env.), le maire a la faculté d'instituer hors agglomération des zones dites de « publicité autorisée » (art. L.581-7 C. env.)

¹⁹² Art. L.581-7 C. env.

¹⁹³ Certains monuments naturels et historiques, réserves naturelles, parcs nationaux, arbres...Art. L.581-4 et L.581-8 C.env.

¹⁹⁴ Un maire peut légalement sans excéder ses pouvoirs, instituer cinq zones de publicité restreinte recouvrant la totalité d'une agglomération. CE, 30 janvier 1991; Ministre de l'équipement C/ la chambre syndicale française de l'affichage. De plus, ne sera pas considéré comme un détournement de pouvoir, la création de trois zones de publicité restreinte dont une « zone de protection absolue » couvrant la totalité d'une agglomération. L'interdiction de l'affichage publicitaire sur d'autres supports que le mobilier urbain mis en place par la commune correspondant aux quartiers résidentiels de la commune ne constituant pas une discrimination en faveur du mobilier urbain. Conseil d'Etat, 10 nov. 1997, Commune du Grand-Quevilly in STREBLER op. cit.

On peut d'ailleurs remarquer qu'un projet de loi avait prévu d'insérer dans le Code de l'environnement -dans la partie relative au paysage (article L350-1 s C.env.) -des dispositions prévoyant notamment la possibilité pour le département de mettre en place un schéma départemental éolien indiquant les secteurs géographiques paraissant les mieux adaptés à l'implantation d'éolienne¹⁹⁵. Cette disposition aurait été intéressante car elle aurait permis de concilier la promotion des énergies renouvelables avec le respect du paysage du quotidien.

Un problème identique existe s'agissant des éoliennes. Sous l'influence de l'Union européenne¹⁹⁶, l'État s'est engagé dans une politique de mise en place d'énergie renouvelable à travers notamment la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique¹⁹⁷. Cette loi s'inscrit dans le processus de lutte contre l'effet de serre où la France s'est engagée à diminuer de 3 % par an en moyenne les émissions de gaz à effet de serre de la France et soutient la définition d'un objectif de division par deux des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici à 2050. Elle souhaite également diversifier le bouquet énergétique afin de satisfaire à l'horizon 2010 10% des besoins énergétique à partir d'énergie renouvelables¹⁹⁸. Consciente des effets disgracieux sur le paysage, la loi rappelle que l'action de l'Etat doit viser « à limiter l'impact paysager des éoliennes et des lignes électriques »¹⁹⁹. La création des éoliennes est donc soumis à un régime spécifique depuis la loi du 3 janvier 2003²⁰⁰. On peut regretter que le législateur n'ait pas souhaité intégrer le régime des éoliennes dans la partie du code consacrée au paysage comme cela avait été suggéré dans une proposition de loi par un sénateur²⁰¹. Certains auteurs n'ont pas hésité à mentionner les contradictions qui existaient entre la loi de 2003 et les modifications apportées par le décret

¹⁹⁵ Proposition de loi Sénat n°287, 25 avril 2001, relative à l'implantation des éoliennes et à la protection de l'environnement ; Rapports Sénat n°360, 17 juillet 2002

¹⁹⁶ Objectif de la Directive européenne 2001/2007 n° 21/77/C.E. du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, Journal officiel des communautés européennes n° L 283 : Porter de 13,9 à 22,1 % la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'électricité de l'Union européenne d'ici à 2010.

• L'objectif indicatif pour la France est de porter cette part de 15 à 21 % d'ici à 2010.

Sources : ministère de l'économie et des finances : <http://www.minefi.gouv.fr>

A noter que la France est le premier producteur européen d'énergies renouvelables en fournissant 17% de la production de l'Union européenne, soit 17,4 millions de tonnes équivalent pétrole (tep) en 2003 (source : Eurostat)

¹⁹⁷ loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 d (J .O.R.F. du 14 juillet 2005).

¹⁹⁸ Article 4 de la loi précitée

¹⁹⁹ Article 2 de la loi précitée.

²⁰⁰ Loi n° 2003-8 loi relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie fixe le régime créant un nouveau titre dans le livre V du Code de l'environnement (art.L.553-1)

²⁰¹ Proposition de loi Sénat n°287 op. cit.

d'application²⁰². Désormais, le permis de construire est obligatoire en fonction de la hauteur²⁰³ de l'aérogénérateur tandis que l'étude d'impact s'impose en fonction de sa puissance²⁰⁴. De la même manière que les installations classées, l'exploitant du site est responsable du démantèlement et de la remise en état du site²⁰⁵. La mise en place des premières éoliennes a fait l'objet de vives critiques de la part des populations autochtones faute d'information et de concertation suffisante. Les principaux reproches concernent le problème relatif aux bruits des pales et à la sécurité des personnes mais surtout à l'atteinte occasionnée sur le paysage du quotidien. Sur ce dernier point, une telle atteinte peut sembler subjective et de la même manière que d'autre infrastructures, il est tout à fait possible que sur le long terme les éoliennes apportent une dimension esthétique supplémentaire source de curiosité et devienne porteur d'un symbole²⁰⁶. Certes le paysage est transformé mais il est aussi remodelé. Il n'est me semble – t – il pas surprenant que certains particuliers se soient personnellement et financièrement impliqués dans un projet de parc éolien²⁰⁷.

Les lignes aériennes, qu'elles soient électriques ou téléphoniques présentent elles aussi un impact non négligeable sur le paysage du quotidien notamment dans les régions de faible relief ou peu boisées. La solution proposée par le législateur a consisté à imposer l'enfouissement de ces lignes. Compte tenu du surcoût important, (en particulier pour les lignes à haute tension²⁰⁸) cette opération n'est imposée que sur des zones naturelles précises²⁰⁹

²⁰² La loi Urbanisme et habitat est venu codifier avec quelques modifications le régime des éoliennes institué par la loi de 2003 : Laurent LECORRE « Hésitations législatives et réglementaires.... » Éditions du juriste *environnement*, décembre 2003 p. 23

²⁰³ Dispositif supérieur ou égal à 12m: permis de construire obligatoire (art. L.553-1 C.env ou L421-1-1 al 1er C.urb.)

²⁰⁴ dès lors que le projet excède 2,5 MW (art. L.553-2).

²⁰⁵ Art. L553-3 C.env.

²⁰⁶ Par analogie Michel DENIEUL: « L'autoroute et le paysage » in *Le paysage : patrimoine et enjeu de développement* Colloque organisé le jeudi 4 juin 1992 par la Commission de la production et des échanges, Assemblée Nationale.

²⁰⁷ Un nouveau parc éolien en Lorraine, « le Haut des Ailes » est inauguré samedi 24 septembre 2005 en présence de Michèle PAPPALARDO, Présidente de l'A.D.E.M.E. et de François PELISSIER, Président d'EREIA (société d'exploitation du parc). Ce parc, actuellement le plus important en France, est composé de 16 aérogénérateurs d'une puissance totale de 32 MW. (site www.ademe.fr-suivi-eolien.com)

²⁰⁸ Rémy CARLE (directeur E.D.F.) « La prise en compte du paysage dans la politique de l'entreprise » in *Le paysage : patrimoine et enjeu de développement* Colloque organisé le jeudi 4 juin 1992 par la Commission de la production et des échanges, Assemblée Nationale.

²⁰⁹ L'enfouissement est obligatoire immédiatement pour toutes les lignes nouvelles dans les parcs nationaux, les réserves naturelles et les sites classés (art. L.331-5 ; L.332-15 ; L.341-11 C.env.)

ou dans des zones de forte densité²¹⁰. Le paysage du quotidien n'est donc pas véritablement concerné par cette opération et le droit français ne le prend donc pas en compte dans ce domaine dans son intégralité. Pour autant plus d'une soixantaine de conventions ont été signées entre E .D.F. et les collectivités afin de mieux intégrer la dimension paysagère.

Le paysage nocturne doit-il d'être protégé? La question mérite d'être posée dès lors que la question de la pollution lumineuse ne doit pas être considérée uniquement comme une question d'astronomes mais lié au cadre de vie et à la richesse d'un patrimoine. En effet, de la même manière que chaque individu jouit d'un certain plaisir à contempler un paysage, il est aussi sensible à la beauté d'un ciel nocturne. On peut ainsi parler de pollution lumineuse dès lors que l'éclairage ne permet pas de contempler un ciel nocturne. Il semble donc tout à fait envisageable de se préoccuper d'un tel espace pour deux raisons. Tout d'abord parce que la visibilité d'un ciel est nécessaire pour l'aboutissement du travail scientifique des astronomes²¹¹ qui me semble-t-il est d'intérêt général ; ensuite pour la population elle même compte tenu de l'essor croissant des associations et clubs amateurs d'astronomie. Enfin des études ont montré la gêne occasionnée par les excès de lumière pour certaines espèces animales et végétales nocturnes. De plus, si l'éclairage est important pour la perception du paysage urbain, la relation ville/ciel peut-être perturbée par un éclairage incorrect mettant en relation des bâtiments à leur environnement urbain qui comprend le ciel²¹². Mis à part quelques législations ponctuelles²¹³, le droit français ne s'est pas préoccupé de ce paysage nocturne. La Convention européenne du paysage dans son deuxième article mentionne son champ d'application qui concerne « les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes ». Il semble donc a priori que le ciel ne soit pas pris en compte. Pour autant, une interprétation extensive de la Convention peut se justifier dans la mesure où l'esprit de la Convention est essentiellement basé sur le bien-être des populations. Dès lors que l'on peut affirmer que la préservation ou la gestion du paysage nocturne est d'intérêt général, le champ d'application de

²¹⁰ depuis un accord entre E.D.F. et l'état, l'enfouissement des lignes à haute tension se fera dans les villes de plus de 50 000hab, les sites protégés ou avec des enjeux environnementaux importants.

²¹¹ Armelle GUIGNIER : « Protection Juridique du Ciel Nocturne : Vers une application du droit de l'environnement à la "pollution lumineuse" »... Société d'Astronomie Populaire Toulouse, du premier au 31 juillet 1999 ,Rapport de stage Première année au Magistère du Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement Faculté de Droit et des Sciences Economiques (LIMOGES)

²¹² Armelle GUIGNIER : « Le droit et le paysage » : cours dispensés lors de la licence professionnelle Aménagement et paysage, Université de Limoges.

²¹³ La loi de 1979 (op. Cit.) sur la publicité fait référence à la publicité lumineuse et aux enseignes à faisceau de rayonnement laser (art. L.581-9 et L.581-18 C. env.)

la Convention pourrait tout à fait l'intégrer²¹⁴. Il semble qu'une réflexion pourrait être menée notamment au niveau des communes pour développer une approche qualitative de l'éclairage urbain²¹⁵. D'autant que le juge a été amené à intervenir sur de telles pollutions lumineuses sur le fondement de la loi de 1979 qui en fait mention.

La juge a par exemple retenu une acception large « de l'élément constitutif publicitaire » en considérant qu'un dispositif de faisceaux lumineux comme de la publicité entraînant des nuisances²¹⁶. Il a aussi annulé un permis de construire pour des raisons similaires²¹⁷.

§ 2 Une prise en compte relative

Bien que le droit français prenne en compte le paysage du quotidien, on s'aperçoit que les mesures sont parfois inefficaces (A). Cela s'explique notamment en raison du fait qu'il n'y a pas véritablement une politique de gestion du paysage du quotidien comme le suggère la Convention de Florence (B).

A) L'inefficacité des mesures de protection du paysage du quotidien

Cette inefficacité persiste tout d'abord en raison du champ d'application des disposition normative dont la prise en compte est à relativiser (1). Il en découle irrémédiablement des effets négatifs quant à l'impact (2).

²¹⁴ Par analogie on pourrait estimer qu'il existe un paysage sub-aquatique notamment depuis la reconnaissance juridique de l'existence d'un patrimoine culturel sub-aquatique adoptée à Paris le 2 novembre 2001 par la 31^{ème} Conférence générale de l'UNESCO : Emeline LENOZAHIC « La Convention de l'U.N.E.S.C.O. sur la protection du patrimoine culturel subaquatique » mémoire de D.E.A. de droit de l'environnement et de l'urbanisme Limoges 2004.

²¹⁵ PAYSAGE LUMIÈRE : *Pour une politique qualitative de l'éclairage urbain (nouvelle édition en Mars 2004)* C.E.R.T.U. Et PAYSAGE LUMIÈRE : *Approches et méthodes pour une « politique lumière » dans la ville* C.E.R.T.U.

²¹⁶ Est considéré comme une publicité, « en raison notamment de ses dimensions, de son emplacement et de son intensité lumineuse permettant qu'ils soient vus à une grande distance, des faisceaux lumineux à partir de quatre projecteurs d'une discothèque, alors même que le nom de celle-ci n'apparaît pas. Un tel dispositif entraînant par ailleurs des nuisances dues à l'émission desdits faisceaux » C.A.A. de Lyon, 8 février 2005, SA Celogen Macumba C/ WWF -

²¹⁷ Sur l'impact visuel d'un permis de construire : annulation d'un permis de construire devant être éclairé jour et nuit et de surcroît situé dans un secteur dépourvu de relief et dégagé : P. BENOIT CATTIN note sous C.A.A. de Nantes 14 mai 2002, M. Pâques, req. n° 00-NT01122 revue du juris-Classeur Construction-Urbanisme février 2003 p.29 n° 51

1) Quant au champ d'application

La décentralisation de l'urbanisme a plutôt servi à l'esthétique mais pas véritablement au paysage du quotidien. Mais ce sont surtout les P.L.U. qui présentent le plus d'intérêt pour la mise en valeur du paysage du quotidien²¹⁸. Ils sont en effet susceptibles de prévoir des actions dont la nature peut se rapprocher le plus de celles des actions promues par la Convention²¹⁹. Or ce serait davantage au S.C.O.T. de donner les orientations d'une politique paysagère ce qui n'est pas le cas puisqu'il n'est aucunement fait mention dans les textes des modalités particulières pour le S.C.O.T. Pour autant, les P.L.U. peuvent prévoir des opérations d'aménagement pour mettre en valeur les paysages du quotidien mais rien n'est prévu sur le contenu et la mise en œuvre de la notion. De plus, l'article L123-1 alinéa 2 du Code de l'urbanisme, issu de la loi Paysage impose aux P.L.U. de "prendre en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution". Si cette obligation se révèle notable tant en raison de son domaine général que de l'accent qui est mis sur la dynamique paysagère, elle ne dispose cependant que d'une portée juridique relative. Ses termes sont trop généraux, et aucune sanction n'est prévue. Il s'agit donc plus d'une déclaration d'intention. Le même article dispose également que les P.L.U. devront "identifier et délimiter... les sites, les éléments de paysage... à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique...". Bien que la terminologie soit plus explicite, les paysages bénéficiant de l'obligation se limitent encore une fois à ceux au caractère remarquable avéré.

Le texte, sur le volet paysager du permis de construire qui n'avait pas été complété par un décret, a été appliqué très diversement par les services instructeurs créant beaucoup d'incertitudes juridiques se manifestant notamment lors des contentieux. L'article 6-1 de la loi du 9 février 1994 avait suspendu temporairement l'application du "volet paysager" du permis de construire car il manquait de précisions ce qui a entraîné une certaine réticence des juridictions à l'appliquer²²⁰. Elle a permis entre autres de régulariser certaines opérations

²¹⁸ CE 13 mai 1994 Commune de La TRANCHE-SUR-MER, A.J.D.A. 1994 p.626, concl. VIGOUROUX, le Conseil d'Etat a admis que le P.O.S. pouvait réglementer le camping et le stationnement des caravanes en dehors des terrains aménagés

²¹⁹ BENOÎT op. cit.

²²⁰ R. ROMI, "Environnement : l'épreuve de l'alternance", *R.D.P.* 1994, p.1209

réalisées illégalement notamment pour la création de nouvelles routes panoramiques, pour ne citer que les dispositions les plus importantes.

Il faut aussi noter que son champ d'application du volet paysager demeure assez restreint. D'une part parce que le document graphique et la notice d'impact ne sont pas exigibles dans certaines conditions notamment lorsque le projet est situé en zone urbaine ou s'il est situé dans une zone sans protection particulière. D'autre part parce qu'un certain nombre de projets sont exclus de l'exigence d'un volet paysager car ils sont seulement soumis à déclaration et ne nécessitent donc pas de permis de construire. En effet, la déclaration de travaux qui doit être complétée par un dossier représentant l'aspect extérieur des constructions avec les modifications envisagées, n'a pas à inclure des aspects paysagers. De la même manière, le permis de démolir ne suppose aucune approche paysagère puisque les dispositions paysagères du permis de construire ne lui sont pas non plus opposables. Le champ d'application de la procédure d'étude d'impact reste lui aussi étroit car de nombreuses installations ne figurent dans la nomenclature qu'au titre de la déclaration.

A l'occasion d'une question parlementaire, le ministre des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer a apporté quelques précisions sur le contenu d'un projet d'ordonnance²²¹ relatif à la réforme des autorisations d'urbanisme. Il a ainsi indiqué qu'il y aurait un délai d'instruction des demandes de droit commun variant de 1 à 3 mois selon les projets²²². Cette modification peut sembler critiquable dans le sens où un délai maximal de trois mois paraît court pour des projets importants ayant un impact significatif sur le paysage du quotidien d'autant que pour certains d'entre eux, le permis de construire n'est accordé qu'après enquête publique²²³.

²²¹ L'article 20 de la loi de simplification du droit n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 ayant autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour redéfinir le champ d'application et simplifier les règles de délivrance des déclarations et autorisations d'utiliser le sol, regrouper les procédures de délivrance des actes et redéfinir les procédures de contrôle de la conformité des travaux.

²²² question n° 70484 12ème législature de M. CORNUT-GENTILLE François (Union pour un Mouvement Populaire – Haute-Marne) au ministre des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. Question publiée au J.O. le : 19/07/2005 page : 7027 , Réponse publiée au J.O. le : 20/09/2005 page : 8817

De plus un projet de décret était en cours de rédaction pour fixer liste exhaustive des pièces pouvant être demandées pour l'instruction du dossier.

²²³ Article R.421-18 al. 4 C. urb.

Le législateur a aussi tendance à restreindre la portée de certaines loi prenant en compte le paysage du quotidien. A titre d'exemple, les projets d'intérêt général (P.I.G.) sont des projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique. Or actuellement, ont disparu les dispositions relatives au respect des servitudes d'utilité publique et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de ces P.I.G. Une telle régression est aussi significative vis à vis des dispositions régulant les entrées de ville.

Le principe d'une interdiction à l'urbanisation de part et d'autre des axes routiers opérées par la loi BARNIER est assorti de nombreuse exceptions, les unes tenant à la nature particulières de certaines constructions, d'autres au caractère déjà urbanisé des espaces en cause. Le zonage du P.L.U. peut également déroger à l'interdiction s'il est motivé. Une telle dérogation est également possible en l'absence de P.L.U. si elle est motivée dans une étude²²⁴. Il ne faut pas non plus oublier qu'il appartient au S.C.O.T. de définir les objectifs relatifs « à la mise en valeur des entrées de ville » (art.L.122-1 al.4 C.urb.) ce qui est rarement le cas. L'esprit de la loi BARNIER à l'initiative de cette disposition perd considérablement de sa substance. D'autant que pour certains auteurs, l'effectivité de cette loi n'avait d'intérêt que si elle avait été instituée 25 ans plus tôt²²⁵. Cette loi va dans la mouvance de l'attitude du législateur à rédiger des lois « lorsque le mal est fait »²²⁶.

2) Quant à l'impact

L'application des dispositions en faveur du paysage du quotidien demeure en pratique assez relative. La loi paysage a par exemple ouvert la possibilité pour un P.L.U. de

²²⁴ Art. L111-1-4 C.urb. Avant que la loi S.R.U. et U.H. ne mentionne ces dérogations, ces dernières existaient déjà en pratique car suite à une question au gouvernement un des ministres chargés de l'équipement a répondu que cet article ne correspondait pas à une interdiction de construire mais seulement à inciter les communes à lancer une réflexion préalable sur l'aménagement futur des abords des autoroutes, des voies express, des déviations et des routes classées à grande circulation. De plus il précisait que la prise en compte de ces critères énoncés par cet article, dans les documents d'urbanisme tels que les plans d'occupation des sols ou plans d'aménagement de zone levait les limitations à la construction telles qu'elles sont prévues par la loi : Réponse à Guy POIRIEUX, J.O. A.N. questions écrites du 22 janvier 1998, p. 251, BJDU 1998

²²⁵ Patrick LUSSEN, de la fédération des agences d'urbanisme : « L'amendement Dupont est une bonne disposition, mais qui arrive vingt-cinq ans trop tard. Les trente glorieuses sont derrière nous » in Béatrice FISCHER « Les Entrées de ville : le temps de la réflexion » *Etudes foncières* n°70 mars 1996 p.28

²²⁶ Dans cette même logique, les lois Montagne et littoral sont un bon exemple

mentionner des éléments paysager mais elle n'est qu'une faculté²²⁷ et la pratique montre que cette disposition est rarement appliquée faute d'un régime mal défini²²⁸.

D'autres mesures en faveur du paysage du quotidien n'ont pas vu le jour. Il s'agit notamment des D.T.A.²²⁹ qui selon le conseil d'État,²³⁰ ont pour objectif de voir les collectivités locales et l'État s'associer pour leur élaboration.

En matière d'installations classées, le régime peut sembler ambigu puisque comme pour celui en matière d'occupation du sol, certaines sont soumises à un régime d'autorisation tandis que d'autres ne nécessitent qu'une simple déclaration. Or la distinction entre les deux procédures peut porter à la critique lorsqu'il s'agit d'un seuil à ne pas dépasser. C'est le cas par exemple des porcheries qui sont soumises à une simple déclaration lorsque le cheptel ne dépasse pas 50 porcs²³¹. Or il s'avère que quels que soient les effectifs, une porcherie a toujours un impact sur le paysage du quotidien. D'autre part, s'il ne fait aucun doute que la directive 85/337 C.E.E. du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement impose que les études d'impact examinent les effets directs et indirects d'un projet notamment sur "le paysage" (art. 3), cet aspect des études d'impact ne semble pas être très souvent pris en considération et des études d'impact détaillées sur le paysage sont rares²³². D'autant que la démolition des constructions illégales est une sanction ultime qui n'est que très peu prononcée²³³.

Un autre problème subsiste d'un point de vue procédurale. Il s'agit du principe d'indépendance qui est interprété par le juge de manière assez stricte²³⁴. Les législations en

²²⁷ Art. L.123-1 7° C.urb.

²²⁸ « Le petit jardin et le promoteur. Quel statut pour les espaces verts protégés ? » *Construction-Urbanisme* février 2001, pp. 5-8 Laure JACQUEZ-DUBOIS

²²⁹ Aucune procédure de D.T.A. n'est encore parvenue à son terme : S. DUROUSSEAU, M. PRIEUR op. cit.

²³⁰ Rapport du Conseil d'État « L'urbanisme : pour un droit plus efficace » E.D.C.E. 1992 p.69

²³¹ Construction d'une porcherie de 47 porcs donc soumis à déclaration. Conseil d'État (6/2 SSR) 8 novembre 1993, M. LE REST et Mlle MAGER, Req. n° 117.397 - M. MARCHAND, Rapp. - M. du Marais, C du G. B.J.D.U. N° 1/1994 Page: 60

²³² PRIEUR « étude de droit comparé » op. cit.

²³³ DROBENKO Bernard, LEOST Raymond note sous C.A. Poitiers 23 janvier 1996, Société pour la protection des paysages de l'île d'Oléron, *Rev. jur. env.* 1996, pp. 469-480.

²³⁴ Le maire n'a pas à subordonner la délivrance d'un permis de construire à des prescriptions particulières D. LARRALDE note sous C.E. 20 mars 2000 Société Carrefour France req. N°182 508 revue du juris-Classeur *Construction-Urbanisme* juin 2000 p.15 n°156

cause sont souvent d'une part l'urbanisme et d'autre part le régime des I.C.P.E. Ce principe veut que la légalité de l'autorisation délivrée en application de l'une d'elles ne puisse pas être discutée au moyen d'un vice pouvant affecter l'autre. Un tel principe peut engendrer des solutions contradictoires²³⁵ et ce n'est généralement pas en faveur du paysage puis qu'il a souvent pour conséquence de ne pas sanctionner le respect de la législation sur les installations classées²³⁶.

Il en va de même s'agissant plus spécifiquement du permis de construire où là encore le droit de construire est privilégié par rapport au paysage du quotidien. D'une part la mise en œuvre de l'appréciation des lieux avoisinants et des caractéristiques architecturales du projet est délicate en raison du caractère subjectif de cette disposition²³⁷. D'autre part, l'intensité contrôle du juge administratif varie selon le refus ou l'octroi du permis de construire par l'administration. Ainsi, le juge exercera un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation²³⁸ s'il est amené à statuer sur l'octroi d'un permis de construire tandis que son contrôle sera normal donc plus approfondi en cas de refus. Les annulations prononcées pour des motifs paysagers sur la base de l'erreur manifeste d'appréciation sont peu nombreuses et sont généralement prononcées pour des atteintes à des paysages qualifiés²³⁹. Cela témoigne de la volonté du juge de ne pas censurer. Un tel système conduit inmanquablement à privilégier les intérêts du constructeur au détriment du paysage du quotidien voire de l'environnement.

Toutefois, la difficulté est moins le niveau de contrôle que les moyens d'investigation dont dispose le juge administratif pour exercer ce contrôle de la qualité des paysages. Il se contente le plus souvent d'examiner les clichés produits par les parties à

²³⁵Y. JEGOUZOU, Dalloz Urbanisme n°5055.

²³⁶BENOIT CATTIN note sous C.A.A. Lyon 25 juin 2002 M.E.L.T. et G.A.E.C. de l'Arvezan n°97LY02125 revue du juriste *Construction-Urbanisme* février 2003 p.28 n°50

voir aussi MORAND-DEVILLER Jacqueline, « Le volet paysager du permis de construire et la justification de l'insertion dans l'environnement ». Note sous T.A. Paris, 11 décembre 1996, Association de défense des résidents du quartier Montfort à Noisy-Le-Grand ",in *Le quotidien juridique*, 25 mars 1997, n° 24, p. 8-9.

²³⁷C.E. 9 mai 1979, S.C.I. Résidence de CASTELLON, Rec., p.201

²³⁸C.A.A. de Nancy, 19 mai 1994, Commune de Vanoeuvre-les-Nancy, req. n°93 NC 007

CE 1^{er} juin 1994, Silvy, req. n° 128 949

²³⁹« que compte tenu du volume, de l'aspect extérieur, de la configuration et de la surface des constructions envisagées(...) comme de l'insertion de cet ensemble très important dans l'environnement boisé tant du parc que du site classé qui le jouxte (...) le préfet de Seine et Marne a entaché la décision entreprise d'une erreur manifeste d'appréciation» C.A.A. de Paris, 10 février 1994, S.C.I. RENTILLY EPANARNE, req. n°93 PA 00 754 in *environnement et urbanisme* 1999.

l'instance et ce n'est que dans de très rares cas que le Conseil d'État est amené à se déplacer²⁴⁰. De plus, une simple manifestation matérielle de la prise en compte des paysages, telle un croquis et une justification-type²⁴¹, suffit à satisfaire le Juge administratif. Il est regrettable que les mesures législatives qui traduisent une certaine gestion des paysages du quotidien se révèlent sans véritables effets²⁴².

Plus spécifiquement en matière de droit de l'environnement, la loi sur la publicité imperfections. Si par principe elle souhaite protéger le paysage au quotidien elle expose aussi de nombreuses exceptions et dérogations qui au demeurant sont tout à fait légitime (la préservation du droit à l'information, de la liberté du commerce et de l'industrie) mais qui rende la loi d'une grande complexité voire d'ambiguïté. Les agents habilités (art. L.581-40) à contrôler les éventuelles infractions sont parfois démunis face à cette complexité si bien que de nombreux panneaux sont en infraction²⁴³. D'autre part, certains afficheurs lui ont reproché une certaine discrimination à leur égard par rapport au régime particulier du mobilier urbain publicitaire situé sur le domaine public (et qui plus est plus stratégiquement intéressant). Il n'en demeure pas moins que les sociétés d'affichage ont réalisé depuis ces dix dernières années de réels progrès. L'affichage sauvage a nettement diminué et les sociétés ont tendance à investir dans des installations qui d'un point de vue esthétique et qualitatif se sont nettement améliorées²⁴⁴.

²⁴⁰ après visite des lieux, le Conseil d'État a censuré un refus de permis de construire opposé après avis de la commission départementale d'urbanisme, laquelle avait estimé que toute construction dans le secteur considéré serait de nature à nuire à la qualité du site.

C.E. 1^{er} décembre 1978 – Sieur DROUET *Droit administratif* 1978 n°407

²⁴¹ C.E., 4 février 2004, MOLINARI, req. 254223

²⁴² F. RIBARD *Dualité du régime juridique des paysages* mémoire de DEA Paris II 1998

²⁴³ D'autant que l'installation d'affichage publicitaire est une pratique efficace et lucrative : jusqu'à ce qu'il soit repéré, un panneau « clandestin » rapporte des centaines, voire des milliers d'euros par semaine. Les amendes qui s'ensuivent (art. L.581-34 s C.env) sont donc souvent inférieures au produit encaissé (*Le canard enchaîné* mercredi 24 août 2005 p.5).

Michel BARNIER : « 40 % des installations sont illégales . Quand un préfet ou un maire veut faire appliquer la loi et nettoyer les abords des villes de tous les panneaux publicitaires illégaux, il le peut. » Lors de la discussion de l'article 53, relatif à l'affichage publicitaire, qui fait suite à l'amendement Dupont, à l'A.N. (séance du 9 décembre 1994) lors de l'élaboration de la loi .

²⁴⁴ A titre d'exemple concernant la ville de Limoges il peut être intéressant de comparer les photos prises par une étudiante lors de l'élaboration de son mémoire sur l'affichage publicitaire en 1983 avec la situation actuelle de la ville : *L'affichage publicitaire dans le cadre urbain : la nouvelle réglementation* par Jeannine CHAMBIER.

La complexité et les carences des politiques publiques ayant un impact sur le paysage du quotidien dénotent une insuffisance qui s'explique notamment par l'absence de véritable politique de gestion de ce paysage.

B) L'absence de véritable politique de gestion du paysage du quotidien

La prise en compte du paysage du quotidien dans les politiques publiques ne s'inscrit pas dans une réelle démarche de gestion que prône la Convention européenne du paysage. Cela s'explique en raison du fait que le paysage du quotidien n'est pas pris en compte dans sa globalité (1). Cela s'explique notamment par la diversité des services de l'Etat intervenant sur le paysage du quotidien. Malgré les lois de décentralisation, la collaboration voulue par la Convention de Florence entre l'État et les collectivités reste encore aujourd'hui embryonnaire en matière de paysage du quotidien (2).

1) L'absence de prise en compte globale du paysage du quotidien

Le premier constat est qu'il n'existe pas d'instruments spécifiques à la politique du paysage²⁴⁵. En effet comme le souligne un rapport à l'occasion de l'élaboration de la loi Barnier, les régimes de gestion des paysages du quotidien reposent sur une logique de zonage. Si bien que cela aboutit à des effets perverses. Certaines zones sont protégées au détriment des autres. Il y a un laisser-aller ressenti comme assez légitime dans les zones vouées à l'exploitation économique et dans le même temps une difficulté certaine à faire respecter les réglementations protectrices dans les zones souvent ressenties comme arbitrairement soustraites au développement. Il s'agit par exemple des parcs nationaux. Les restrictions apportées dans la zone du périmètre du parc ne sont pas toujours comprises par la population ou les élus locaux. En contre-partie des mesures imposées dans les parcs, le paysage situé dans zone périphérique (« zone tampon ») n'est aucunement pris en compte. On passe ainsi d'un excès à l'autre. Le cas est similaire s'agissant de la législation sur l'affichage publicitaire. L'interdiction dans de nombreux endroits aboutit à ce que des zones comme celles des entrées de ville se voient assorties d'une profusion de publicité.

²⁴⁵ PRIEUR DUROUSSEAU op. cit.

Il en va de même en droit de l'urbanisme où l'on constate une superposition d'instruments de planification qui induisent une certaine difficulté de lisibilité qui au surplus sont dépourvus de connaissance ou d'étude paysagère. Ainsi, comme le souligne Jean-Louis SUBILEAU, une planification trop rigide conduit à créer les espaces « totalitaires »²⁴⁶ des grands ensembles et le paysage du quotidien n'est en fin de compte pas véritablement géré faute d'une prise en compte globale en regard des diverses mesures réglementaires.

L'esprit de la loi paysage était d'intégrer le paysage dans les décisions d'urbanisme et d'aménagement²⁴⁷. L'idée était comme le suggérait le député BOCKEL de ne pas « figer l'appréciation subjective de la qualité du paysage, mais de renforcer très sensiblement la prise en compte du paysage, réalité objective, dans la gestion de l'espace en précisant que cette prise en compte fera l'objet d'un examen particulier dans le cadre des procédures d'urbanisme et d'aménagement »²⁴⁸. Cette loi a cependant fait l'objet de nombreuses critiques qui sont encore d'actualité. En effet, mises à part les directives paysagères, la loi n'a visé qu'à réaffirmer ou compléter les dispositions existantes sans proposer de mesures financières ou fiscales²⁴⁹. Sans aller jusqu'à affirmer que la loi se limite à un « tripotage » des codes de l'urbanisme, rural, expropriation²⁵⁰, elle n'a pas totalement réussi dans son objectif initial de gestion globale de l'ensemble des paysages. L'institution des directives de protection et de mise en valeur des paysage avait cette ambition s'agissant de paysage qualifiés. L'idée était de mettre en valeur tels paysages plutôt que de les protéger ou les conserver tels quels par les mesures trop lourdes et contraignantes que sont le classement ou l'inscription au titre des législations sur les sites ou les monuments historiques²⁵¹. L'avantage est que le champ d'application des directives concerne de vastes territoires excédant les limites des communes et

²⁴⁶ Jean-Louis SUBILEAU « La ville, paysage de notre quotidien », colloque 92 p. 56

²⁴⁷ rapport BOCKEL A.N. n° 3091 rapport de la commission de production et des échanges

²⁴⁸ BOCKEL Débat Assemblée Nationale séance du 3 décembre 1992 p. 6499

²⁴⁹ J-F Le Grand rapporteur de la Commission des affaires économiques débat Sénat 15 décembre 1992

²⁵⁰ « On rougit de honte devant le désordre juridique et psychologique supplémentaire introduit par cette loi...Encore un texte à abroger in globo, sans entrer dans le détail ».

« Il devient évident qu'une telle loi ne changera rien à rien quant aux résultats mais compliquera beaucoup, si on l'applique, la vie de tous les jours ».

« Voici un texte bâclé, polluant un peu plus le Code de l'urbanisme, au pire nuisible, au mieux inutile, qui ne rassurera que les incompetents ou ceux qui trouvent leur bonheur dans tout ce qui crée de l'imprévisible. On ne protégera ni ne mettra en valeur les paysages avec ce texte là. » Polémiques Antoine GIVAUDIN sur la loi Paysage *Etudes foncières* n°58 mars 1993p.41.

²⁵¹ BOCKEL Débat Assemblée Nationale séance du 3 décembre 1992 p. 6499 confirmé par Ségolène Royale Débat Sénat 15 décembre 1992

permettant ainsi de constituer une entité. Elles rendent également possible la gestion de l'espace et l'accueil des activités économiques puisqu'elles sont élaborées en concertation avec les élus. On peut donc dire que le contenu de ces directives est assez original : elles sont constituées de dispositions contraignantes qui s'imposent aux documents d'urbanisme, mais aussi de dispositions purement incitatives, qui ont pour rôle de préconiser des modalités de gestion et de savoir-faire²⁵². La circulaire d'application de ces directives les avait placées dans le champ du « droit expérimental »²⁵³. Cet instrument est par conséquent satisfaisant par rapport aux objectifs fixés par la Convention de Florence en ce qu'elles s'inscrivent dans un souci de gestion globale du paysage mais elles ne s'appliquent que sur des territoires remarquables et de tels instruments n'existent pas en faveur du paysage du quotidien. On peut cependant faire remarquer que ces directives ont été perçues aux yeux de l'opposition comme une menace pour la décentralisation²⁵⁴. Une telle crainte témoigne de la difficulté de l'État de collaborer avec les collectivités locales.

2) Une collaboration embryonnaire entre l'État et les collectivités locales

L'organisation des compétences en matière de gestion du paysage du quotidien n'est pas sans rappeler une appréciation que TOCQUEVILLE portait sur les corps administratifs de l'ancien régime : « Souvent leurs attributions sont si entremêlées et si contiguës qu'ils se pressent et s'entrechoquent dans les cercles des mêmes affaires »²⁵⁵. Certes, ces difficultés étaient compensées par une véritable centralisation des pouvoirs, mais la décentralisation actuelle peut présenter une obscurité identique en matière de paysage du quotidien. En effet, la loi de répartition des compétences de 1983²⁵⁶ concerne peu la gestion de l'environnement et encore moins celle du paysage du quotidien. L'État conserve à l'heure actuelle la maîtrise des principaux régimes de protection des paysages « exceptionnels ». Cette prépondérance se justifie car la protection de ces paysages exceptionnels est une politique elle-même

²⁵² ROUSSO op. cit.

²⁵³ Circulaire n°94-88 du 21 novembre 1994 prise pour l'application du décret n°94-283 du 11 avril 1994 relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages. *Code permanent Environnement et Nuisances*, feuillets 96, p. 7320

²⁵⁴ J.O. débat A.N. 3 décembre 1992 p.6504

²⁵⁵ in rapport sur le projet de loi BARNIER p. 15

²⁵⁶ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État complétée par la loi n°83-663 du 22 juillet 1983

exceptionnelle, engageant une décision et des dispositions spéciales²⁵⁷. Ils sont donc des enjeux d'intérêt général. Mais au-delà de la protection de ces « hauts-lieux », le pouvoir réglementaire de l'État couvre de vastes matières qui elles ont une incidence sur le paysage du quotidien : la protection de l'environnement, la police des cours d'eau, de l'hygiène ; en outre il détermine le cadre juridique dans lequel s'exercent les compétences des collectivités territoriales et il exerce le contrôle de légalité. Enfin, il est responsable de la planification qui trace les grandes lignes de l'évolution du territoire. L'éloignement ainsi produit ne favorise ni une bonne appréhension du caractère local ni une gestion paysagère adaptée. L'État reste l'acteur principal du choix des paysages à sauvegarder ce qui ne laisse pas la place procédurale aux acteurs locaux et aux populations²⁵⁸. De plus, L'État a souvent pratiqué une politique de duplicité, affirmant hautement la nécessité d'une protection et aménageant des exceptions.

Ce n'est que progressivement qu'une prise de conscience a eu lieu, tendant à reconnaître le rôle des collectivités locales dans la prise en compte du paysage. Certes l'existence de normes contraignante est une nécessité, puisque les autorités locales ont, par négligence ou ignorance ou désintérêt coupable, laissé abîmer ou disparaître des paysages.

De la même manière, les collectivités ont parfois une certaine réticence vis à vis des obligations imposées par l'Etat en raison de la crainte d'une recentralisation²⁵⁹. De plus, une collaboration avec l'Etat est parfois perçue de manière ambiguë en ce qu'elle pourrait signifier autant une réelle volonté d'agir en commun qu'occulter, de la part de l'État, une incapacité à financer par lui-même une politique ou une volonté plus ou moins avouée de contrôler les collectivités. Il n'en demeure pas moins qu'une collaboration entre l'État et les collectivités est la condition de réussite d'une politique de gestion des paysages du quotidien. En effet, le paysage du quotidien est l'affaire de tous, si l'Etat souhaite mettre en œuvre une politique du paysage, celle-ci ne peut avoir lieu que par l'assentiment des collectivités locales. Seuls les élus locaux seront à même de pouvoir appliquer les mesures proposées par l'Etat. L'Etat ne peut à lui seul intervenir sur un paysage dont il n'a aucunement connaissance des spécificités et caractéristiques. C'est la raison pour laquelle la Convention de Florence attache une importance particulière à la nécessité d'une concertation entre l'Etat et les instances

²⁵⁷ DEWARRAT op. Cit.

²⁵⁸ A. GATET op. Cit.

²⁵⁹ Cela a été le cas s'agissant des lois Montagnes et littoral ainsi que des D.T.A.

locales. Or en France, le rôle des collectivités locales à l'égard du paysage du quotidien s'est récemment affirmé avec la multiplication d'instruments adaptés comme par exemple les Z.N.I.E.F.F. et l'esquisse d'un partenariat avec l'État²⁶⁰.

La Convention européenne du paysage accorde également de l'importance à la nécessité de faire participer les populations. Cette obligation semble quasi inexistante s'agissant des mesures énoncées précédemment. Il semble cependant que les démarches volontaires remplissent en partie cette condition.

Section 2 L'intégration dans les démarches volontaires

Les démarches volontaires présentent de nombreux intérêts en terme de gestion des paysages du quotidien. Elles pallient d'une certaine manière les insuffisances de la réglementation des politiques publiques citées précédemment. On distingue celles qui sont instituées par voie conventionnelle (§ 1) de celles qui prennent en compte le paysage du quotidien sur un territoire déterminé. Il s'agit là d'un véritable partenariat (§ 2).

§ 1 Les démarches conventionnelles

A la différence des dispositions réglementaires contraignantes, les démarches conventionnelles disposent de nombreux atouts qui témoignent de leur efficacité (A). Elles s'adaptent à chaque activité socio-économique ayant un impact sur le paysage du quotidien ce qui explique leur diversité (B).

A) Les atouts des démarches conventionnelles

Le principe essentiel des démarches conventionnelles est qu'elles sont basées sur le volontariat ce qui a pour conséquence de les rendre d'une grande souplesse dans leur mise en

²⁶⁰ PONTIER Jean-Marie « Les collectivités locales et le paysage », *Rev. adm.* septembre-octobre 1995, pp. 521-528.

œuvre (1) et permet ainsi de prendre en compte les intérêts des différents acteurs du paysage du quotidien (2).

1) La souplesse de la mise en œuvre de ces démarches

Les démarches conventionnelles sont un élément central de la décentralisation intervenue en France depuis les années 1980 et de la recomposition territoriale qui l'accompagne. Le contrat permet de formaliser l'accord d'une pluralité d'intervenants de statuts divers autour d'objectifs partagés et favorise ainsi l'adaptation des interventions aux territoires concernés, en remplissant trois grandes fonctions : servir de base pour la définition même du territoire considéré, représenter un cadre d'apprentissage des logiques d'intervention des différents contractants, améliorer le contrôle des engagements réciproques des différentes parties²⁶¹.

D'autre part, le recours à la contractualisation s'inscrit dans une optique volontaire. Elle est de ce fait totalement facultative et n'est donc pas perçue comme un engagement contraignant.

2) La prise en compte des intérêts des acteurs du paysage

On constate que les actions trop réglementées sont souvent mal ressenties par les acteurs du paysage et subissent de nombreux échecs. Cet outil est le fruit d'une concertation entre les acteurs du paysage. On constate souvent qu'il existe un conflit d'usage entre ces acteurs tout particulièrement en milieu rural. Le public qui est essentiellement aujourd'hui de culture citadine, considère par exemple que la forêt est un milieu naturel et accepte mal toute modification rapide et artificielle des paysages forestiers, des images auquel il est attaché²⁶². Si la demande sociale à l'égard de la nature est très forte, elle porte tout particulièrement sur la

²⁶¹ P. MOQUAY, O. AZNAR, J. CANDAU, M. GUERIN, Y. MICHELIN « Paysage de territoire, paysage décor, paysage identité », in *De la connaissance des paysages à l'action paysagère* colloque 2-4 décembre 2004 C.E.M.A.G.R.E.F.

²⁶² Christèle GERNIGON « la prise en compte des paysages dans l'aménagement forestier » complément au manuel d'aménagement ONF Département forêt et environnement.

forêt souvent considérée comme le modèle de nature par excellence²⁶³. La concertation permet ainsi de limiter ces conflits entre forestiers et la population exerçant des activités de pleine nature ou protectrice de l'environnement en faisant prendre conscience des intérêts de chacun.

De plus ces contrats font généralement l'objet d'une contre-partie financière si bien que les co-contractants y ont un intérêt. Ce financement est largement compensé par la possibilité des populations de bénéficier d'un paysage du quotidien qui leur appartient. Les retombées économiques en terme de tourisme et d'activités de pleine nature ne sont pas négligeables et sont sources d'emplois. La démarche conventionnelle s'inscrit parfaitement dans une perspective de développement durable et va donc de ce fait dans l'esprit voulu par la Convention européenne du paysage.

B) La diversité des outils contractuels

Les outils contractuels sont très diversifiés. Une partie d'entre eux sont spécifiques à certains secteurs (1) tandis que d'autres ont pour objectifs de diminuer l'impact des infrastructures sur le paysage du quotidien (2).

1) les outils sectorialisés

Les chartes forestières de territoire (C.F.T.) sont un outil contractuel dont la finalité est de mettre en relation l'ensemble des acteurs et usagers de la forêt à l'échelle d'un territoire donné, en vue de négocier les conditions de satisfaction des différentes demandes d'usage de la forêt. Il s'agit donc d'ouvrir la forêt sur les territoires ruraux et périurbains qui la portent, au travers d'une contractualisation en termes de droits et de devoirs entre les détenteurs du foncier et les usagers. A ce titre, lesdites chartes, en offrant l'opportunité de négocier localement un nouveau contrat social au sujet des espaces forestiers et de leurs usages, représentent une innovation dans le domaine forestier français, caractérisé depuis la deuxième moitié du XXe siècle par un certain néocorporatisme où dominant l'État et les acteurs économiques. Les chartes donnent lieu à des conventions d'application entre les propriétaires

²⁶³Circulaire/DERF/SDF/ n° 3001 du 23 janvier 1996 du Ministère de l'agriculture et de la pêche relative à la prise en compte du paysage dans la gestion forestière et les opérations de boisement.

et les gestionnaires forestiers (privés ou publics) d'une part, et les autres parties concernées, d'autre part. Le contrat opérationnel apparaît explicitement sous la forme des conventions d'application. Ce n'est qu'ensuite, sur la base de la charte, qu'intervient un contrat portant sur les engagements financiers nécessaires à la réalisation du projet de territoire. La charte n'a donc en fait surtout qu'une force morale du fait de son caractère public²⁶⁴. Une quarantaine de projets de C.F.T.²⁶⁵ sont en cours. Ce dispositif est assez récent²⁶⁶ puisqu'il date de la dernière loi d'orientation sur la forêt de 2001²⁶⁷. Il est présenté dans une circulaire de 2001²⁶⁸. Cette circulaire se réfère à ce mode de contractualisation à travers la notion de projet de territoire en stipulant que la politique forestière doit être modulée en fonction des réalités locales des territoires et des acteurs, selon une logique " une problématique, des acteurs, un territoire, une charte ". Ainsi, les C.F.T. s'inscrivent dans une perspective de développement rural dès lors que les interventions des pouvoirs publics sont justifiées pour modifier une répartition de revenus entre individus ou entre territoires jugée inéquitable (dimension redistributive) et pour pallier les dysfonctionnements et les défaillances du marché (dimension allocative).

Issues de la loi du 3 janvier 1991²⁶⁹, les réserves biologiques domaniales et forestières sont également établies par voie conventionnelle²⁷⁰. Leur objectif est de satisfaire une gestion orientée vers la sauvegarde de la faune, de la flore ou de toute autre ressource naturelle. Outre la possibilité de mettre en place des programmes d'observations scientifiques, ces réserves semblent satisfaire les préoccupations de la Convention européenne du paysage en proposant des actions d'éducation du public. Ces mesures ont le grand avantage d'être faciles à mettre en oeuvre et d'être instituées sur de grands espaces.

²⁶⁴Stéphane WEISS op. cit.

²⁶⁵Stéphane WEISS : « Les chartes forestières de territoire vers un nouveau contrat social au sujet des espaces forestiers ? » *Le courrier de l'environnement* n°48, février 2003.

²⁶⁶Bien que la notion de " contrats de territoire appliqués à la forêt " ait déjà été introduite dès 1998 par le rapport Bianco sur la forêt française (Rapport Jean-Luis BIANCO intitulé " La forêt, une chance pour la France ", commandé en 1997 par le Premier Ministre dans le cadre de la loi de modernisation forestière, remis en août 1998 la documentation française).

²⁶⁷Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001

²⁶⁸Circulaire DERF/SDIB/C2001-3004 n° 2001-3004 du 15 février 2001 relative à la Charte de territoire forestier

²⁶⁹Loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 ajoutant un alinéa 2 nouveau à l'article L.133-1 C.for. ; art. R.133-1-1 C.for.

²⁷⁰Convention du 14 mai 1986 relatives aux réserves biologiques dans les forêts non domaniales soumises au régime forestier, entre le Ministère de l'environnement, le Ministère de l'agriculture et l'Office national des forêts.

Convention générale concernant les réserves biologiques domaniales entre le ministère de l'environnement, le ministère de l'agriculture et de la forêt et l'office national des forêts, du 3 février 1981.

Dans la même optique, le contrat d'agriculture durable (C.A.D.)²⁷¹ qui remplace le contrat territorial d'exploitation (C.T.E.)²⁷² est un outil qui contribue à relever les nouveaux défis lancés à l'agriculture française : produire une alimentation diversifiée et de qualité tout en maintenant un monde rural vivant et en préservant l'environnement et les paysages du quotidien. Afin d'atteindre ces objectifs, chaque C.A.D. doit répondre à des enjeux définis au niveau départemental par des contrats-types qui constituent la base juridique à partir de laquelle les agriculteurs souscrivent leur C.A.D. C'est en effet à partir de ce document que l'agriculteur sera renseigné sur les atouts et les faiblesses de son exploitation lui permettant ainsi de bâtir son projet individuel. Construit autour d'un ou plusieurs enjeux précis, il réunit un ensemble d'actions ou mesures souvent regroupées en deux volets : un volet territorial et environnemental et un volet économique et social, qui est facultatif. Le volet environnemental permet par exemple d'engager des actions pour réhabiliter des milieux qui se ferment (landes, friches), d'implanter des cultures intermédiaires sur sols laissés nus en hiver, de planter et d'entretenir des haies ou encore d'intégrer les bâtiments agricoles dans le paysage du quotidien. D'autre part, l'objet du C.A.D. est d'aider financièrement les agriculteurs qui s'engagent dans ces démarches en allégeant le poids des investissements et en compensant les manques à gagner. Dans certaines régions comme celle du Limousin, le paysage du quotidien constitue l'un des principaux enjeux. L'accent est notamment mis sur la nécessité de maintenir l'ouverture des espaces à gestion extensive, l'entretien ou la réhabilitation des haies et lisières ou encore, la mise en place d'un couvert herbacé sous les cultures arboricoles.

Dans le domaine de la protection de la nature, le recours aux dispositifs contractuels présente aussi un intérêt. Les conservatoires régionaux des espaces naturels (C.R.E.N.) sont des associations loi de 1901 dont le but est de gérer des espaces particulièrement sensibles d'un point de vue écologique. Ils interviennent sur presque tout l'ensemble du territoire, sur des sites qu'ils ont acquis, loués ou sur lesquels ils ont passé des conventions avec les propriétaires. Ces conventions sont le plus fréquemment utilisées et présentent l'avantage de

²⁷¹le décret du 22 juillet 2003

²⁷²la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 avait mis en place le C.T.E. (contrat territorial d'exploitation). Ce dispositif était composé de deux volets obligatoires : un volet socio-économique et un volet territorial et environnemental. Ce dernier semblait manquer d'efficacité, c'est la raison pour laquelle il a été remplacé par le C.A.D.

faire participer ou du moins de sensibiliser le propriétaire à la gestion du paysage du quotidien. Les C.R.E.N. interviennent également comme experts en lien avec les collectivités locales. Certains C.R.E.N. comme celui du Poitou-Charente ont une mission spécifique du paysage. Elle comprend un inventaire permanent des paysages de l'ensemble du territoire régional et une assistance technique pour la maîtrise d'ouvrage d'initiatives territoriales en faveur de la qualité des paysages (plans de paysages, chartes paysagères...).

2) La prise en compte du paysage du quotidien dans la mise en œuvre des infrastructures

Issu d'une circulaire²⁷³, l'engagement de cette politique traduit la volonté de l'État de permettre aux collectivités riveraines de ces grandes infrastructures de valoriser autant que possible, en termes de retombées économiques, l'investissement exceptionnel qu'elles représentent, mais aussi sa détermination de maîtriser certains effets négatifs qu'elles sont susceptibles d'induire dans leur environnement proche. Engagée avec les constructeurs des autoroutes, cette politique permet en partenariat avec les collectivités locales concernées, de consacrer 1% du montant total des ouvrages à des travaux visant à réhabiliter et mettre en valeur des paysages environnant l'infrastructure et situés hors de l'emprise routière. Elle consiste en ce que la Direction Régionale de l'Équipement réalise un « livre blanc » qui concerne l'ensemble de l'axe et contient des propositions et une analyse des enjeux du territoire traversé par l'autoroute. Un 2^{ème} document, la « charte d'itinéraire », est ensuite réalisé à l'échelle régionale ou départementale et propose les grandes orientations d'une politique de valorisation paysagère. Enfin, une « charte locale » est élaborée à l'échelle d'unité paysagère. Elle précise les objectifs édictés dans les documents précédents et définit un programme d'action. Elle est signée avec les collectivités locales concernées. Ce sont les maîtres d'ouvrage locaux qui proposent des projets à condition que ceux-ci restent cohérents avec la charte locale.

²⁷³ Circulaire NOR: EQU9610034C n° 96-19 du 12 décembre 1995 relative à la politique « 1 p. 100 paysage et développement » sur les autoroutes et les grands itinéraires interrégionaux Bulletin officiel du Ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme n° 8 du 31 mars 1996.

L'autoroute rend ainsi possible la perception des paysages du quotidien français par la foule de lieux qui la traversent²⁷⁴. En effet, elle permet d'offrir à l'automobiliste un itinéraire entre deux échangeurs autoroutiers en faisant découvrir des territoires typiques de la région traversée et offre aussi la possibilité de promouvoir des villages étapes. Dès lors, il ne s'agit pas seulement d'insérer l'autoroute dans le paysage, mais aussi de trouver comment on peut valoriser le paysage à partir de l'autoroute²⁷⁵.

Dans un souci de prendre également en compte le paysage du quotidien, une convention a été signée en 1992 entre le gouvernement et le président d'EDF²⁷⁶. Cette entreprise s'est engagée à renforcer la concertation préalable sur le choix des tracés et l'impact de l'ouvrage et à appliquer des mesures spécifiques sur les nouvelles lignes électriques à très haute tension (utilisation des tracés existants, application du principe de compensation, indemnisation des riverains pour le préjudice visuel lié à la proximité des lignes, programme d'enfouissement des lignes....).

§ 2 Les démarches partenariales

Les démarches partenariales s'inscrivent dans les objectifs fixés par la Convention de Florence. En effet, l'idée de ces démarches est de considérer que le paysage du quotidien ne doit plus être un élément subi mais au contraire quelque chose de voulu à travers un projet de paysage (A). Une circulaire de 1995 ainsi que d'autres dispositions proposent dans cette optique des instruments juridiques adaptés (B).

A) Des démarches dans un réel projet de paysage

La démarche de projet de paysage est parfaitement adaptée pour les paysages du quotidien (1). En effet, la mise en place de tel outil permet de mobiliser l'ensemble des acteurs et c'est en cela qu'il est novateur (2).

²⁷⁴ M. DENIEUL « L'autoroute et le paysage » colloque 1992

²⁷⁵ BIANCO colloque 92

²⁷⁶ Lignes électriques et environnement Convention sur l'insertion des réseaux électriques dans l'environnement. CJEG novembre 1992 p.463

1) Le projet de paysage : un modèle opératoire pour le paysage du quotidien.

Lors des travaux préparatoires de la loi Paysage, le sénateur DUPOND précise qu'il ne s'agit « ni de protéger ni de reconquérir, mais d'imaginer des paysages pour notre temps. Plutôt que d'abandonner le paysage à la muséologie, considérons le comme un capital à faire fructifier²⁷⁷ ». C'est dans cette idée qu'une démarche de projet de paysage doit s'inscrire.

Dans la mesure où le paysage ne préexiste pas à l'intervention mais est produit par elle, le premier geste d'une intervention consiste à construire un regard et une représentation collectivement partagée. En effet, ce paysage ne doit pas être un objet d'expert, mais une représentation partagée par l'ensemble de la population. Comme nous l'avons dit précédemment, le modèle de protection est déjà établi en enjeu indiscutable. Si bien qu'il ne peut y avoir un temps d'élaboration du paysage en objet d'expert puis réinséré dans le champ sociale en mesure de protection. Le paysage du quotidien doit être une élaboration partagée par l'ensemble de la population qui doit nécessairement intervenir activement dans la mise en œuvre d'action d'aménagement locales de nature très diverses. Selon monsieur DEWARRAT, la démarche passe par une appropriation de représentations, de buts, finalités, images récits, etc. par les autorités et par les populations ; puis une fois ce paysage intériorisé, par la conduite d'actions. Ainsi, l'essentiel du projet de paysage n'est pas les qualités paysagères mais le geste d'appropriation collective, la prise de conscience de vivre non seulement dans un pays mais aussi dans un paysage. Autrement dit les intervenants ne sont que des « déclencheurs », l'intervention ne sert à rien si leur récit ne devient pas un « récit commun » significatif pour les diverses composantes de la population communale. Dans le modèle de projet, l'intervention paysagère ne consiste pas à isoler un territoire pour le soumettre à un régime d'exception mais au contraire à instituer une représentation unificatrice reliant passé, présent et avenir. C'est en quelque sorte une « construction » paysagère par laquelle la collectivité peut se saisir ou se ressaisir de sa propre réalité. Il ne faut donc pas rechercher une certaine légitimité d'un paysage dans la neutralité d'une science ou d'une technique mais la construire dans un dialogue aussi direct et approfondi que possible avec les populations concernées jusqu'à obtenir le plus large assentiment possible.

²⁷⁷ DUPONT JO Sénat CR analytique n°36 15 décembre 1992 colonne 39

2) Un outil novateur mobilisable

La démarche de projet de paysage est un travail pluridisciplinaire car les acteurs du paysage sont nombreux²⁷⁸. L'objectif d'une étude est de susciter une réflexion collective sur le paysage, de concilier les enjeux a priori contradictoires, d'harmoniser des compétences et de renforcer l'identité d'un territoire. Le paysage ne se limitant pas aux découpages administratifs, l'intercommunalité est une échelle d'étude souhaitable afin d'avoir une réflexion d'ensemble sur l'avenir d'un secteur géographique. Il s'agit ensuite de constituer un comité de pilotage et un comité technique regroupant tous les partenaires assurant le suivi technique²⁷⁹ pour établir un diagnostic paysager. Ce diagnostic mettra en lumière les atouts et les faiblesses d'un territoire. Il consiste à analyser les espaces agricoles, forestiers et bâtis afin de comprendre leur évolution et de définir des unités de paysage (zones ayant une organisation cohérente) pour déterminer les points sensibles et les points forts. Cette étude se traduit concrètement par un travail de terrain, l'étude de cartes plus ou moins récentes ainsi que le recueil de travaux déjà réalisés permettant d'appréhender un territoire. Ce diagnostic consiste également à relier des données déjà disponibles : des lieux (par repérage sur place), des faits historiques (par exploitation de travaux antérieurs ou enquête sur des archives), des témoignages (écrits ou oraux), des souvenirs des personnes âgées, des symboles, des noms (toponymie), des objets de mémoire, etc²⁸⁰. Ce travail peut faire l'objet d'une étude sensorielle du secteur. En effet le paysage se définit aussi par ses odeurs, ses bruits, ses lignes, ses couleurs, sa géométrie ou encore sa texture. Il doit donc révéler l'identité du paysage étudié. Lorsque l'étude est terminée, la rencontre des acteurs locaux est indispensable pour cerner les enjeux paysagers des communes²⁸¹. Ces réunions sont l'occasion pour les communes de créer une « commission paysage » qui participe par la suite à la mise en œuvre de programmes d'actions. Enfin, il s'agit d'élaborer un projet paysager répertoriant les

²⁷⁸ les structures intercommunales, les communes, les industriels, forestiers, artisans, agriculteurs, les acteurs économiques qui inscrivent leur activité dans le paysage, les établissements publics et organismes consulaires (chambres d'agriculture, C.C.I., O.N.F., E.D.F., etc.), les administrations (D.D.E., D.D.A.F., Préfecture, D.I.R.E.N., etc.), les associations (sociétés d'histoire locale, pêcheurs, chasseurs, associations de protection de l'environnement) mais aussi les habitants.

²⁷⁹ Structures intercommunales, P.N.R., O.N.F., D.D.E, D.D.A.F, S.D.A.P, C.A.U.E, etc.

²⁸⁰ DEWARRAT op. cit.

²⁸¹ A noter que certaines études paysagères n'ont pas porté leurs fruits faute d'une concertation et conciliation effective avec les acteurs locaux. On peut citer l'exemple du contrat pour le paysage élaboré par le PNR Périgord Limousin

volontés d'action de chaque commune exprimées suite au diagnostic. Il s'agit en outre d'aider les communes à faire les bons choix et à identifier des actions prioritaires. Ce projet ne sera effectif que si le comité est en mesure de soutenir techniquement et financièrement les communes dans la mise en œuvre de ces actions paysagères. Enfin, un suivi et une évaluation réguliers du projet sont indispensables tout autant qu'une bonne communication auprès du public notamment les enfants.

De nombreux projets ont déjà eu lieu sur le territoire français. A l'initiative de la chambre d'agriculture de la Haute-Vienne en partenariat avec l'université de St Etienne et l'ENITA de Clermont- Ferrand, a été élaborée une méthodologie pour prendre en compte le paysage dans les projets de territoires. L'étude a porté sur le territoire des Monts et Barrages en Haute-Vienne. C'est un outil qui à la base était destiné aux agriculteurs pour les sensibiliser au paysage ; c'est la raison pour laquelle il sert en Limousin à l'élaboration des C.A.D. (contrats d'agriculture durable) mais il peut servir à tout projet de territoire que ce soit pour l'élaboration de contrat pour le paysage (celui de Monts et barrages) ou de charte de P.N.R. (celle du plateau de Millevaches). Moins récemment, une méthodologie pour l'identification et la typologie des paysages a été élaborée à l'initiative de la direction de l'architecture et de l'urbanisme. Elle s'appuie sur une proposition de méthodologie élaborée par la S.E.S.A. en 1991 et permet sur de vastes territoires de disposer d'une identification et d'une hiérarchisation des unités de paysage en vue de fonder une politique²⁸².

On peut citer un autre exemple intéressant dans le Finistère (Bretagne), où un observatoire photographique sur une exploitation agricole a été mis en place depuis 1996 dans le cadre de l'expérimentation des plans de développement durable. Dans cette exploitation le projet prévoit d'améliorer l'autonomie par rapport aux intrants en diminuant la part du maïs dans la rotation, en utilisant mieux et plus longtemps l'herbe grâce à l'entretien des prairies humides et à la replantation de haies pour abriter les animaux. Le bâtiment doit également être amélioré. Treize points de vue photographiés régulièrement depuis 1996 permettent de confronter les évolutions réellement enregistrées par rapport aux prévisions. Les photos

²⁸² M. PRIEUR « Le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international » op. cit.

permettent également d'analyser l'impact des productions et des pratiques agricoles sur le paysage²⁸³.

Ces initiatives démontrent bien la volonté de prendre en compte le paysage du quotidien dans une démarche de projet. C'est pour encourager de telles démarches que des instruments juridiques ont été mis en place.

B) Des instruments juridiques adaptés

Parmi ces instruments, on peut distinguer ceux ayant été proposés dans une circulaire de 1995²⁸⁴ en application de la loi Paysage (1) et ceux qui n'ont pas été juridicisés (2).

1) Les instruments juridicisés par la circulaire de 1995

Les plans et les contrats de paysage sont l'expression d'un projet partagé entre les acteurs du territoire sur une unité paysagère pertinente. L'enjeu de ces actions est de reconnaître une valeur au paysage et de faire partager cette valeur par ceux qui y vivent et ceux qui le façonnent. Ils relèvent donc de politiques partenariales et ont été initiés par la circulaire du 15 mars 1995. Les acteurs de l'aménagement sont divers : services techniques des communes et administration, agriculteurs, industriels, commerçants mais aussi les habitants. Cette démarche de projet a pour ambition de maîtriser l'évolution des paysages sans cantonner la réflexion dans le seul cadre juridique et administratif et s'attache particulièrement aux paysages du quotidien. En effet, les plans peuvent concerner par exemple un territoire composé d'une carrière. Il concerne des paysages du quotidien en raison par exemple de l'exploitation d'une carrière²⁸⁵.

²⁸³ M. PRIEUR S. DUROUSSEAU op. cit.

²⁸⁴ Circulaire n° 95-23 du 15 mars 1995 relative aux instruments de protection et mise en valeur des paysages (cf. Annexes).

²⁸⁵ Martine QUINETTE « un plan pour remodeler des carrières au fur et à mesure de leur exploitation » MTP 21 septembre 2001 p.71

Le plan de paysage est un document de référence élaboré au sein d'un « Comité de pilotage » et destiné aux diverses autorités publiques (Etat et collectivités locales). S'amorçant par une phase cognitive qui vise à faire partager aux acteurs une culture commune du paysage, la procédure se poursuit par l'élaboration d'un projet qui doit se traduire dans un programme d'actions partagé, comprenant des mesures réglementaires (par mobilisation du droit utile existant), une dimension opérationnelle et des actions pédagogiques. L'évolution du plan de paysage vers un contrat pour le paysage est envisagée. Le contrat de paysage est constitué d'un programme d'actions concrètes traduisant un projet pour le paysage, inscrit dans une démarche d'ensemble et durable. Préparé par un large processus de concertation et de démarche participative faisant appel à des professionnels du paysage, le contrat est signé par le Préfet au nom de l'Etat et par les collectivités locales intéressées. Les différents services de l'Etat ainsi que les entreprises publiques dont l'activité peut avoir une incidence sur le paysage du quotidien sont invités à prendre part à la mise en œuvre concrète du plan, lequel suppose un suivi technique réalisé par un comité de pilotage et un chef de projet. Ces instruments ont bien entendu vocation à être menés sur de vastes territoires allant au-delà des structures administratives²⁸⁶.

2) Les instruments non juridiscisés

Il s'agit tout d'abord des chartes paysagères qui sont un engagement moral des acteurs à respecter et à mettre en œuvre les objectifs et les actions pour valoriser et accompagner les paysages. Leur intérêt est lié au fait qu'elles relèvent de l'initiative locale des élus et d'un groupement de communes, élus qui mettent ensuite en œuvre les actions qu'ils auront définis en commun. L'élaboration d'une charte se déroule en plusieurs étapes. La première consiste à connaître le paysage et son évolution au travers d'un diagnostic du patrimoine paysager. Puis vient l'étape suivante qui consiste à mettre en évidence les grandes orientations d'actions en faveur du paysage afin de préserver, valoriser, réhabiliter ou générer de nouveaux paysages. Ces orientations vont fixer les principes d'intervention paysagères pour les aménagements futurs et déterminer les règles d'occupation de l'espace. Enfin la troisième étape vise à s'engager sur des objectifs et des moyens définis dans la charte. La

²⁸⁶ Exemple d'un plan paysager du pays d'Aunis : C. MANDRAUT « Un Plan paysager pour 50 communes » MTP 31 mars 2000 p.58

charte permet donc de proposer des solutions pour l'intégration d'éventuelles nouvelles infrastructures nécessaires à la vie et au développement de la commune, dans le respect du patrimoine paysager et architectural.

Les plans d'environnement paysage (P.E.P.) sont un outil de programme d'aménagement du parc national des Cévennes élaboré à l'initiative des élus d'une collectivité territoriale, destiné à requalifier, développer un itinéraire²⁸⁷ ou un territoire soumis à des processus d'évolution qui menacent son identité ou ses qualités. Sans modèle préétabli, ce plan se construit dans le cadre d'un partenariat. Il s'agit également d'une démarche participative et concertée des principaux acteurs du territoire, qui s'entend sur un constat de la situation basé sur un diagnostic et sur la nature des enjeux et objectifs à prendre en compte. A partir de ce constat, un programme d'action est établi pour les domaines correspondant aux enjeux repérés et aux objectifs recherchés. Une convention entre le maître d'ouvrage et le parc naturel définit la durée, les objectifs et les modalités de la démarche.

S'il est nécessaire que le paysage du quotidien soit intégré dans les politiques sectorielles, il est aussi souhaitable d'envisager l'intégration du paysage à l'occasion de la définition de politiques publiques. Cela peut se traduire par l'élaboration de partenariats mais aussi à travers les plans et programmes en matière d'environnement. Il existe en effet depuis 1983 des expériences de plans municipaux ou de chartes de l'environnement. Ces plans et chartes²⁸⁸ pour l'environnement vont servir de guides pour les politiques publiques locales et éventuellement pour les plans sectoriels d'environnement ou les documents d'urbanisme. Ces instruments ont vocation à être pédagogique dans la mesure où il peuvent jouer un rôle de marketing écologique mais surtout permettre de coordonner les actions publiques en raison de la complexité de la répartition des compétences en matière de paysage entre l'État et ses services déconcentrés et les collectivités locales.

²⁸⁷ A titre d'exemple : le Plan d'environnement des crêtes situées entre le Mont Lozère et Vallée longue, ancienne route romaine et route royale de Chanac au col de Portes aujourd'hui RD 35 en Lozère et RD52 dans le Gard : in *Gérer les paysages de montagne pour un développement concerté et durable* colloque 5 et 6 novembre 2002 organisé par le Centre d'expérimentation pédagogique de Florac et Parc national des Cévennes

²⁸⁸ cf. Livret de présentation des chartes pour l'environnement réalisé en 1994 par le Ministère en charge de l'environnement.

On peut donc affirmer que le paysage du quotidien est partiellement pris en compte par le droit français à travers les politiques publiques. Les démarches conventionnelles et partenariales sont des outils intéressants pour appliquer la politique de gestion du paysage du quotidien proposée par la Convention européenne du paysage. Mais l'exercice paraît assez délicat puisqu'il faut définir quelque chose qui ne correspond pas à notre cartésianisme habituel, qui ne se règle pas tout à fait par des textes et des procédures. C'est en cela que la Convention de Florence fournit des moyens d'actions qui ont nécessairement des effets sur le droit français.

PARTIE 2 LA PORTEE DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

La France a récemment approuvé la Convention européenne du paysage²⁸⁹. Afin de mettre en œuvre les principes énoncés par la Convention, la France sera amenée à modifier certains aspects de sa législation. En effet, le texte européen exige un cadre d'intervention spécifique au paysage (Chapitre 1) qui nécessitera des adaptations en droit français (Chapitre 2).

²⁸⁹ LOI n° 2005-1272 du 13 octobre 2005 autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage J.O n° 240 du 14 octobre 2005 page 16297

Chapitre 1 LE CADRE D'INTERVENTION EXIGE PAR LA CONVENTION

Nous avons vu que le droit pour mener une véritable politique de gestion du paysage du quotidien doit prendre en compte les deux éléments objectif et subjectif qui sont indissociables : le territoire et la population. C'est pourquoi la Convention recommande aux Etats membres de la Convention de qualifier juridiquement le paysage du quotidien (Section 1). Parallèlement, elle attache une importance particulière au principe de participation (Section 2).

Section 1 La qualification juridique du paysage du quotidien.

Afin de pouvoir être qualifier juridiquement, le paysage du quotidien suppose certaines conditions préalables qui n'appartiennent pas nécessairement aux juristes (§ 1). La Convention propose alors une méthodologie pour mettre en place ces conditions (§2).

§ 1 Les conditions préalables

La prise en compte du paysage du quotidien dans le droit nécessite qu'elles aient été préalablement identifiées et qualifiées(A). La Convention de Florence précise les modalités d'identification et de qualification de ces paysages dans son article 6 relatif aux mesures particulières. Pour cela, plusieurs modes d'analyse peuvent être utilisés (B).

A) La notion d'identification et de qualification

Le travail d'identification (1) et de qualification (2) est l'étape initiale à tout processus de gestion du paysage du quotidien. Le professeur LUGHINBÜHL, expert auprès du Conseil de l'Europe a déterminé ce que signifient ces deux notions²⁹⁰.

²⁹⁰ Y. LUGINBÜHL « Identification, qualification du paysage et objectifs de qualité paysagère en tirant parti des ressources culturelles et naturelles » Première et deuxième conférence des États contractants et signataires de la Convention européenne du paysage T-FLOR (2001) 9 et T-FLOR 2 (2002) 21

1) La notion d'identification : la détermination des caractères du paysage du quotidien

Identifier un objet signifie en préciser les caractères distinctifs. Identifier les paysages du quotidien signifie donc se livrer à une opération consistant à les observer et à les examiner en vue de les définir à travers l'ensemble de leurs divers caractères distinctifs. La première tâche à accomplir consiste ainsi à définir les contours et à préciser les caractères internes des différents types de paysages du quotidien compris dans un espace donné, donc à délimiter l'espace porteur d'un ou plusieurs types de paysages et à les caractériser à la fois dans leur état au moment de leur identification et dans leur dynamique, c'est-à-dire en précisant les processus d'évolution qui les affectent.

Ce travail s'est fait jusqu'à présent selon les critères de la géographie classique qui reposaient sur l'analyse de caractéristiques homogènes et permettant d'affirmer que l'espace présentant des caractères identiques d'aspect, de forme ou de composition était porteur d'un certain type de paysage. Depuis une vingtaine d'années cependant, la recherche a innové et mis au point de nouveaux critères d'identification qui ont été éprouvés lors d'expériences diverses et qui ont pu montrer leur caractère opératoire.

D'autre part, les paysages du quotidien peuvent être examinés à plusieurs échelles ; L'État français a élaboré des atlas de paysage à l'échelle du territoire national, mais il est également possible d'identifier des paysages à l'échelle d'un territoire restreint, comme cela a été le cas de diverses projets de paysage cités précédemment.

2) La notion de qualification : la détermination de la valeur du paysage du quotidien

La question de la qualification reste encore fortement discutée par la communauté scientifique qui se consacre à l'étude des paysages. Elle repose sur la discutable valeur attribuée à un paysage et qui dépend essentiellement du statut des acteurs qui définissent cette valeur. Concernant le paysage exceptionnel, c'est surtout la valeur esthétique qui est en cause.

Le débat est désormais différent s'agissant du paysage du quotidien, car comme il a été précisé auparavant, la valeur de ce paysage dépend essentiellement des individus.

Le paysage du quotidien peut alors se voir attribuer plusieurs valeurs ou plusieurs types de valeurs : valeurs utilitaires, valeurs esthétiques, valeurs symboliques, etc., attribuées de manières différentes selon les individus ou les groupes d'acteurs. La qualification d'un paysage est donc considérée comme un processus complexe, où un ensemble de valeurs se confrontent, s'additionnent ou se complètent.

B) La diversité des analyses utilisées

Identifier et qualifier les paysages consiste donc à délimiter l'espace porteur d'un ou plusieurs types de paysages en précisant les processus d'évolution qui les affectent. Depuis une vingtaine d'années, la recherche a innové et mis au point de nouveaux critères d'analyse pour identifier et qualifier les paysages du quotidien (1) qui peuvent se décliner deux modes (2).

1) Les analyses in situ, institutionnalisées, et culturelles

Différentes analyses peuvent être appliquées au paysage du quotidien. L'analyse in situ est une analyse sur le terrain, par la recherche et le tracé des limites d'unités de paysage, qui ne sont pas des espaces où l'occupation du sol est la même, mais qui dépassent cette notion d'occupation du sol et constituent une forme territorialisée de caractérisation des atouts du paysage destinée à faire prendre conscience aux décideurs et acteurs des ressources et potentialités de l'existant.

Il existe également l'analyse institutionnalisée. Cette analyse ne s'adresse pas véritablement au paysage du quotidien puisqu'elle concerne des paysages qui sont déjà soumis à une procédure de protection ou de gestion particulière et qui ont donc acquis un statut particulier au regard de la société.

L'analyse culturelle est par contre intéressante car elle prend en compte l'aspect subjectif du paysage. Il s'agit d'étudier les paysages qui ont été reconnus par les écrivains ou les artistes et qui sont de ce fait entrés dans la culture du pays ou de la région concernée. Elle permet une identification et une qualification des paysages à une échelle locale qui est le plus souvent très dépendante de l'histoire sociale locale et en particulier des rapports sociaux qui ont, historiquement, contribué à forger ces paysages présents, dans lesquels les populations se reconnaissent.

2) Des analyses basées sur un mode statique ou dynamique

Ces analyses peuvent se décliner en deux modes. Selon un mode statique, cela revient à caractériser le paysage du quotidien à un moment donné tant dans sa composition et ses formes que dans sa dimension sensible qui permet de rendre compte des sensibilités sociales à l'égard de celui-ci. Cette forme d'identification et de qualification peut mobiliser diverses sources qui relèvent autant de critères objectifs que de critères subjectifs. Ces critères peuvent aller de l'analyse des formes de relief fournies par les données géologiques et géomorphologiques à celles des textes des écrivains ou aux œuvres d'artistes divers ayant décrit ou dépeint ces paysages ou encore à l'analyse des discours tenus par les populations résidentes.

A l'inverse, l'analyse peut être basée selon un mode dynamique, permettant de préciser les évolutions en cours et d'en évaluer l'ampleur, à travers diverses sources. Ce peuvent être des sources statistiques qui rendent compte des changements de l'occupation du sol (occupation agricole ou démographique, évolution des activités économiques) mais aussi des sources sociales permettant d'identifier les projets des divers acteurs sociaux qui modifieront les paysages à plus ou moins long terme. Il peut s'agir tout aussi bien de projets individuels que de projets collectifs que de projets publics ou privés.

§ 2 la méthodologie proposée par la Convention en vue de l'élaboration d'un travail d'identification

Dans les exposés et débats réalisés lors des diverses réunions en vue de préparer la Convention européenne du paysage, de nombreuses propositions méthodologiques ont été avancées sur le thème de l'identification et la qualification des paysages²⁹¹. La synthèse de ces propositions peut se résumer selon les deux aspects à la fois objectif(A) et subjectif(B) que représente le paysage du quotidien.

A) Les méthodes dites objectives d'identification et de qualification des paysages du quotidien

Les méthodes objectives d'identification des paysages du quotidien sont essentiellement mis en œuvre par la géographie. Pendant longtemps, elles se limitaient à faire un simple état des lieux des paysages (1). Puis la discipline a évolué et prend désormais aussi en compte le paysage dans ses dynamiques en cours (2).

1) Les méthodes d'identification et de qualification de l'état des paysages du quotidien

Ces méthodes reposent sur la délimitation d'aires ou d'espaces porteurs de paysages considérés comme homogènes du point de vue de leur composition. Ces aires ont été le plus souvent dénommées « unités de paysage », parfois et plus rarement « entités de paysage ». L'identification des limites de ces unités de paysage se fait selon des méthodes variées et le plus souvent complémentaires. Il peut s'agir dans un premier temps d'une observation qui a le mérite de permettre de saisir les nuances et les aspects des paysages traversés par le regard au sol.

L'utilisation des données cartographiques mais aussi des photographies aériennes permet de saisir les continuités et discontinuités et la composition des paysages ainsi que de localiser les éléments construits ou végétaux. De manière moins directe mais tout aussi utile,

²⁹¹ LUGINBÜHL op. cit.

les données statistiques peuvent rendre compte des distributions spatiales qui peuvent avoir un sens pour la compréhension des paysages du quotidien. Par exemple, la densité de population qui est un indicateur de la présence de constructions ou la densité des surfaces de prairies qui apparaît dans certains recensements et qui peut rendre compte d'un aspect plus ou moins verdoyant du paysage.

Il en va de même concernant les données archéologiques qui permettent de témoigner des occupations humaines passées et d'être prises en compte au titre du patrimoine. Elles sont très appréciables pour analyser les formes de répartition des activités par rapport à la morphologie ou à certains éléments du paysage comme les cours d'eau, les pentes.

Certaines méthodes proposent également d'établir des cartes des espaces visibles à partir de points de vue ou d'itinéraires privilégiés. Elles ont d'ailleurs donné lieu à l'élaboration de techniques informatiques fondées sur l'utilisation des données des modèles numériques de terrain (données numérisant les courbes de niveau).

Enfin, il existe une autre méthode qui se fonde sur une observation permettant de repérer les éléments constitutifs du paysage. Ces éléments présentent une récurrence suffisamment forte pour constituer des « motifs » répétitifs caractéristiques du paysage du quotidien²⁹².

2) Les méthodes d'identification et de qualification des dynamiques des paysages

L'identification et la qualification des paysages doit aussi comprendre au même titre que l'état à un moment donné, les dynamiques en cours. Le paysage du quotidien est par principe en évolution. Il est donc essentiel de connaître les types de transformation en cours afin de pouvoir obtenir une base pertinente de connaissance des éléments susceptibles de changer. La connaissance de ces transformations est accessible par plusieurs voies.

²⁹² Par exemple, une opération a permis d'identifier les éléments suivants : éléments liés à l'eau superficielle, limites foncières (haies, murets, etc.), implantation des bourgs et villages, éléments paysagers des bords de route, lieux de mémoire, patrimoine naturel, petit patrimoine bâti, abords des monuments protégés, entrées des bourgs et villages, espaces publics des bourgs et villages, fleurissements communaux... in LUGINBÜHL op. cit.

Elle passe d'une part par l'utilisation des tendances d'évolution des paysages du quotidien. Ces tendances sont évaluées grâce à divers indicateurs qui vont permettre d'élaborer des cartes localisant les évolutions. Ces évolutions peuvent par exemple concerner la population et seront révélatrices des pressions qui peuvent peser sur le paysage du quotidien du fait des constructions. Ces tendances peuvent d'ailleurs être vérifiées par observation sur le terrain, en repérant les signes qui les traduisent concrètement dans le paysage²⁹³.

La connaissance des transformations passe d'autre part par une mise à jour des données des projets collectifs et individuels. En effet, on constate que certains de ces projets d'aménagement ou de réalisation d'équipements, et en particulier les projets collectifs échappent aux recensements des statistiques. Il importe donc de les repérer et de les localiser afin d'élaborer des connaissances prospectives des paysages.

B) La méthode dite subjective d'identification et de qualification des paysages du quotidien

Il s'agit des méthodes cherchant à mettre à jour les données subjectives des paysages du quotidien qui ne peuvent pas donner lieu à une évaluation quantifiable. Elles relèvent donc de valeurs esthétiques, phénoménologiques ou symboliques que leur ont attribuées les artistes et les écrivains (1) mais aussi la population elle-même (2).

1) L'étude des données tirées de la production artistique et culturelle des paysages du quotidien

Ces sources de représentations des paysages constituent un moyen de comprendre la relation d'une partie de la société au paysage du quotidien, à un moment donné de l'histoire. En effet, certains groupes d'artistes ont pu être en avance sur l'ensemble de la société et être prémonitoires d'un changement dans la manière de penser le paysage qui n'était pas encore majoritaire. L'exemple le plus marquant est le groupe des impressionnistes français qui ont eu une vision prospective de la société française industrialisée au cours du XIX^e siècle. Ce

²⁹³ Par exemple une jeune plantation de conifères peut être le signe d'une tendance à la reforestation

mouvement s'est accompagné d'une forte recomposition sociale par la constitution des classes moyennes qui ont pu pratiquer le tourisme et entrer ainsi dans l'ère des loisirs.

De la même manière, les cartes postales anciennes constituent non seulement un moyen de retrouver certains paysages passés, mais encore de comprendre comment le paysage était pensé et quelles valeurs lui étaient attribuées. Ainsi, la peinture, la gravure et la lithographie, les cartes postales, les guides de voyage, les écrits littéraires de même que la publicité peuvent être utilisés pour connaître la manière dont un paysage du quotidien était pensé à une époque.

Ces analyses restent cependant difficiles car elles ne doivent pas nécessairement doivent être faites au premier degré, mais avec des interprétations ramenant ces images à leur contexte social et historique.

2) L'études des données tirées de la perception des paysages par les populations

Cette question a été longtemps discutée par les rédacteurs de la Convention. Il s'agit en effet d'une question difficile qui a été examinée dans le sens de l'existence d'un système de valeurs et non d'une valeur unique pour un paysage. Comme nous l'avons dit, il n'existe pas une seule valeur, mais des valeurs, situées à plusieurs niveaux d'une société, et elles peuvent appartenir à des registres de sens différents.

En effet, elles ne sont pas universelles en ce sens qu'elles appartiennent à certaines cultures nationales comme par exemple les modèles pastoral, pittoresque, sublime. Ceux-la relèvent du domaine de la symbolique ou de l'esthétique. Elles peuvent aussi appartenir aux cultures locales où elles peuvent relever pour cela de plusieurs dimensions que ce soit celles de la mémoire collective où l'on peut parler de valeurs identitaires ou celle des savoirs et des savoir-faire, mais qui ne sont pas nécessairement les mêmes pour tous les habitants, en raison de la diversité des usages. Ces valeurs appartiennent aussi à la culture que chaque individu se forge, mais elles sont difficilement transposables dans une perspective d'intérêt général.

La difficulté réside donc dans la nécessité de faire s'imbriquer ces différents niveaux de valeur et de les identifier à des échelles aussi bien locales que nationales voire européenne. C'est la raison pour laquelle il est essentielle de faire participer l'ensemble des acteurs du paysage dont font partie également les populations. C'est pourquoi la Convention de Florence attache une importance particulière à la mise en œuvre du principe de participation.

Section 2 La participation des acteurs du paysage du quotidien

La participation est le moyen de parvenir à déterminer quel est l'identité et la valeur de ce paysage du quotidien dont il s'agit de gérer. Cette participation est d'autant plus importante, qu'il s'agit de responsabiliser les acteurs du paysage et de faire prendre conscience de l'intérêt porté au paysage du quotidien. C'est pourquoi, la Convention opère une distinction entre les différents acteurs du paysage. Elle mentionne l'importance du rôle des élus locaux ainsi que l'ensembles des professionnels agissant sur le paysage. Il s'agit comme le mentionne une étude paysagère des « prescripteurs » (§1). La convention précise également l'importance du rôle des population dans la prise en compte du paysage du quotidien (§ 2).

§ 1 La participation des « prescripteurs » du paysage

L'État joue un rôle important en ce qu'il est en charge de l'intérêt général. Il est donc intervenu à ce titre sur les paysages. La Convention de Florence insiste sur le fait qu'il ne doit pas être le seul à mener une politique du paysage et attache une importance particulière sur les implications des collectivités locales tout particulièrement sur le paysage du quotidien (A). Il en va de même s'agissant des professionnels dont les activités influent sur le paysage (B).

A) L'importance accordée à la participation des élus locaux

L'importance accordée à la participation des élus locaux l'est d'autant plus que le texte européen est d'initiative locale (1) et qu'elle fait spécialement référence à la Charte de l'autonomie locale (2).

1) Une convention d'initiative locale

A la suite de la première Conférence des ministres «Un environnement pour l'Europe», tenue à DOBRÏS en 1991, l'Agence européenne de l'environnement a exprimé le souhait que le Conseil de l'Europe prenne l'initiative d'élaborer une convention européenne sur le Paysage. Sur base de la Charte de Séville, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (C.P.L.R.E.) a décidé d'élaborer un projet de Convention²⁹⁴. Cette solution était garante d'une convention mettant en exergue le rôle majeur des pouvoirs locaux et régionaux en faveur de son application. Lors d'une conférence de consultation intergouvernementale tenue à Florence en 1998 et à laquelle quarante États membres du Conseil de l'Europe ont participé, le C.P.L.R.E. a pu constater une large adhésion en faveur de son projet de convention. Par la suite et sur la base des avis très favorables des institutions internationales concernées ainsi que de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le C.P.L.R.E. a adopté et soumis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe un projet préliminaire de recommandation pour une Convention européenne du paysage. Après avoir fait l'objet de négociations menées au niveau intergouvernemental, le Comité des Ministres a adopté le texte définitif de la Convention le 19 juillet 2000 et la date de son ouverture à la signature a été fixée au 20 octobre 2000. Le C.P.L.R.E. s'est donc particulièrement impliqué dans la mise en œuvre de cette convention. En effet, suite à l'entrée en vigueur de la Convention, le C.P.L.R.E. a reformulé sa volonté de sensibiliser les collectivités locales sur l'importance et leur rôle en matière de paysage du quotidien. A ce titre, il soutient déjà avec conviction la mise en place de pôles d'assistance et de coordination pour la mise en œuvre des principes de la Convention au niveau territorial. Il a de plus, convaincu que la Convention

²⁹⁴ Résolution 256 (1994) sur la 3^e Conférence des régions méditerranéennes (Taormina, Italie, 5-7 avril 1993) partie V §6

permettra la démocratisation du paysage de par son rapprochement avec les communautés locales et régionales qui sont directement concernées²⁹⁵ ;

2) Une convention faisant référence à la charte de l'autonomie locale

Le congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe existe depuis 1994, il remplace la conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Ses activités s'appuient sur la charte européenne de l'autonomie locale. Cette charte a été signée le 15 octobre 1985 à Strasbourg et expose le principe de l'autonomie locale à savoir la capacité pour les collectivités locales de régler et de gérer une part importante des affaires publiques. La charte européenne de l'autonomie locale constitue le fondement des efforts de promotion de la démocratie locale, entrepris au sein du Conseil de l'europe. C'est à elle que se réfèrent toujours les résolutions, les recommandations et les rapports concernant les domaines les plus divers. C'est sur elle que se base la Résolution statutaire adoptée par le Comité des ministres le 14 janvier 1994 et qui institue le Congrès. Le C.P.L.R.E. est l'organe de représentation des collectivités locales et régionales. Au sein des instances du Conseil de l'Europe, le C.P.L.R.E figure immédiatement en dessous du Comité des Ministres et de l'assemblée parlementaire. Les objectifs essentiels du congrès sont de garantir la participation des collectivités locales et régionales à la réalisation de l'idéal du Conseil de l'Europe ainsi que de permettre aux conseillers locaux et régionaux de participer à l'élaboration des politiques européennes dans le cadre du Conseil de l'europe. Le congrès est un organe consultatif composé de 234 membres représentant plus de 150 000 autorités locales.

Le C.P.L.R.E est convaincu qu'avec cette entrée en vigueur, le moment est venu d'aider les collectivités territoriales à assumer les responsabilités que la Convention leur confie en application du principe de subsidiarité comme établi dans la Charte européenne de l'autonomie locale²⁹⁶. En effet, dans ses dispositions, la Convention se réfère expressément au

²⁹⁵ C.P.L.R.E « La contribution des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en œuvre de la Convention européenne du Paysage » Résolution 178 (2004) mai 2004

²⁹⁶ C.P.L.R.E 11^{ème} session plénière : « La contribution des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en œuvre de la Convention européenne du Paysage » Mai 2004 CG (11) 12

principe de subsidiarité et à la Charte européenne de l'autonomie locale²⁹⁷. Pour cela, elle exige la mobilisation des autorités locales et régionales dans les activités d'identification et d'évaluation du paysage²⁹⁸. L'ensemble de ces dispositions représente une garantie juridique de taille en vue de l'exercice des responsabilités institutionnelles des pouvoirs locaux et régionaux européens en matière de paysage²⁹⁹.

B) La participation basée sur la formation des professionnels du paysage du quotidien

La Convention européenne du paysage insiste sur la nécessité de faire participer l'ensemble des professionnels au paysage du quotidien. Les États membres de la Convention doivent mettre en œuvre les moyens basés sur la formation des professionnels du paysage du quotidien, qu'il s'agisse des spécialistes du paysage (1) ou des professionnels travaillant en rapport avec le paysage (2). Pour cela le Conseil de l'Europe a formulé plusieurs recommandations³⁰⁰ dans cette direction.

1) Les spécialistes du paysage

Selon le Conseil de l'Europe, la formation des spécialistes dépend autant de leur éducation que de leur instruction et la qualité de leur activité autant de leur éthique que de leur compétence professionnelle.

La formation des paysagistes doit les préparer à participer à l'aménagement du territoire et à la création de l'environnement végétal du cadre de vie. Une attention particulière doit être portée à l'étude de l'évolution historique des paysages et des espaces urbains ainsi qu'aux techniques de restauration et de restitution des jardins historiques. Une formation complémentaire pourrait également être créée permettant de participer à l'évolution de la doctrine et des techniques de la conservation intégrée. L'information relative aux disciplines adjacentes devrait être développée de manière à améliorer le dialogue entre les différents

²⁹⁷ Article 4 de la Convention

²⁹⁸ Article 6 de la Convention

²⁹⁹ C.P.L.R.E. 11^{ème} session plénière : « La contribution des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en œuvre de la Convention européenne du Paysage. Mai 2004 CG (11) 12

³⁰⁰ Recommandation concernant la formation spécialisée des architectes, urbanistes, ingénieurs du génie civil et paysagistes (80/16) 15 décembre 1980, lors de la 327^{ème} réunion des délégués des Ministres

intervenants. Des possibilités d'études devraient être offertes aux cadres des institutions administratives nationales, régionales et locales ainsi qu'aux praticiens indépendants afin de leur permettre de suivre l'évolution des doctrines et des techniques. Ce recyclage devrait s'articuler autour d'équipes de recherche dynamiques qui soient en contact avec les spécialistes internationaux.

Cette formation est essentielle pour les futurs paysagistes. Ils ne seront pris au sérieux par les habitants du paysage que s'ils peuvent leur montrer qu'ils connaissent le paysage par leur propre expérience, qu'ils comprennent les problèmes des habitants du paysage et qu'ils sont véritablement prêts à aider à les résoudre.

2) les professionnels travaillant en rapport avec le paysage du quotidien

Les professionnels travaillant en rapport avec le paysage du quotidien sont essentiellement les architectes, urbanistes ainsi que les ingénieurs du génie civil. Sans surcharger les programmes, les études en architecture et en urbanisme devraient être conçues de telle sorte que l'étudiant soit à même de comprendre le langage, la méthodologie et les préoccupations des diverses sciences humaines en relation avec l'environnement. Dans l'enseignement de l'histoire de l'urbanisme et de l'architecture devraient prendre place l'histoire des techniques de construction et de l'insertion des formes ainsi que les aspects historiques de la relation existant entre les édifices et les conditions de vie. Au départ de chaque projet d'architecture ou d'urbanisme devrait être exigée l'étude des caractères historiques et morphologiques de l'environnement physique et social, le cadre urbanistique étant, en quelque sorte, reconnu comme le guide indispensable à toute composition architecturale ou tout habitat humain. Dans les programmes, une part non négligeable devrait être donnée au thème de la réhabilitation y compris dans ses aspects sociaux.

La formation des ingénieurs du génie civil, la prise de conscience du cadre général des interventions et l'étude d'une insertion harmonieuse des projets dans le processus de planification devraient être considérées comme prioritaires dans les objectifs pédagogiques. Dans les cours de techniques de construction, les chapitres consacrés aux méthodes

traditionnelles ne devraient pas être négligés.

§ 2 La participation des populations

La politique du paysage du quotidien doit être conçu comme un lieu de citoyenneté démocratique³⁰¹. Il s'agit pour cela de mener des actions de sensibilisation auprès des populations (A). Pour que le travail d'identification et de qualification soit réellement efficace, la Convention insiste sur l'importance de la participation des populations au processus décisionnel (B).

A) La participation basée sur la sensibilisation des populations au paysage du quotidien.

La sensibilisation est un moyen de faire prendre conscience de l'identité d'un paysage (1). Dans la mesure où le paysage du quotidien constitue le cadre de vie des populations, une telle prise de conscience conduit à accroître la qualité de ce paysage (2).

1) Un moyen de faire prendre conscience de l'identité d'un paysage

La sensibilisation est un très vaste sujet puisqu'elle englobe un ensemble d'activités qui vont de la distribution de prospectus d'information dans une réserve naturelle à la diffusion d'émissions de radio et de télévision, en passant par le fonctionnement des centres de visiteurs et les camps de gestion du paysage. Elle s'adresse tout autant aux enfants et aux adultes usagers du paysage qu'aux agents des pouvoirs publics et aux responsables politiques. Le message à faire passer est clair : le paysage est une chose dont il faut prendre soin et qui, si elle est traitée seulement comme un bien à consommer, perdra inévitablement sa valeur et aussi son attrait.

³⁰¹ M. PRIEUR op. Cit.

2) Un moyen indispensable pour accroître la qualité du paysage du quotidien

Le paysage d'aujourd'hui exprime la manière dont la société a pris soin du paysage. En reconnaissant qu'il en est bien ainsi, on admet du même coup que la sensibilisation est essentielle si l'on veut améliorer la gestion du paysage de quelque manière que ce soit. L'engagement personnel à l'égard d'un paysage déterminé peut garantir le développement durable des paysages anciens en nouveaux paysages vivants, compte tenu des valeurs de ces paysages anciens. Ainsi, la sensibilisation permet de faire prendre conscience de l'intérêt à porter sur le paysage du quotidien.

De nombreuses actions ont des impacts négatifs sur le paysage du quotidien. Or on constate que les outils réglementaires ne sont pas toujours efficace pour limiter cet impact. Aussi, les actions de sensibilisation permettent de faire prendre conscience à chacun de son rôle dans la gestion du paysage du quotidien. C'est donc un moyen préventif de gestion du paysage du quotidien.

B) Une participation au processus décisionnel des politiques du paysage

En faisant référence à la Convention d'Aarhus, la Convention européenne du paysage insiste sur la nécessité de faire participer la population. Le paysage du quotidien est donc conçu comme un lieu de citoyenneté démocratique (1). Dès lors, on peut se demander si la Convention ne va pas vers un droit au paysage (2).

1) Le paysage du quotidien conçu comme un lieu de citoyenneté démocratique

La politique paysagère fondée sur une conception du paysage cadre de vie, cherche comme le suggère la Convention de Florence, à répondre au « souhait du public de jouir de paysage de qualité ». Le paysage recherché doit être le résultat d'un projet de territoire démocratiquement débattu. La Convention rappelle cette obligation d'information et de participation des population, y compris lors de la détermination des objectifs de qualité

paysagère. L'association du public apparaît donc comme un moyen de favoriser et de renforcer le processus d'appropriation publique et doit être un élément de référence pour l'évaluation de la politique publique paysagère.

Cette implication des populations est affirmé par la référence à 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'environnement³⁰². Dès lors, dans la mesure où des États parties à la Convention d'Aarhus sont également membres de la Convention de Florence, les ambitions fixées au titre de la première convention, spécifique à la participation, précisent celles exigibles au titre de la seconde. Les articles 6 à 8 de la Convention distinguent trois moments pour la participation : la participation aux décisions relatives à des activités particulières, la participation en ce qui concerne les plans, programmes et la participation durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires d'application générale.

La Convention d'Aarhus fournit également certaines précisions s'agissant notamment des délais d'information et de l'incidence de la participation. En particulier, la Convention d'Aarhus donne une définition du public selon laquelle « toutes les dispositions de la Convention concernent l'ensemble du public sans discrimination quant à la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une organisation non gouvernementale, sans discrimination quant au lieu où son siège est établi ». Cette définition du public peut être retenue pour s'appliquer à la Convention de Florence dans un but de clarification puisque la Convention européenne du paysage ne donne pas de définition du public³⁰³.

De plus, selon la Convention d'Aarhus, les parties à la Convention doivent « répondre à toute demande d'information concernant l'environnement, le plus rapidement possible et au plus tard dans un délai d'un mois après le dépôt d'une telle demande. S'assurer que les autorités publiques sont en possession et tiennent à jour les informations concernant l'environnement, et qu'elles sont informées des activités qui peuvent avoir des incidences importantes sur ledit environnement [...]. Mettre progressivement les informations disponibles sur l'environnement dans des bases de données électroniques facilement

³⁰² La France a ratifié la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 qui est entrée en vigueur le 6 octobre 2002

³⁰³ M. PRIEUR, S. DUROUSSEAU op. cit.

accessibles au public. Publier et diffuser un rapport national sur l'état de l'environnement, contenant entre autres des informations sur la qualité de l'environnement et sur les contraintes qui s'exercent sur celui-ci. Informer le public des prises de décision sur tout type d'activité proposée susceptible de l'affecter. Permettre la participation du public au début de la procédure de décision, lorsque toutes les options sont encore ouvertes. Veiller à ce que, lors de la prise de décision finale sur quelque activité proposée que ce soit, les résultats de la procédure de participation du public soient pris en considération par les autorités compétentes.

Promouvoir une participation effective du public durant la phase d'élaboration des projets, des

programmes et des dispositions juridiques concernant l'environnement [...] ». Ainsi, la Convention d'Aarhus permet d'enrichir la Convention de Florence en précisant la consistance du public, la participation à la conception des politiques mais aussi la participation à la réalisation des politiques du paysage. Conformément à l'article 6 de la Convention d'Aarhus, les modalités de participation doivent privilégier l'information du public « de manière efficace et en temps voulu » et la participation du public au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence. Dès lors, s'agissant de la transposition de ces dispositions au niveau de la mise en œuvre de la Convention de Florence, en ce qui concerne du moins la phase d'identification, de qualification, on doit considérer que cette participation sera spécialement organisée de façon détaillée puisque l'objectif poursuivi est de déterminer les « aspirations des populations »³⁰⁴ et « les valeurs particulières » attribuées aux paysages par les acteurs concernés³⁰⁵.

2) Vers l'affirmation d'un droit au paysage

En affirmant le principe de participation aux populations on peut se demander si la Convention de Florence ne ferait pas émerger un droit au paysage d'autant que son préambule évoque implicitement le droit de chacun au paysage³⁰⁶. Cette position va dans le sens de la

³⁰⁴ Art. 1c

³⁰⁵ Art. 6c 1b

³⁰⁶ Préambule al. 7 : « désirant répondre au souhait du public de jouir de paysages de qualité et de jouer un rôle actif dans leur transformation ».

jurisprudence de la Commission européenne qui dans une de ses décisions de 1985³⁰⁷ au sujet de la protection d'un paysage en conflit avec le droit de propriété affirme que les zones d'intérêt paysager peuvent être préservées par des contrôles d'aménagement au double bénéfice des habitants et des visiteurs sans porter atteinte ni au droit de propriété, ni au domicile et à la vie privée. Ainsi, le contrôle de l'aménagement du territoire pour préserver les paysages est un but légitime d'intérêt général reconnu comme nécessaire dans une société démocratique.

Ces nouvelles exigences énoncées par la Convention européenne du paysage vont nécessiter certaines adaptations en droit français.

³⁰⁷ Commission européenne des droits de l'homme décision du 11 mars 1985 req. n° 11185 84, Muriel Herrick c/Royaume Uni, DR n° 42 p. 275 in M. PRIEUR « La Convention européenne du paysage » R.E.D.E. n° 3 2003 p. 259

Chapitre 2 DE NECESSAIRES ADAPTATIONS EN DROIT FRANCAIS

La notion de paysage du quotidien est partiellement prise en compte en droit français. Suite à la ratification de la Convention européenne du Paysage en octobre dernier, l'État français sera amené à opérer quelques modifications de sa législation pour s'adapter aux objectifs fixés par la Convention. Ces adaptations doivent avoir lieu en terme institutionnel (Section 1) afin de pouvoir aboutir à une démarche durable (Section 2).

Section 1 Les exigences en terme institutionnel

Parmi les mesures exigées par la Convention, certaines concernent le rôle que doit jouer l'État. Il doit être en mesure de créer une véritable politique du paysage du quotidien au niveau central (§ 1) qui ne peut se faire qu'en favorisant une meilleure autonomie des collectivités locales (§ 2).

§ 1 Créer une véritable politique du paysage du quotidien au niveau central

Nous avons dit que le paysage du quotidien doit être pris en compte dans l'ensemble des politiques publiques. En effet, de nombreux domaines ont un impact sur le paysage du quotidien. Il s'agit donc de favoriser une meilleure coordination entre les différents ministères acteurs du paysage du quotidien (A) pour que puisse être menée une réelle démarche de projet de paysage. Pour cela, il est nécessaire de donner davantage de teneur juridique aux démarches existantes (B).

A) Favoriser une meilleure coordination entre les différents ministères acteurs du paysage du quotidien

Le moyen de favoriser une coordination entre les différents ministères consiste à créer un ministère chef de file (1). Il peut s'agir du ministère en charge de l'environnement à la condition toutefois qu'il puisse avoir une meilleure légitimité (2).

1) Créer un ministère chef de file et développer des échanges interministériels

Le rattachement administratif du paysage suit naturellement l'approche nationale du concept. Dans les pays européens les ministères intéressés sont en général de plusieurs sortes. Il peut s'agir du Ministère de la Culture et des monuments historiques, du ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, du ministère de l'Environnement ou encore du ministère de l'agriculture, des pêches et de la nature³⁰⁸.

En France, il n'y a pas de véritable administration responsable. Il manque une administration propre au paysage³⁰⁹. La gestion du paysage par l'État est éclatée entre les différents ministères³¹⁰. Les politiques sont dispersées entre les différents ministères que ce soit l'urbanisme, l'industrie, l'agriculture mais aussi la culture. Bien entendu le ministère en charge de l'environnement joue un rôle majeur dans la politique du paysage du quotidien. Le conseil des ministres en 1994 avait d'ailleurs affirmé le rôle prépondérant et fédérateur de ce ministère³¹¹. Il serait donc nécessaire que celui-ci puisse être le ministère chef de file de l'ensemble des ministères permettant ainsi des échanges interministériels. D'autant que la dénomination de ce ministère a souvent pris en compte le paysage du quotidien que ce soit sur la notion de « développement durable »³¹², « d'aménagement du territoire » ou bien sur la notion de « cadre de vie » ou de « qualité de vie ».

Il faut noter qu'il commence à y avoir une volonté d'établir une concertation entre les différents ministères. C'est le cas par exemple à travers l'élaboration de la loi de programme sur l'énergie de 2005 qui a permis de faire collaborer un nombre important de Ministères pour instituer diverses planifications³¹³. Il serait donc opportun d'aller dans le même sens concernant le paysage du quotidien. D'autant que cette loi de 2005 vise aussi à encourager la

³⁰⁸ PRIEUR « Le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international » op. cit.

³⁰⁹ FROMAGEAU op. cit.

³¹⁰ R. ROMI actualité législative dalloz op. cit.

³¹¹ CADIEU op. cit.

³¹² Actuellement, le Ministère en charge de l'environnement est appelé Ministère de l'écologie et du développement durable (M.E.D.D.).

³¹³ Dans la loi de programmation 2005 sur les énergies le ministre chargé de l'énergie collabore avec les ministres chargés de la recherche (Article 10) chargés de la coopération (Article 11) chargés du logement (Article 12) chargé de l'agriculture (Article 13).

sensibilisation du public et l'éducation des français par la mise en oeuvre de campagnes d'information pérennes et l'inclusion des problématiques énergétiques dans les programmes scolaires³¹⁴.

2) Offrir une meilleure légitimité au ministère en charge de l'environnement

Il aura fallu attendre 1974 pour que le ministère en charge de l'environnement acquière une certaine autonomie³¹⁵. Cette autonomie n'est restée que relative puisqu'il a fait l'objet de nombreux rattachements avec d'autres ministères aussi bien dans le domaine des affaires culturelles (en 1974 puis de 1977 à 1978), de la « qualité de la vie » (de 1974 à 1977) que de l'équipement (1978 à 1981). Ce n'est véritablement que depuis 1997 que l'on peut dire qu'il est vraiment consolidé³¹⁶.

Sa légitimité demeure encore à l'heure actuelle assez relative compte tenu de la faiblesse de son budget. Il serait donc pertinent d'adapter le budget de l'environnement à l'ampleur des domaines où il est compétent.

B) Donner plus de teneurs juridiques aux démarches de projet de paysage du quotidien

Les démarches de projet de paysage sont dépourvues de valeur juridique. Il conviendrait de réglementer la procédure de mise en place de ces instruments (1) ce qui permettrait ensuite de les intégrer dans les politiques sectorielles (2).

³¹⁴ Art. 3 de la loi

³¹⁵ Depuis sa création en 1971, le ministre de l'environnement n'était que délégué auprès du Premier ministre *in* M. PRIEUR *Droit de l'environnement* op. cit.

³¹⁶ M. PRIEUR op. cit.

1) Réglementer la procédure de mise en place des instruments juridiques en vue d'une démarche de projet

La circulaire de 1995 fait entre autres référence aux plans et contrats de paysage³¹⁷. De ce fait, elle ne présente pas de valeur juridique et certains techniciens les ont à ce titre qualifiés « d'outil incitatifs non juridiques »³¹⁸. Si ces outils juridiques ont l'avantage de permettre une certaine souplesse dans leur contenu, on constate cependant certaines difficultés dans leur mise en œuvre. En effet, la circulaire demeure assez floue. Il conviendrait d'explicitier de manière plus détaillée ces outils partenariaux en mettant en place une méthodologie conforme aux ambitions de la Convention européenne du paysage. Leur procédure d'élaboration devrait également être plus encadrée.

D'autre part une nouvelle réglementation permettrait aussi de favoriser l'information auprès des organismes locaux sensibles à de telles démarche. En effet, la circulaire n'a pas été publiée au journal officiel ; nombreux sont ceux qui n'en ont pas eu connaissance.

Enfin, installer un tel dispositif juridique pourrait aussi être l'occasion de donner un statut aux chartes paysagères ou aux plans d'environnement paysage.

2) Intégrer les démarches de projet de paysage dans les politiques sectorielles

Une fois que ces démarches ont eu lieu, elles n'ont d'intérêt que si les documents de planification locale les intègrent. Cela leur permet d'être traduits juridiquement. Cela permet également de prendre en compte le paysage du quotidien dans sa globalité. En effet certains instruments de planification comme les P.L.U. ou les cartes communales ne sont institués qu'à une échelle communale. L'avantage des démarches partenariales est qu'elles peuvent s'inscrire sur un vaste territoire qui va au-delà des limites administratives.

³¹⁷ Cf. infra.

³¹⁸ R. AMBROISE « Les fondements et les logiques de la loi Paysage » Géomètre n° 7 juillet 1999 in A. GATET op. cit.

Les démarches partenariales pourraient éventuellement permettre d'encourager les élus locaux à donner plus de densité normative aux S.C.O.T. qui, nous l'avons déjà évoqué, en manquent cruellement.

D'autre part, ces démarches partenariales font l'objet d'un consensus général et s'engagent comme le souhaite la Convention de Florence, dans des opérations de sensibilisation des populations. En incitant le développement de ces démarches, il est vraisemblable que les futurs pétitionnaires pour l'obtention d'un permis de construire ou une déclaration de travaux auront une meilleure considération de leur paysage du quotidien, de sorte qu'il prendront mieux en compte ce paysage par rapport à leur projet. En d'autre terme, la démarche partenariale permettrait de pallier les carences de la législation en matière d'occupation des sols.

§ 2 Favoriser une meilleure autonomie des collectivités locales

L'État français s'est engagé dans un processus d'identification de ses paysages. En vue de favoriser une meilleure autonomie des collectivités locales, il serait nécessaire de décentraliser ces opérations (A). Cela aura également pour effet de responsabiliser les élus locaux dans la démarche paysagère (B).

A) Décentraliser les actions d'identification du paysage du quotidien

Les atlas paysagers sont une application par l'État français du processus d'identification des paysages. Ils sont généralement menés par les services déconcentrés de l'État. Comme le souhaite le texte européen, il est nécessaire de faire participer les élus locaux à l'élaboration de ces atlas (1). De plus de nombreux inventaires sectoriels ont auparavant été identifiés. Ils seraient donc souhaitables de les faire se coordonner (2).

1) Faire participer les élus locaux à l'élaboration des atlas paysagers

Les atlas de paysage désignent des documents dressant un état des lieux des réalités géographiques, sociales et des dynamiques des paysages, élaborés en concertation avec les principaux acteurs du paysage. Initiés depuis 1993, les atlas de paysages sont aujourd'hui réalisés ou en voie de l'être dans 75 départements français³¹⁹. Généralement ces documents portent un diagnostic à la fois analytique et prospectif sur les paysages du département ou de la région. Ils permettent aussi de pallier une certaine faiblesse des approches paysagères des documents de planification, par la constitution d'une base solide pour l'élaboration des portés à la connaissance. Cet outil est intéressant car il traite tout particulièrement des paysages du quotidien, supports de dynamiques naturelles, de l'activité humaine, de l'économie et de l'histoire. Ces documents de connaissance ont pour fonction de servir de référence partagée, à l'échelle départementale, pour l'ensemble des politiques publiques, au premier chef, de paysage, qu'il s'agisse notamment de gestion au sens de la Convention européenne du paysage car ils permettent un travail d'identification et de qualification des paysages. L'atlas se veut aussi un outil autant pédagogique que technique.

Une étude a été menée dans les départements de la Haute-Saône et du Territoire de Belfort sur les atlas du paysage³²⁰. Elle affirme que leur présence n'est pas toujours gage d'utilisation auprès de certains acteurs. En particulier, les atlas sont parfois l'apanage d'initiés, car leurs connaissances ou leur culture paysagère les rendent difficiles à manipuler et à utiliser pour certains acteurs. De plus ils sont souvent élaborés par les D.I.R.E.N. et n'intègrent pas véritablement les collectivités locales. Il est donc nécessaire de pallier ces carences.

³¹⁹ A titre d'exemple ATLAS DES PAYSAGES DE L'OISE finalisation du document Direction Régionale de l'Environnement – PICARDIE Mars 2004

³²⁰ C. CAILLE-CATTIN « Représentations paysagères : quelles perspectives pour l'aménagement ? » Colloque décembre 2004 Bordeaux

2) Faire coordonner les différents inventaires sectoriels

La loi BARNIER a donné les compétences aux collectivités locales en ce qui concerne la connaissance et la gestion des espaces naturels notamment au département qui devient « le niveau de cohérence » en la matière. Il a la faculté de déterminer des inventaires du patrimoine naturel pour assurer entre autre la gestion des paysages du quotidien. De même le comité régional de l'environnement a la possibilité d'établir un inventaire paysager de la région. Il existe également les inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique qui répondant au souci de mettre en œuvre et réactualiser au niveau des régions l'inventaire des Z.N.I.E.F.F. lancé en 1982.

Ces inventaires sont dépourvus de caractère normatif, ce sont de simples outils de connaissance, de synthèse et d'information du public. C'est la raison pour laquelle il serait nécessaire faire coordonner ces différents inventaires en faisant collaborer l'ensemble des collectivités et les services de l'État comme les D.I.R.E.N. ou les C.A.U.E. Cela peut passer par la mise en place de « pôles de compétences »³²¹.

B) Responsabiliser les élus locaux dans la démarche paysagère

La responsabilisation des élus locaux dans la démarche paysagère passe tout d'abord par redéfinir le partage des compétences entre l'État et les différentes collectivités locales (1). Il s'agit ensuite de donner les moyens incitatifs pour que ces collectivités mettent en place une politique ad hoc du paysage du quotidien (2).

1) Redéfinir le partage des compétences entre l'État et les différentes collectivités locales

Plutôt que d'envisager une délicate concurrence des compétences, sans même parler de transfert, il conviendrait que l'État mette en place de nouveaux instruments de concertation et de coopération entre les collectivités territoriales.

³²¹ « Étude d'impact sur le projet de loi autorisant la Convention européenne du Paysage » op. cit.

Les départements sont compétents pour déterminer une politique des espaces naturels sensibles et disposent d'une compétence de droit commun en matière d'aménagement rural. De ce fait, ils peuvent être amenés à empiéter sur les compétences communales en matière d'urbanisme. Il serait dès lors judicieux que l'État mette en place de nouveaux instruments de concertation et de coopération entre collectivités territoriales, dans la mise en œuvre desquels le département jouerait le rôle de chef de file avec l'accord des communes et avec les moyens d'actions qui lui sont propres. La région est quant à elle également engagée dans la gestion du paysage du quotidien dans le cadre du volet de la politique d'aménagement du territoire et pourrait apparaître comme un échelon opérationnel immédiat à l'occasion d'opérations pilotes.

2) Inciter à généraliser une politique ad hoc du paysage du quotidien

La mise en place d'une politique ad hoc du paysage suppose inévitablement de la part des collectivités territoriales des moyens financiers. Si la loi Paysage n'a pas été entièrement à la hauteur de ses objectifs, on peut se demander si ce n'est pas en raison de l'absence d'incitations fiscales en faveur du paysage. Dans la même optique que les C.A.D. ou les C.F.T., il serait judicieux de mettre en place des mesures d'incitations fiscales en faveur du paysage. Il peut s'agir comme le souligne le professeur FROMAGEAU de réduire par exemple l'impôt sur le foncier non bâti ou de supprimer les exonérations fiscales aux forêts intensives³²².

Le contrat de plan Etat-Région (C.P.E.R.) peut éventuellement être un instrument pour financer les démarches partenariales. Elles seraient éligibles au titre du chapitre 2 du C.P.E.R. En effet, il comporte un programme 322 « protéger et connaître les espaces » qui comprend une sous-rubrique 322-4 relative aux « interventions en faveurs des sites et paysages »³²³. Des financements d'initiatives communautaires peuvent également être octroyés pour ce type de démarche³²⁴.

³²² FROMAGEAU colloque 1992 op. cit.

³²³ in A. GATET *La route de François Mauriac : Projet pour la reconnaissance et la mise en valeur d'un paysage ordinaire d'intérêt culturel* op. cit.

³²⁴ A. GATET op. cit.

Des mesures peuvent concerner plus spécifiquement certains acteurs. S'agissant des propriétaires ou des agriculteurs, un dispositif d'aides (conseil, subventions, réduction d'impôts ou de taxes...) peut être développé pour les aider à entretenir, voire à améliorer le paysage. De même, l'abandon du droit de propriété ou la pénétration sur un terrain privatif pourrait être facilité par des dispositions légales, lorsque la protection, la gestion et la mise en valeur du paysage sont en jeu³²⁵.

Section 2 Les exigences d'une démarche durable

La mise en place d'une démarche durable implique inévitablement la participation des populations et de l'ensemble des acteurs du paysage du quotidien. Les actions d'une telle démarche n'auront pas d'effet de manière immédiate. Il paraît donc essentiel de prendre en considération le temps (§ 1) tout en développant parallèlement une culture du paysage (§2).

§ 1 La prise en considération du temps

Une démarche durable consiste à prendre en considération les générations actuelles mais également les générations futures. Dès lors, certaines actions peuvent être menées sur le court terme (A) mais il est par ailleurs indispensable d'envisager des actions sur le long terme (B).

A) Les actions sur le court terme

Les actions sur le court terme concernent les instruments de participation du public. Il n'existe pas de mesures spécifiques au paysage du quotidien. Pour autant certaines peuvent lui être applicables mais ne sont pas toujours parfaites. Il s'agit donc de les corriger (1). A

³²⁵ M. PRIEUR, S. DUROUSSEAU « Étude de droit comparé sur la participation du public en matière de paysage dans le contexte de la mise en œuvre de la convention européenne du paysage » 10 janvier 2004 T-FLOR 3 (2004) 6

l'inverse, d'autres ont été abandonnées alors qu'elles présentent certains avantages. Il serait donc opportun de les remettre au goût du jour (2).

1) Corriger les instruments existants

Parmi les instruments existants figure la procédure d'enquête publique. C'est le procédé habituel de participation des habitants soit à des autorisations d'aménagement, soit à des processus d'élaboration de plans d'urbanisme. A l'origine étroitement liée aux seules procédures d'expropriation et destinée aux propriétaires, l'enquête publique est devenue un instrument général de consultation ouverte du public. Une extension significative des cas d'enquête publique à tous les travaux ou ouvrages affectant l'environnement (et donc indirectement le paysage du quotidien) a été décidée par la loi française du 12 juillet 1983³²⁶. Toutefois les modifications apportées par la loi Paysages si elles sont bienvenues, demeurent cependant encore insuffisantes. Il serait nécessaire d'élaborer une réforme complémentaire abordant les deux questions de l'objet de l'enquête (contenu du dossier mis à l'enquête dans le processus décisionnel) et de ses effets (prise en compte des opinions émises par la population au cours de l'enquête publique et portée des conclusions du commissaire enquêteur sur les décisions administratives)³²⁷.

Pour les projets d'aménagement ou d'équipement de grande importance, il est possible d'organiser depuis 1997³²⁸ avant l'enquête publique un débat public sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques du projet. Cette commission nationale du débat public a cependant un champ d'application relativement réduit, puisque le juge a par exemple estimé que le projet de création de lignes ferroviaires à grande vitesse n'impliquaient pas l'organisation d'un débat public³²⁹. Il paraîtrait donc essentiel d'étendre le champ d'application de cette commission.

³²⁶ M. PRIEUR « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation » *RJE* 1988/4 p. 397

³²⁷ COLSON Jean-Philippe « La réforme des enquêtes publiques en France » *RJE* 1993, pp. 223

³²⁸ M. PRIEUR *Droit de l'environnement* op. cit.

³²⁹ CE, 20 avril 2005, Collectif contre les nuisances du T.g.v. de Chasseneuil du Poitou et Migne-Auxances req n° 258968 Le juge estime cependant que la Convention d'Aarhus est d'applicabilité directe

2) Remettre au goût du jour les instruments juridiques de participation du public dans le processus décisionnel

Certains instruments juridiques de participation du public seraient tout à fait transposables au niveau du paysage du quotidien. Il pourrait par exemple être intéressant d'institutionnaliser les réunions de quartier comme c'est le cas en Grèce ou en Italie. La procédure spéciale en matière d'urbanisme de l'article L300-2 pourrait également être généralisée en abordant les problèmes liés au paysage du quotidien. D'autres formes de participation comme les commissions extra-municipales auraient intérêt à être remis au goût du jour. De même que les réunions mensuelles sur l'environnement initiées de 1978 à 1980 ont l'avantage d'être assez souples. Dans la même optique, le ministère de l'environnement en 1996 avait institué des chartes de concertations.

Les médias sont aussi un atout en vue de faire participer les populations par le biais des sondages et enquêtes, la médiation ou les commissions d'enquête ad hoc ; comme c'est le cas aux Etats Unis.

Forme très originale de participation, l'initiative populaire permet aux citoyens d'exiger soit qu'un texte soit soumis à référendum, soit que le Parlement discute d'un projet. Il s'agit du droit de déclencher un processus constitutionnel ou législatif et cela permet ainsi de faire participer le public à l'élaboration des textes. Cet outil permet également d'instituer un débat médiatique. Bien que redoutée en France on constate cependant que la consultation lors de l'élaboration de la Charte Constitutionnelle de l'environnement a porté ses fruit. Des consultations au niveau local ont d'ailleurs déjà eu lieu s'agissant par exemple des éoliennes³³⁰.

De plus, il existe une tendance nationale en direction d'une collaboration du gouvernement en faveur des associations pour diffuser l'information en matière environnementale. Les associations sont en train de devenir l'un des partenaires majeurs dans

³³⁰ Organisée par le Conseil Régional du Limousin, cette consultation publique régionale s'est déroulée du 10 mai au 24 juin 2005, dans le cadre de l'élaboration du projet de schéma régional éolien du Limousin. CONSULTATION PUBLIQUE REGIONALE EOLIEN SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS Juillet 2005 www.region-limousin.fr

le processus croissant de prise de conscience de la part du public de l'importance du paysage du quotidien et plus généralement de l'environnement et de la préservation des ressources naturelles. Les citoyens sont invités à prendre en charge eux-mêmes la gestion d'espaces naturels protégés. Cependant, les associations présentent un inconvénient majeur. Leur membres sont généralement bénévoles et de ce fait n'ont pas toujours la disponibilité suffisante pour participer à l'ensemble des missions qui leur ont été confiées. Elles constituent le relais des pouvoirs publics sans pour autant avoir toujours les moyens suffisants. Il conviendrait par conséquent de pallier cette carence.

B) Les actions sur le long terme

Les actions sur le long terme concernent essentiellement la formation. Elle doit s'adresser aussi bien aux professionnels du paysage (1) qu'il s'agit de renforcer, qu'aux enfants par le biais des programmes scolaires (2).

1) Renforcer la formation des professionnels du paysage du quotidien

C'est par la formation des hommes et par la promotion du « paysagisme » d'aménagement que peut passer le mieux sur le terrain la préoccupation paysagère. Dans l'enseignement technique il existe des formations spécialisées de différents niveaux (C.A.P.A., Bac pro, B.T.S.A...). la France dispose également de quatre établissements d'enseignement supérieur de formation des paysagistes³³¹, ce qui répond à la nécessité de disposer de personnels d'une bonne technicité pour la connaissance et l'intervention sur les paysages du quotidien. Certaines formations ont aussi introduit des évolutions dans ce domaine : individualisation des formations liées au paysage par rapport aux formations horticoles, modules d'écologie, d'aménagement de l'espace et de lecture des paysages... Des efforts ont aussi été marqués au niveau des formations d'ingénieurs.

³³¹ Rapport PUECH op. Cit.

Pour autant, le métier de paysagiste demeure encore mal perçu³³² car il n'est pas à l'heure actuelle véritablement reconnu bien qu'il existe des formations qui valorisent cette profession. D'autre part, cette formation est parfois une option parmi les architectes. Les ingénieurs en paysage n'ont pas la reconnaissance de véritable « architecte » du paysage.

Il serait nécessaire qu'il y ait plus de paysagistes dans les D.I.R.E.N et les D.D.E, dans l'ensemble des services de l'État ou des collectivités locales. De plus, l'ensemble des acteurs qui font la ville et qui aménagent l'espace devraient avoir une culture paysagère minimale. Il existe encore aujourd'hui une carence dans les professionnels du paysage. Enfin il y a un nombre insuffisant de ces « vigies du paysages » mais aussi d'inspecteurs des sites³³³. En effet, il n'existe en moyenne qu'un inspecteur des sites pour deux départements.

Il faut signaler cependant qu'une initiative intéressante vient d'être mise en place par l'actuel ministre de la culture et de la communication. Il s'agit d'une opération de valorisation des jeunes paysagistes appelé « Les Nouveaux albums des paysagistes ». Elle a pour ambition de sensibiliser les Français aux compétences et aux réalisations des paysagistes d'aujourd'hui et de promouvoir ces jeunes professionnels auprès des décideurs susceptibles de recourir à leur savoir-faire. Organisé selon les mêmes principes que « les Nouveaux albums des jeunes architectes », l'appel à candidatures des Nouveaux albums des paysagistes permettra de distinguer des paysagistes de moins de trente-cinq ans, français et européens, et de favoriser leur insertion professionnelle. Pour accompagner les futurs lauréats, une exposition et un site internet dédiés à ces jeunes professionnels seront mis en place en 2006 par la direction de l'architecture et du patrimoine et la Cité de l'architecture et du patrimoine. La première session des Nouveaux albums des paysagistes aura lieu au début du mois de janvier 2006.

2) Soutenir la sensibilisation au paysage du quotidien dans les programmes scolaires

Les programmes scolaires sont un moyen de sensibiliser les enfants aux paysages du quotidien. Il peut s'agir de favoriser des sorties avec les enfants pour, tout simplement, leur

³³² « les paysagiste ou la professionnalisation du floue » *Le Monde* du 14 octobre 1992 in CADIEU op. cit

³³³ Françoise-Michel GONNOT « Point de vue » colloque 1992 op. cit.

montrer le paysage mais également dans le cadre de certains enseignements. Il serait en effet possible de leur enseigner les rapports entre l'histoire et le paysage contemporain, entre l'homme et la nature et de leur apprendre comment et pourquoi les paysages diffèrent. Dans les classes terminales et à l'université, les étudiants pourraient ensuite se concentrer sur les problèmes de la gestion du paysage afin de contribuer concrètement à leurs solutions.

La France s'est en partie engagée dans cette démarche lorsqu'elle mentionne dans une instruction officielle de 2002 que l'entrée par le paysage permet à l'enseignant d'utiliser la géographie en corrélation avec d'autres disciplines comme l'histoire qui au sein du système éducatif français, va de pair avec la géographie, mais également l'éducation civique, le français, les arts plastiques³³⁴. En 1992 au titre des ateliers de pratique artistique dans le second degré, les collèges et lycées pouvaient organiser trois heures par semaine des ateliers "paysages" conçus comme carrefour de disciplines dont deux composantes importantes sont d'ordre esthétique et écologique³³⁵. Il serait bon de pouvoir remettre au goût du jour cette initiative.

§ 2 Le développement d'une culture du paysage

Nous avons évoqué de nombreux exemples de communautés locales qui ont pris l'initiative d'organiser la gestion du paysage du quotidien. Ces exemples vont permettre d'inciter d'autres collectivités à s'engager dans ce processus. Ainsi, il convient que l'État joue un rôle d'impulsion pour encourager d'autres initiatives en rapport avec le paysage (A) ce qui ne doit pas l'empêcher parallèlement d'établir un suivi des différentes actions paysagères (B).

³³⁴ « L'enseignement du paysage, moyen d'une approche transdisciplinaire du concept de patrimoine ». Cyril LAURENT 2004 mémoire sous la direction de Gilles BOYER Institut universitaire de formation des maîtres de l'académie de Lyon.

³³⁵ Bilan national des ateliers du paysage 1993-94, ministère de l'environnement, Direction de la nature et des paysages (juin 1992) in PRIEUR op. cit.

A) encourager les initiatives en rapport avec le paysage

La Convention européenne du paysage invite les États à encourager la coopération transfrontalière au niveau local³³⁶. Il s'agit pour cela d'encourager les moyens permettant une reconnaissance (1) pour aboutir à développer des échanges d'information (2).

1) Encourager les moyens permettant une reconnaissance

En France de nombreux instruments ont permis plus ou moins directement de reconnaître le paysage du quotidien.

En effet, le paysage du quotidien peut être représenté à travers des produits locaux dans une stratégie de développement durable. C'est le cas des labels écologiques mis en place dans le cadre communautaire³³⁷ conformément à l'article 5 du règlement du 17 juillet 2000³³⁸. D'autres labels existent se rapportant plus spécifiquement au paysage. Il existe un label de paysage institué par la circulaire de 1995 qui prévoit qu'un comité de labellisation doit être mis en place afin de définir les critères à partir desquels la qualité d'un paysage sera susceptible d'ouvrir droit à un label. La portée juridique effective est encore assez relative. Aussi, il serait bon de mettre en place une procédure de labellisation plus rigoureuse que celle apportée dans la circulaire.

Tel est le cas s'agissant des divers prix attribués pour certains éléments du paysage du quotidien sous forme de concours. Certains concours comme « agir pour le paysage » ou « Mon paysage, nos paysages » ou encore le trophée³³⁹ du paysage méritent de recevoir une attention particulière. Cela a d'ailleurs été le cas dans le domaine architectural puisque le ministère de la Culture a lancé de 2002 à 2003 une campagne de sensibilisation du public en

³³⁶ Art. 9 de la Convention

³³⁷ La commission européenne avait à ce titre défini un programme sur une période assez longue pour instituer un tel label cf revue du juriste *environnement* mars 2002 p.4

³³⁸ Règlement n° 180/2000 du 17 juillet 2000 établissant un plan de travail pour le label écologique communautaire

³³⁹ Le Trophée du paysage, qui distingue un paysagiste en début de carrière et son équipe pour une opération exemplaire réalisée depuis au moins 3 ans. Il a été décerné en 2001 pour la 7ème fois

faveur de la qualité de l'architecture, d'octobre 2002 à juin 2003 comprenant l'attribution de plusieurs prix et la réalisation d'un site Internet³⁴⁰. Enfin, initiative originale, une association nationale de protection de l'environnement (France nature environnement) a organisé un « prix chardon » destiné à récompenser le plus mauvais protecteur de l'environnement. Ce prix peut concerner un paysage dégradé et a également un but de sensibilisation.

Enfin, bien avant la ratification de la Convention européenne du Paysage³⁴¹, la France a institué les conditions de mise en œuvre de l'article 11 de la Convention relatif au Prix du paysage. Ce prix récompense une réalisation exemplaire qui distingue conjointement le maître d'ouvrage public et le paysagiste maître d'œuvre. Par la suite, le lauréat du prix du paysage aura vocation à être présenté au prix du paysage au niveau européen du Conseil de l'Europe. C'est un instrument d'incitation, de communication et d'information qui semble parfaitement approprié pour mener une politique du paysage du quotidien. D'autant que rien n'empêche que ce prix puisse se combiner avec le trophée du paysage.

2) développer des actions transfrontalières en favorisant des échanges d'information

Dans un premier temps il faut espérer que le Prix du paysage joue un rôle important pour diffuser les exemples dans les différents États européens. Des échanges de données d'expérience et d'idées entre les promoteurs des initiatives pour le paysage, par exemple au moyen d'un site Web des groupes actifs au sujet du paysage, amplifieraient l'efficacité des campagnes d'information et d'éducation du public. Certains ont évoqué la possibilité d'établir un manuel illustré de la gestion du paysage en Europe à partir des exemples d'initiatives réussies de gestion du paysage³⁴².

La Convention insiste sur la nécessité d'une coopération transfrontalière. Cela a déjà été le cas dans le cadre de convention régionales ayant un champ d'application dans une

³⁴⁰ www.aimerlarchi.fr.

³⁴¹ près d'un an exactement puisque l'arrêté relatif au prix du paysage date de d'octobre 2004 : Arrêté du 25 octobre 2004 « instituant le Prix du paysage et modifiant l'arrêté du 16 février 1989 modifié instituant le Grand Prix d'architecture, le Grand Prix d'urbanisme et d'art urbain, le Trophée de la promotion de l'architecture, le Trophée de la critique architecturale et le Trophée du paysage » J.O. du 06/11/2004 texte n°37 (page 18783)

³⁴² T-FLOR 2 (2002) 22

échelle géographiquement déterminée. Mais il n'existe pas d'instruments juridique spécifique relatifs aux paysage du quotidien. Un appui logistique pourrait éventuellement être accordé aux novation de la loi SRU portant sur la planification urbaine transfrontalière.

B) Établir un suivi des actions paysagères

Ce suivi doit avoir lieu tant au niveau national (1) qu'au niveau européen (2)

1) Un suivi au niveau national

En France, un Conseil national du paysage a été créé par un arrêté du 8 décembre 2000 afin de renforcer la capacité du gouvernement à énoncer des principes et des orientations pour une politique des paysages plus cohérente. Il est composé de personnalités reconnues pour leur compétence dans le domaine du paysage et chargées de représenter « les collectivités locales, la société civile, les administrations de l'État ». Il s'agit d'un organe consultatif et de débat devant proposer chaque année au ministre chargé des paysages un rapport sur l'évolution des paysages, procéder à un bilan de la mise en œuvre de la loi paysage et proposer toute mesure susceptible d'améliorer la situation des paysages. Tout comme l'observatoire photographique du paysage, il serait judicieux de lui donner davantage de poids politique. De même, la diffusion des différents rapports annuels de ce comité semble être indispensable si l'on souhaite parvenir aux objectifs fixés par la Convention en terme d'information notamment.

2) Un suivi au niveau européen

La Convention de Florence impose aux États membres un suivi des politiques paysagères. Les rédacteurs de la Convention ont pour cela mis en place un réseau et plusieurs ateliers sur les modalités de mise en œuvre du texte. L'organisme en charge du suivi a fait l'objet de nombreux débats. La question était de savoir comment se composeraient les membres sachant que son efficacité est fonction d'un petit nombre qu'il faut concilier avec un

souci de démocratie³⁴³. Lors d'une des dernières réunions des experts à la Convention, il avait été prévu l'institution d'un comité européen du paysage³⁴⁴ puis il a été finalement décidé qu'il appartiendrait au comité d'experts le suivi de la convention. Ce comité d'experts s'est réuni en ateliers abordant divers thème relatifs à la Convention. La dernière et troisième réunion de ce comité a eu lieu à Cork en Irlande. Mais peu de temps après la signature de la Convention, a été institué un observatoire pour la mise en oeuvre du suivi de la convention (O.C.E.P.)³⁴⁵

L'observatoire est d'autant plus légitime que les rédacteurs de la Convention ont tenu à rechercher le plus d'efficacité possible dans l'application de ce texte. En plus d'être un traité contraignant, la Convention mentionne une disposition supplémentaire dans son article 12 qui prévoit que « les dispositions de la Convention ne portent pas atteinte aux dispositions plus strictes (...) contenues dans d'autres instruments nationaux ou internationaux contraignant » postérieures. Cette clause de compatibilité entre également dans la recherche de l'efficacité pour la prise en compte des paysages. En effet, l'originalité de cette clause est que tout traité plus exigeant ou favorable en matière de paysage prédomine sur la Convention de Florence³⁴⁶.

³⁴³ L'observatoire de la mise en œuvre de la Convention européenne du Paysage : constitution compétences et buts CG/DEV (10) 6 prov

³⁴⁴ 2/3 novembre 1999 T-LAND (99) 25

³⁴⁵ « L'Observatoire de la mise en oeuvre de la Convention européenne du paysage: Constitution, compétences et buts » C.P.L.R.E. CG/DEV (10) 6 prov. Novembre 2003

³⁴⁶ M. PRIEUR « L'intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers » T-FLOR 3 (2003)

CONCLUSION

Ce mémoire tend à montrer qu'il existe certaines lacunes sur la reconnaissance juridique du paysage du quotidien en droit français. Il est nécessaire de parvenir à une meilleure politique du paysage du quotidien qui ne peut se traduire que par une méthodologie constructive en faisant intervenir les citoyens et les autorités locales.

Il aura fallu près d'un an pour que le projet de loi autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage soit définitivement adopté par le Parlement français. Les différents rapporteurs du projet de loi ont gardé un certain optimisme à l'égard de l'impact de la Convention sur le droit français en estimant notamment que la Convention « apparaît tout à fait favorable à la politique des paysages (...) sans qu'il soit besoin de prévoir de nouvelles dispositions législatives ou budgétaires »³⁴⁷. Le rapporteur Léon Blum souligne cependant que la Convention doit « en revanche conduire les pouvoirs publics français à mieux prendre en compte les paysages quotidiens et les paysages dégradés »³⁴⁸.

En reconnaissant de manière explicite la valeur juridique du paysage du quotidien, la Convention confirme qu'il existe un droit du paysage. On peut alors se demander s'il existe un droit au paysage. La réponse pourrait être affirmative pour deux séries de raisons. D'une

³⁴⁷ Rapport n° 1326

³⁴⁸ Rapport n° 1632

part, la Convention affirme l'importance de la population dans la gestion de son paysage du quotidien. Dès lors il ne serait pas totalement incohérent d'admettre sur du plus ou moins long terme l'idée selon laquelle un individu pourrait intentier une action en justice contre l'atteinte au paysage, sur le fondement du droit à un environnement sain, principe qui a désormais valeur constitutionnelle depuis l'élaboration de la Charte de l'environnement adossée à la Constitution en 2004. D'autre part, ce principe d'une atteinte au paysage existerait actuellement en droit privé à travers la notion de troubles anormaux du voisinage. En effet, le juge a été amené à se prononcer sur la légalité d'un permis de construire ayant un impact visuel important à l'égard de son voisinage proche. Mais cette théorie semble limitée compte tenu des conditions strictes qu'elle impose et n'a d'intérêt que pour un particulier. L'autre fondement peut sembler intéressant puisqu'il permettrait d'être invoqué par une personne morale comme une association de protection de l'environnement.

Quoi qu'il en soit, comme le souligne un des membres du C.P.L.R.E., la Convention européenne du Paysage n'aura d'intérêt que si elle fait l'objet d'un suivi rigoureux ; il s'agit en quelque sorte d'un liquide qui doit être dissout : « Sans le travail conjoint des gouvernements nationaux, régionaux et locaux, le liquide en question resterait enfermé dans sa prestigieuse burette européenne, posée-là pour enrichir la vitrine de la bibliothèque de quelques politiciens ou fonctionnaires particulièrement inspirés ou zélés. Mais ce liquide n'est pas une potion magique ; il est tout simplement une sève qui, pour être vitale, doit pouvoir couler et devenir une ressource utilisée par tous au quotidien. Cette sève doit couler dans les veines de la vie civile, administrative et institutionnelle des États qui composent notre continent. Fondée sur la subsidiarité, elle doit descendre jusqu'aux racines de nos sociétés complexes et toucher ces personnes qui considèrent encore le territoire simplement comme une source de satisfaction exclusive de leurs propres intérêts matériels et non comme une source indispensable d'équilibre environnemental, de santé publique, de développement durable et d'épanouissement spirituel.³⁴⁹ »

³⁴⁹ CPLRE 11^{ème} session plénière : « La contribution des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en œuvre de la Convention européenne du Paysage » Mai 2004 CG (11) 12

INDEX DES ANNEXES

- Circulaires de 1995
- Schéma sur la démarche de projet de paysage
- Extrait de coupures de journaux sur les démarches de projet de paysage

BIBLIOGRAPHIE

Sources non-juridiques

I/Ouvrages :

AMBROISE Régis, BONNEAUD François, BRUNET-VINCK Véronique : *Agriculteurs et paysages, Dix exemples de projets de paysage en agriculture*, educagri éditions, 2000.

AUDRERIE Dominique : *La notion et la protection du patrimoine* que sais-je? 1997

AUDRERIE Dominique *Petit vocabulaire du patrimoine culturel et naturel* éditions confluences

BARNIER Michel *Chacun pour tous : le défi écologique* proposition pour une nouvelle politique de l'environnement 1990.

BERINGUIER, DERIOZ, LAQUES *Les paysages français* A. Colin 1999

BERQUE A. *Cinq propositions pour une théorie du paysage*, Champ Vallon 1994

CABANEL Jean *Aménager les paysages* Publibook 2000

C.E.R.T.U. (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) : *Paysage lumière : Pour une politique qualitative de l'éclairage urbain* (nouvelle édition en Mars 2004)

C.E.R.T.U. : *Paysage lumière: Approches et méthodes pour une «politique lumière» dans la ville*

CHAMBRE D'AGRICULTURE HAUTE-VIENNE : *Le paysage dans un projet de territoire*, Démarche et méthode expérimentées en Limousin, Datar Massif Central, réédition 2004.

COUDRAY Patricia, VOUREH Anne, URBANIS : *La charte paysagère, outil d'aménagement de l'espace rural*, La documentation française, 1995.

De BELLEFON Patrice : *Destins d'espaces, paysages en Pyrénées*, Milan, 1998.

J-P DEWARRAT, R. QUINCEROT, M. WEIL, B WOEFFRAY *Paysages ordinaires : de la protection au projet* Collection Architecture+Recherches/Mardaga 2003

Direction de la nature et des paysages : *Guide des plans de paysage, des chartes et des contrats*, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement Avril 2001.

Direction Régionale de l'Environnement – PICARDIE *ATLAS DES PAYSAGES DE L'OISE finalisation du document* Mars 2004

GERNIGON Christèle *Un guide paysager pour la forêt limousine* Cellule Forêt-Paysage du Limousin Office national des forêts février 2002

IFEN : *L'environnement en France*, ed. La Découverte, 2002

IFEN : *la sensibilité écologique des français à travers l'opinion publique* Orléans 2000

LAURENS L. : *Les labels « paysage de reconquête » la recherche d'un nouveau modèle de développement durable*, Nature, Sciences, Société, 5-2, 1997

LUGINBÜHL Yves : *La demande sociale de paysage*, Conseil National du paysage, séance inaugurale, 28 Mai, 2001.

PARC NATUREL REGIONAL DES BALLONS DES VOSGES : *Réussir un plan de paysage*, Bureau Paysage et architecture PHRBV, 1998.

PERIGORD M. : *Le paysage en France*, Que sais-je ? 1996.

PITTE J.-R. : *Histoire du paysage français*, 2 volumes, Tallandier, 1983.

ROGER Alain *Court traité du paysage* Gallimard 1997

ROUGERIE G. *Géographie des paysages* « que sais-je ? » n° 1368

II/ Thèses, mémoires, rapports

ANDRE C., DECATHEU M., DINH T.T.V., GUILBERT A., LEFLAIVE A-M, RUTARD S., VERGER Y. *La création du PNR de Millevaches en Limousin : enquête sur les raisons du déblocage* enquête sociologique menée dans le cadre du magistère de droit de l'environnement et de l'urbanisme session 2004/2005.

ALONSOL Christiane *Étude comparative. Pratiques et usages dans trois espaces verts publics de Lyon* mémoire de stage pour le compte du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (C.E.R.T.U.) décembre 2002

CONSULTATION PUBLIQUE REGIONALE EOLIEN SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS Juillet 2005 www.region-limousin.fr

LAURENT Cyril *L'enseignement du paysage, moyen d'une approche transdisciplinaire du concept de patrimoine*. 2004 mémoire Institut universitaire de formation des maîtres de l'académie de Lyon.

SIRIEX A. : Thèse en cours : *Paysage agricole et théorie économique*, Faculté de Droit et de sciences Economiques de Limoges

III/ articles :

BARNIER Michel « La Savoie : une mobilisation pour le paysage, 1986 Plan décennal de valorisation du paysage et de l'environnement de la Savoie » Actes du colloque du 4 juin 1992

BAUDRY Jacques « L'évolution des bocages » Actes du colloque du 4 juin 1992

BERTRAND Georges « L'irruption du sensible dans les politiques d'environnement et d'aménagement » Actes du colloque du 4 juin 1992

BOUPEREAUX Augustin « Quel développement local pour l'espace rural ? » Actes du colloque du 4 juin 1992

BREMOND Gérard « Le paysage, une nouvelle priorité pour l'aménageur » Actes du colloque du 4 juin 1992

CAILLE-CATTIN C. « Représentations paysagères : quelles perspectives pour l'aménagement ? » Colloque décembre 2004 Bordeaux

DENIEUL Michel « L'autoroute et le paysage » Actes du colloque du 4 juin 1992

DUPORT Jean-Pierre « Aménagement du territoire et valorisation du paysage » Actes du colloque du 4 juin 1992

FRIEDLING M.D.H. « Suggestions pour une politique du paysage » Actes du colloque du 4 juin 1992

FREBAULT Jean « Des outils et des acteurs » Actes du colloque du 4 juin 1992

GALLETY Jean-Claude « Entrées de villes et paysages péri-urbain » Actes du colloque du 4 juin 1992

GONNOT Françoise-Michel Gonnot « Point de vue » Actes du colloque du 4 juin 1992

GOUGUET J-J et SIREIX A. « De la valeur économique totale du paysage : enjeux et difficultés méthodologiques » R.E.D.E .2003 n° 3

GUTTINGER Philippe « Appropriation publique et privée du paysage en droit français » colloque « De la connaissance des paysages à l'action paysagère »

LASSUS Bernard « Les friches ou la renaissance d'une culture rurale » Actes du colloque du 4 juin 1992

LAPEZE Etienne « Le rôle-clef de l'agriculture » Actes du colloque du 4 juin 1992

MAIRE Jacques « le gaz naturel : une énergie respectueuse du paysage »

RIBIERE Georges « Les assises du monde rural et le paysage » DENIEUL Michel « L'autoroute et le paysage » Actes du colloque du 4 juin 1992

SANSOT Pierre « Signification, formes et valeurs du paysage » Actes du colloque du 4 juin 1992

STEFULESCO Caroline « L'urbanisme végétal » Actes du colloque du 4 juin 1992

SUBILEAU Jean-Louis « La ville, paysage de notre quotidien » Actes du colloque du 4 juin 1992

THUAUD Bernard « le 1% paysage et développement » Thuaud – Autoroutes et Paysages sous la direction de Christian Leyrit et Bernard Lassus – 1994 (Editions du Demi-Cercle).

Sources juridiques

I/ Ouvrages :

AUDRERIE Daniel *Affichage et publicité extérieure* DIREN Aquitaine

BACHOUD Louis, JACOB Philippe, TOULIER Philippe *Patrimoine culturel bâti et paysager*

BARNIER Michel *Le défi écologique* Collection pluriel 1991

CADIEU Pascal, COROT Didier, LE ROY Richard, TRAPITZINE Richard : *La loi Paysages*, éd. La Lettre du cadre territorial, coll. " Dossier d'experts", 1995.

CHAPUS René : *Droit administratif général*, tome 1, 15^{ème} édition, Montchrestien, 2001

DROBENKO Bernard : *Droit de l'urbanisme*, Gualino éditeur, mémentos, collection Fac Universités, 2003

Y. JEGOUZOU, *Urbanisme* Dalloz expert

Mémento pratique Francis Lefebvre *Agriculture* 2004-2005

LEVY-BRUHL Viviane : *La gestion et la protection de l'espace en 36 fiches juridiques* 1998, 2^{ème} édition. Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, La Documentation française.

Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports : *POS et Paysages*, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme 1995.

MORAND-DEVILLER Jacqueline : *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, coll. Mémento de droit public, 1995

MORAND-DEVILLER Jacqueline *L'environnement et le droit* LGDJ 2001

Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement *Environnement et Urbanisme* Édition 1999

PRIEUR M. : *Droit de l'Environnement*, Précis Dalloz, 5^{ème} édition, 2003

PRIEUR M., DROBENKO B., GOUGUET J-J, MONEDIAIRE G., GILLIARD H., SIRIEIX A. *Étude d'impact sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention européenne du paysage* Commande N°BC 02000518 du Ministère de l'écologie et du développement durable CRIDEAU

ROMI R. : *Droit et Administration de l'Environnement*, Montchrestien, 1996.

STREBLER Jean-Philippe *Guide juridique et pratique de l'affichage publicitaire : textes et jurisprudence commentés* 1997 Litec

II/ Actes de colloques :

« Le paysage, patrimoine et enjeu du développement », Colloque du 4 Juin 1992 organisé par la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée Nationale, éd. De l'environnement Magazine, 1992.

« Paysages, reflets de la Société », colloque organisé en Novembre 1994 à l'université de Tours, Annuaire des collectivités locales, Litec, 1995, PP457-530.

« Les paysages naturels dans le droit français de l'urbanisme » Colloque international de Toulouse, 7 et 8 Mars 1996.

« Les parcs naturels régionaux ont trente ans », colloque de Janvier 1997, CERDEAU, Université Paris-I (Panthéon-Sorbonne), *R.J.E.* 1997, pp.471-525.

« Journée d'étude sur la Convention européenne du Paysage » C.R.I.D.E.A.U. avec la collaboration du C.I.D.C.E. et de la S.F.D.E. à Limoges janvier 2001

« Journée d'étude sur la Convention européenne du paysage à l'occasion de son entrée en vigueur et de sa ratification par la France » organisé par le C.R.I.D.E.A.U. à Limoges 4 mai 2004

« De la connaissance des paysages à l'action paysagère », colloque organisé par le C.E.M.A.G.R.E.F. à Bordeaux 2-4 Décembre 2004

« Paysage et Valeurs : de la représentation à la simulation » Colloque pluridisciplinaire international organisé par le CeReS et le GEOLAB à Limoges 24 au 26 novembre 2005

III : Thèses, mémoires, rapports :

CHAMBIER Jeannine : *L'affichage publicitaire dans le cadre urbain : la nouvelle réglementation* Mémoire de DEA 1983

DELSERIES Elisabeth : *Esthétique et publicité extérieure* , Mémoire pour le D.E.S.S. Droit de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Aménagement

De GORSSE Pierre : *Les lois d'esthétique*, thèse de doctorat en droit, Toulouse, 1945

GATET Antoine : *La route François Mauriac, Projet pour la reconnaissance et la mise en valeur d'un paysage ordinaire d'intérêt culturel*, mémoire soutenu en vue du D.E.S.S. « droit du patrimoine culturel », 2003.

GUIGNIER Armelle : *Protection juridique du ciel nocturne : Vers une application du droit de l'environnement à la "pollution lumineuse" ...* Société d'Astronomie Populaire Toulouse, du premier au 31 juillet 1999, Rapport de stage

GUIGNIER Armelle: *Le droit et le paysage* : cours dispensés lors de la licence professionnelle aménagement et paysage, Université de Limoges.

LENOZAHIC Emeline *La Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel subaquatique* mémoire en vue de l'obtention de DEA de droit de l'environnement et de l'urbanisme à l'Université de Limoges 2004.

MAKOWIAK Jessica : *L'esthétique et le droit* thèse de droit, Limoges, 2000

OUSTRIC A. : *Le régime juridique de la protection et de la mise en valeur des sites et des paysages*, thèse droit, Aix, 1975.

Rapport public du Conseil d'Etat 1998 (EDCE 1998 n°49) jurisprudence et avis, *réflexion sur le droit de la santé*. La documentation française

Rapport public du Conseil d'Etat 1992 (EDCE 1992 n°49) jurisprudence et avis, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace* La documentation française

RIBARD F. *Dualité du régime juridique des paysages* mémoire de DEA Paris II 1998

IV/ articles :

BENOIT CATTIN note sous C.A.A. Lyon 25 juin 2002 M.E.L.T. et G.A.E.C. de l'Arvezan n°97LY02125 revue du jurisclasser *Construction-Urbanisme* février 2003 p.28 n°50

BOUYSSOU Fernand : « Les paysages naturels dans le droit français de l'urbanisme » *Droit et ville* 1996, n° 41, p. 9

BINET Eric : « Paysage littoral » *Etudes foncières* n° 63, juin 1994, pp. 6-9.

CANS Chantal : « Les réserves naturelles, en 45 ans et deux mouvements : évolution, involution. », *RJE*, 2002, p. 551.

CHAMARD M. : « Une carrière peut-elle être autorisée dans un parc naturel régional et une Z.N.I.E.F. ? in B.D.E.L., 1996, p. 20 et sq.

COLSON Jean-Philippe : « La réforme des enquêtes publiques en France » in *Revue juridique environnement*, 1993, pp. 223-230.

DROBENKO Bernard, LEOST Raymond : « note sous CA Poitiers 23 janvier 1996, Société pour la protection des paysages de l'île d'Oléron », in *RJE* 1996, pp. 469-480.

DROBENKO Bernard « Le volet paysager du permis de construire » *REDE*. n° 3 2003 p.301
Claire FARGEOT « intégrons le paysage » *MTP* du 2 août 1991 p. 19

FROMAGEAU J. : « Loi paysage : protection et reconquête » in *Etudes foncières*, septembre 1993, p. 22 et sq.

FROMAGEAU J. : « Les moyens juridiques d'une politique du paysage. » in *Le paysage, patrimoine et enjeu du développement*, Actes du colloque du 4 Juin 1992

GIVAUDAN Antoine : « Brève critique en règle de la loi « paysage » du 8 Janvier 1993 », *Etudes foncières*, mars 1993, pp. 41-43.

HELIN Jean-Claude : « La loi paysages et le droit des enquêtes publiques », *AJDA* 1993, pp. 776-781.

JACQUEZ-DUBOIS Laure « Le petit jardin et le promoteur. Quel statut pour les espaces verts protégés ? » *Construction-Urbanisme* février 2001, pp. 5-8

JACQUOT H. : « Paysages et droit de l'urbanisme » *RJCO* 1995, n° 15, p. 3

INSERGUET-BRISSET Véronique : « Les directives " paysages", des normes qui restent à définir... Commentaire du décret n° 94-282 du 11 avril 1994 relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages » *Petites Affiches* 2 décembre 1994, pp. 4-7.

JEGOUZO Yves : « La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement » *R.D.P.* 1995, p. 201

LARRALDE D. note sous C.E. 20 mars 2000 Société Carrefour France req. N°182 508 revue du juris-Classeur *Construction-Urbanisme* juin 2000 p.15 n°156

LE COQ V. : « La question des entrées de villes » in *Gazette du Palais.*, 26-27 mars 1997, p. 5 et s.

LECORRE Laurent « Hésitations législatives et réglementaires.... » (loi Urbanisme et habitat) Éditions du juris-classeur *environnement*, décembre 2003 p. 23

LOUIS-LUCAS Paul « Protection et mise en valeur des paysages urbains » in *Petites Affiches*, 31 Octobre 1994, p. 17.

MEYER François : « La loi SRU » *BJDU* n°6/1999, p. 477

MINDU P. : « Permis de construire et paysages » *RJCO* janvier 1988, p. 204 et s

MONEDIAIRE Gérard « La prise en compte du paysage dans les instruments de planification en droit français » *REDE* n°3 2003

MORAND-DEVILLER J. : « Environnement et paysage » *A.J.D.A.*, 1994, p. 588 et s.

MORAND-DEVILLER Jacqueline, « Le volet paysager du permis de construire et la justification de l'insertion dans l'environnement ». Note sous T.A. Paris, 11 décembre 1996, Association de défense des résidents du quartier Montfort à Noisy-Le-Grand ", *Le quotidien juridique*, 25 mars 1997, n° 24, p. 8-9.

MORANGE J. : « Publicité et esthétique » in *Droit et Ville*, 1979, n°7, p. 101 et sq.

MEYER F. « la loi SRU » *BJDU* n° 6/1999 p.477

PONTIER Jean-Marie : « Les collectivités locales et le paysage », *Revue administrative*. septembre-octobre 1995, pp. 521-528.

PRIET François : « Les directives de protection et de mise en valeur des paysages » *RJCO* 1995, n° 15, p. 15.

PRIEUR Michel « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation » *RJE* 1988/4 p. 397

QUINETTE Martine : « un plan pour remodeler des carrières au fur et à mesure de leur exploitation » *M.T.P.* 21 septembre 2001 p.71

ROMI Raphaël et OGE F.: « Droit du paysage, droit au paysage ? » *Petites Affiches* 1990, n° du 23 février.

ROMI Raphaël : « Chronique de droit public de l'environnement, vers une cohérence dans la définition normative des politiques d'environnement ? Chronique d'une fin de législature » *RDP* 1993, pp. 1079-1098.

ROMI Raphaël : « Le droit et le paysage selon la loi n° 93-24 du 8 Janvier 1993 » *ALD (actualité législative Dalloz)* 1993, pp. 107-110.

ROMI Raphaël : « Chronique de jurisprudence de droit public de l'environnement. Droit de l'environnement : l'épreuve de l'alternance », *R.D.P.* 1994, pp. 1197-1212.

ROUSSO A. : « Le droit du paysage : un nouveau droit pour une nouvelle politique, *Courrier de l'environnement de l'I.N.R.A.*, n° 26, déc. 1995

SAINTENY Guillaume : « Les instruments juridiques de la protection des paysages » *Droit de l'environnement*, avril 1999, n°67, pp. 14-17.

SAVY R. : « Construction et protection de l'esthétique, règles de droit public » in *Droit et Ville*, 1976, n° 2, p. 45 et s.

THOMSON Georges : « La communauté européenne et le paysage » *RJE*, 1993, p. 541.

V/ travaux préparatoires de législations nationales :

- Travaux préparatoires de la loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (JORF du 9 janvier 1993)

Assemblée nationale :

Rapport de M. Jean-Marie Bockel, au nom de la commission de la production et des échanges, n° 3091 rectifié ;

Discussion et adoption, après déclaration d'urgence, le 3 décembre 1992.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après déclaration d'urgence, n° 85 (1992-1993) ;

Rapport de M. Jean-François Le Grand, au nom de la commission des affaires économiques, n° 99 (1992-1993) ;

Discussion et adoption le 15 décembre 1992.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 3146 ;

Rapport de M. Jean-Marie Bockel, au nom de la commission mixte paritaire, n° 3154 ;

Discussion et adoption le 19 décembre 1992.

Sénat :

Rapport de M. Jean-François Le Grand, au nom de la commission mixte paritaire, n° 142 (1992-1993) ;

Discussion et rejet le 20 décembre 1992.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 3146 ;

Rapport de M. Jean-Marie Bockel, au nom de la commission de la production et des échanges, n° 3212 ;

Discussion et adoption le 20 décembre 1992.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, n° 169 (1992-1993) ;

Rapport de M. Jean-François Le Grand, au nom de la commission des affaires économiques, n° 171 (1992-1993) ;

Discussion et adoption le 21 décembre 1992.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat en nouvelle lecture, n° 3220 ;

Rapport de M. Jean-Marie Bockel, au nom de la commission de la production et des échanges, n° 3228 ;

Discussion et adoption définitive le 22 décembre 1992.

- Travaux préparatoires de la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (JORF du 3 février 1995)

Sénat :

Projet de loi n° 462 (1993-1994) ;

Rapport de M. Jean-François Legrand, au nom de la commission des affaires économiques, n° 4 (1994-1995) ;

Avis de la commission des lois, M. Etienne Dailly, n° 2 (1994-1995) ;

Avis de la commission des affaires culturelles, M. Ambroise Dupont, n° 12 (1994-1995) ;

Discussion les 11, 12, 13 et 14 octobre 1994 et adoption le 14 octobre 1994.

Assemblée nationale :

Projet, modifié par le Sénat, n° 1588 ;

Rapport de M. Jacques Vernier, au nom de la commission de la production, n° 1722 ;

Discussion les 5, 6, 7 et 9 décembre 1994 et adoption le 9 décembre 1994.

Sénat :

Projet, modifié par l'Assemblée nationale, n° 139 (1994-1995) ;

Rapport de M. Jean-François Legrand, au nom de la commission des affaires économiques, n° 130 (1994-1995) ;

Avis de la commission des lois, M. Etienne Dailly, n° 206 (1994-1995) ;

Discussion et adoption le 16 janvier 1995.

Assemblée nationale :

Projet de loi, adopté par le Sénat en deuxième lecture, n° 1903 ;

Rapport de M. Jacques Vernier, au nom de la commission de la production, n° 1908 ;

Discussion et adoption le 18 janvier 1995.

Assemblée nationale :

Rapport de M. Jacques Vernier, au nom de la commission mixte paritaire, n° 1911 ;

Discussion et adoption le 19 janvier 1995.

Sénat :

Rapport de M. Jean-François Legrand, au nom de la commission mixte paritaire, n° 218 (1994-1995) ;

Discussion et adoption le 19 janvier 1995.

- Travaux préparatoire à la loi n° 2005-1272 du 13 octobre 2005 autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage (JO 14 octobre 2005)

Assemblée nationale 1^{re} lecture

Assemblée nationale - 1^{re} lecture : Projet de loi autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage, n° 1326, déposé le 22 décembre 2003

Travaux des commissions :

- commission des affaires étrangères

Rapport n° 1632 déposé le 2 juin 2004 par M. Roland Blum rapporteur

Discussion en séance publique : 2^e séance du mardi 12 octobre 2004 compte rendu analytique

- compte rendu intégral

Projet de loi autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage, adopté sans modification en 1^{re} lecture par l'Assemblée nationale le 12 octobre 2004 , TA n° 328

Sénat - 1^{re} lecture

Projet de loi , adopté sans modification par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage, n° 17, déposé le 13 octobre 2004
et renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Travaux des commissions

- commission des affaires étrangères

Rapport n° 361 déposé le 31 mai 2005 par M. Jean Puech rapporteur

Discussion en séance publique au cours de la séance du mardi 4 octobre 2005

Projet de loi autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage, adopté sans modification en 1^{re} lecture par le Sénat le 4 octobre 2005 , TA n° 6

VI/ Articles et travaux sur la Convention européenne du Paysage :

- Articles

BALLESTER J-M « La philosophie du Conseil de l'Europe » *Naturopa* 2002 n°98 *La convention européenne du paysage* p.16

BENOIT Lilian « Le paysage comme milieu : Convention européenne paysage à l'heure de son approbation par la France » *environnement* 2000

BERIATOS E. « déclarer la guerre à la laideur » in revue *Naturopa* 2003 n°99 *Mémoire du patrimoine* p.33

BUERGI E. « La Convention de Florence » *Naturopa* 2002 n° 97 *Patrimoine et développement durable*

BUERGI .E « La Convention européenne du paysage » *Naturopa* 2002 n°98 *La Convention européenne du paysage* p.3

DEJEANT-PONS Maguelone *Naturopa* 2002 n°98 « Contenu et portée de la Convention » *La convention européenne du paysage* p.8

FAIRCLOUG G. « Une Convention tournée vers l'avenir: des paysages européens pour le XXI^e siècle » *Naturopa* 2002 n°98 *La convention européenne du paysage* p.5

GRAPPIN S. « Paysage de l'histoire... histoire de paysage » *Naturopa* 2002 n°98 *La convention européenne du paysage* p.34

LUGINBÜHL Yves « Identification, qualification et objectifs de qualité paysagère » in revue *Naturopa* 2002 n°98 *La convention européenne du paysage* p. 17

MANSVELT J.D. « Petrarca: soyez en prise avec votre milieu » *Naturopa* 2002 n°98 *La convention européenne du paysage* p.34

MISLEZ K. « le concept de paysage » in revue *Naturopa* 2003 n°99 *Mémoire du patrimoine* p.33

O'REGAN T. « Ils nous ont pris notre paysage! » *Naturopa* 2002 n°98 *La convention européenne du paysage* p. 34

PEDROLI B. ADOLFSSON E. « Le paysage, une préoccupation grandissante » *Naturopa* 2002 n°98 *La convention européenne du paysage* p.18

PRIEUR Michel « Les relations entre la Convention et les autres instruments internationaux » *Naturopa* 2002 n°98 p.10

PRIEUR Michel « La protection européenne du paysage : contribution à la genèse d'une convention ». Séminaire Paris 21 janvier 1999 revue *économie et sociologie rurales* I.N.R.A. n° 16 1999.

PRIEUR Michel « La convention européenne du paysage » *REDE* 2003 p.258

PRIORE R. : « La Convention européenne du paysage, *REDE* n° 3, p. 281 ,2000.

PRIORE R. « exposé lors de la journée d'étude sur le convention européenne du paysage » du 18 janvier 2001 *REDE* 2003 p.256.

PRIORE R. « Et maintenant, Monsieur le maire, c'est à vous... » *Naturopa* 2002 n°98 *La convention européenne du paysage* p. 32

SCAZZOSI L. «Le paysage : un document et un monument » in revue *Naturopa* n°99 2003 *Mémoire du patrimoine* p.30

SEGUIN J-F « Les paysages, cadre de vie des Européens » *Naturopa* 2002 n°98 *La convention européenne du paysage* p. 16

STALDER A. « Des instruments innovateurs, l'expérience de la Suisse » *Naturopa* 2002 n°98 *La convention européenne du paysage* p.19

STILES R. « Le Conseil européen des écoles d'architectes paysagistes » *Naturopa* 2002 n°98 *La convention européenne du paysage* p. 33

VAN STAA H. « Le rôle du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe » *Naturopa* 2002 n°98 *La convention européenne du paysage* p. 29

- Travaux préparatoires à la Convention européenne du Paysage

Résolution 256 (1994) de la conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE).

Audition publique à Strasbourg sur le projet non juridique (8-9 novembre 1995).

Version non juridique adoptée par le groupe de travail à Séville (1^{er} mars 1996).

Version juridique (septembre 1996).

Audition sur la version juridique (Paris, 24 mars 1997) à l'intention des organisations internationales et européennes.

Rapport P. Hitier au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur l'avant projet de convention européenne du paysage (mai 1997).

Résolution du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux approuvant l'avant projet le 4 juin 1996 (résolution 53 (1997)).

Avis favorable du Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO (décembre 1997).

Avis de la commission 2 du Comité des régions – Union européenne (16 décembre 1997).

Résolution n°15 du Conseil européen du droit de l'environnement (14 février 1998).

Conférence de consultation intergouvernementale sur l'avant projet de convention européenne du paysage (Florence, 2-4 avril 1998).

Rapport de F. Paour au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux le 26-28 mai 1998 sur la version révisée de l'avant projet.

Recommandation 40 (1998) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du 27 mai 1998 au Comité de ministres du Conseil de l'Europe.

Rapport de V. Ruffy à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2 octobre 1998) (doc.8221).

Décision du 18 septembre 1998 du Comité des ministres de faire examiner le projet par les deux comités permanents intergouvernementaux : Comité du patrimoine culturel, Comité pour les activités en matière de diversité biologique et paysagère.

Recommandation 1393 (1998) de l'assemblée parlementaire de novembre 1998 au Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

Avis du 17 février 1999 du Comité du patrimoine culturel.

Avis du 19 avril 1999 du Comité pour les activités en matière de diversité biologique et paysagère.

Avis du Comité du patrimoine culturel et avis du Comité pour les activités en matière de diversité biologique et paysagère lors de leur réunion jointe du 10 mars 2000.

Avis du 26 juin 2000 [n°220(2000)] de l'assemblée parlementaire.

Avis du 25 mai 2000 [n°13(2000)] du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux,
Réunion du 6 et 7 septembre 1999 lors de la première réunion du comité restreint d'experts chargé de la rédaction de la convention européenne du paysage T-LAND (99) 6.
1ère réunion du comité d'experts chargé de la rédaction de la Convention Européenne du Paysage T-LAND (99) 6

- Travaux pour la mise en œuvre de la Convention européenne du Paysage

Le rôle des collectivités locales et régionales pour l'adoption et la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, par M. M. BUCCI, Président de la Commission du développement durable du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe du Conseil de l'Europe

T-FLOR 1 (2001) 7

Conception et philosophie de la Convention européenne du paysage, par Riccardo PRIORE, Secrétaire de la Commission institutionnelle du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe

T-FLOR 1 (2001) 16

Thème 1 : Politiques du paysage : contribution au bien-être des citoyens européens et au développement durable (approches sociales, économique, culturelle et écologique), par le Professeur M. PRIEUR, Expert du Conseil de l'Europe

T-FLOR 1 (2001) 8

Thème 2 : Identification, qualification du paysage et objectifs de qualité paysagère, en tirant parti des ressources culturelles et naturelles, par le Professeur Y. LUGINBÜHL, Expert du

Conseil de l'Europe
T-FLOR 1 (2001) 9

Thème 3 : Information, sensibilisation, participation du public et formation, par M. B. PEDROLI, Coordinateur de « Landscape Europe »
T-FLOR 1 (2001) 10

Thème 4 : Instruments innovateurs en vue de la protection, de la gestion et de l'aménagement du paysage, par M. A. STALDER, Membre de la délégation de la Suisse (OFEFP)
T-FLOR 1 (2001) 11

Thème 5 : Prix du paysage, par le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe
T-FLOR 1 (2001) 12

Rapport (2001) 19 cf Priore et Prieur

Trophée du paysage (France) (Thème 5 «Le Prix du Paysage du Conseil de l'Europe»)
T-FLOR 2 (2002) 3

Le Prix du Paysage du Conseil de l'Europe organisé en 2000 dans le cadre de la campagne « L'Europe, un patrimoine commun » (Thème 5 «Le Prix du Paysage du Conseil de l'Europe»)
T-FLOR 2 (2002) 7

Fiche synthétique de présentation des politiques de paysage menées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe
T-FLOR 2 (2002) 10

Informations reçues concernant la Fiche synthétique de présentation des politiques de paysage menées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe
T-FLOR 2 (2002) 11

Conseil national du Paysage : Rapport de la séance inaugurale du 28 Mai 2001 (France)
T-FLOR 2 (2002) 14

Paysage et aménagement du territoire
T-FLOR (2003) 8

Bien-être individuel et social et paysage
T-FLOR 3 (2003) 9
L'intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers
T-FLOR 3 (2003) 10

Actes de la Deuxième réunion des Ateliers de la mise en oeuvre de la Convention européenne du paysage (Strasbourg, 27-28 novembre 2003)
T-FLOR 3 (2003) 12

L'Observatoire de la mise en oeuvre de la Convention européenne du paysage: constitution, compétences et buts (document du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe)

CG/DEV (10) 6 prov

L'intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers

T-FLOR (2004) 2

Bien-être individuel et social et paysage

T-FLOR (2004) 3

Paysage et aménagement du territoire

T-FLOR (2004) 4

Rapport

T-FLOR (2004) 14

- Exposé des motifs concernant la contribution des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en oeuvre de la Convention européenne du Paysage CG 11 (12) Partie 2

- Recommandation 150 (2004) sur la contribution des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en oeuvre de la Convention européenne du Paysage, adoptée le 27 mai 2004

- Résolution 178 (2004) sur la contribution des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en oeuvre de la Convention européenne du Paysage, adoptée le 27 mai 2004

Synthèse des informations reçues concernant la fiche synthétique de présentation des politiques de paysage menées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

T-FLOR 2 (2002) 11 et T-FLOR (2004) 5 (anglais uniquement)

L'intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers

T-FLOR (2004) 2

Bien-être individuel et social et paysage

T-FLOR (2004) 3

Paysage et aménagement du territoire

T-FLOR (2004) 4

Etude sur l'étude de droit comparé sur la participation du public en matière de paysage dans le contexte de la mise en oeuvre de la Convention européenne du paysage

T-FLOR (2004) 6

Projet de Règlement du Prix du paysage du Conseil de l'Europe CDPAT CO-CBP

T-FLOR (2004) 7

Projet de mandat du Comité restreint d'experts de la Convention européenne du paysage
T-FLOR (2004) 10

Rapport
T-FLOR (2004) 14
et (2004) 15

Sites internet

www.envirodroit.net
www.enviroveille.com
aida.ineris.fr

depeches@lexisnexis
www.lamylinereflex
www.legifrance.gouv.fr
<http://www.coin-urbanisme.org>
<http://www.lemoniteur-expert.com>

www.fne.asso.fr
<http://ruralia.revues.org>
<http://paysagesdefrance.free.fr>
<http://www.f-f-p.org> : fédération française du paysage
www.persee.fr

www.region-limousin.fr
www.ademe.fr

<http://www.assemblee-nationale.fr>
<http://www.senat.fr>

www.ecologie.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr
www.culture.gouv.fr
www.equipement.gouv.fr

www.coe.int

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	2
Citations.....	3
Sigles et abréviations.....	4
SOMMAIRE.....	6
INTRODUCTION.....	7
PARTIE 1 LA NOTION DE PAYSAGE DU QUOTIDIEN.....	9
Chapitre 1 Une notion novatrice de la Convention.....	10
Section 1 Le contenu de la notion de paysage du quotidien.....	10
§ 1 La difficulté d’appréhender le paysage par le droit.....	10
A) L’ambivalence de la notion de paysage.....	10
1) Une notion à la fois objective et subjective.....	11
2) Deux réalités indissociables.....	13
B) La nécessité de s’intéresser au paysage du quotidien.....	13
1) Le constat d’une banalisation du paysage du quotidien.....	13
2) Le constat d’une demande sociale croissante au paysage du quotidien.....	16
§ 2 Les apports de la Convention européenne.....	20
A) D’un point de vue matériel.....	20
1) Une notion non perçue sous l’angle du beau.....	22
2) L’affirmation de la valeur patrimoniale du paysage.....	23
B) D’un point de vue juridique.....	23
1) La convention européenne comble une lacune du droit supra-national.....	23
2) Une élaboration pluridisciplinaire et démocratique.....	28
Section 2 Les exigences d’une approche renouvelée.....	30
§1 En termes de politique de gestion.....	30
A) La protection et l’aménagement : des mesures inappropriées pour le paysage du quotidien.....	30
1) Le paysage du quotidien ne peut faire l’objet d’un consensus à une action de protection.....	31
2) Le paysage du quotidien ne justifie pas un total aménagement.....	32

B) La gestion : un mode opérationnel pour la prise en compte du paysage du quotidien.....	33
1) Un moyen de prendre en compte l'évolution du paysage du quotidien....	34
2) Un moyen de concilier les intérêts divergents des acteurs du paysage.....	35
§ 2 En termes d'objectifs.....	36
A) Une gestion basée sur une perspective de développement durable.....	36
1) Le paysage du quotidien doit être géré dans la durée.....	36
2) Le paysage du quotidien doit être géré en prenant en compte l'ensemble des impératifs.....	37
B) L'institution d'une politique du paysage du quotidien.....	38
1) L'institution d'une politique ad hoc du paysage.....	39
2) L'intégration de cette politique ad hoc dans les différentes politiques sectorielles.....	39
 CHAPITRE 2 UNE NOTION PARTIELLEMENT PRISE EN COMPTE PAR LE DROIT FRANÇAIS.....	 41
 Section 1 L'identification dans les politiques publiques.....	 41
 § 1 La volonté de prendre en compte le paysage du quotidien par le législateur français.....	 41
A) Une prise en compte basée sur une politique de zonage.....	42
1) En matière de planification urbaine.....	42
2) En matière de protection de la nature.....	46
B) Une prise en compte par des mesures particulières.....	52
1) En matière d'occupation du sol.....	52
2) En matière de « pollution visuelle ».....	56
 § 2 Une prise en compte relative.....	 61
A) L'inefficacité des mesures de protection du paysage du quotidien.....	61
1) Quant au champ d'application.....	61
2) Quant à l'impact.....	64
B) L'absence de véritable politique de gestion du paysage du quotidien.....	68
1) L'absence de prise en compte globale du paysage du quotidien.....	68
2) Une collaboration embryonnaire entre l'État et les collectivités locales...	69
 Section 2 L'intégration dans les démarches volontaires.....	 72
 §1 Les démarches conventionnelles.....	 72
A) Les atouts des démarches conventionnelles.....	72
1) La souplesse de la mise en œuvre de ces démarches.....	73
2) La prise en compte des intérêts des acteurs du paysage.....	73
B) La diversité des outils contractuels.....	74
1) les outils sectorialisés.....	74

2)La prise en compte du paysage du quotidien dans la mise en œuvre des infrastructures.....	77
---	----

§ 2 Les démarches partenariales.....	78
A) Des démarches dans un réel projet de paysage.....	78
1) Le projet de paysage : un modèle opératoire pour le paysage du quotidien...	79
2) Un outil novateur mobilisable.....	80
B) Des instruments juridiques adaptés	82
1) Les instruments juridicisés par la circulaire de 1995.....	82
2) Les instruments non juridicisés	83

PARTIE 2 LA PORTEE DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE.....86

CHAPITRE 1 LE CADRE D’INTERVENTION EXIGE PAR LA CONVENTION.....87

Section 1 La qualification juridique du paysage du quotidien.....87

§ 1 Les conditions préalables.....	87
A)La notion d’identification et de qualification.....	87
1) La notion d’identification : la détermination des caractères du paysage du quotidien.....	88
2) La notion de qualification : la détermination de la valeur du paysage du quotidien.....	88
B) La diversité des analyses utilisées.....	89
1) Les analyses in situ, institutionnalisées, et culturelles.....	89
2) Des analyses basées sur un mode statique ou dynamique.....	90

§ 2 la méthodologie proposée par la convention en vue de l’élaboration d’un travail d’identification.....	91
A) Les méthodes dites objectives d’identification et de qualification des paysages du quotidien.....	91
1) Les méthodes d’identification et de qualification de l’état des paysages du quotidien.....	91
2) Les méthodes d’identification et qualification des dynamiques des paysages.....	92
B) Les méthodes dites subjectives d’identification et de qualification des paysages du quotidien.....	93
1)L’étude des données tirées de la productions artistiques et culturelles des paysages du quotidien.....	93
2)L’étude des données tirées de la perception des paysages par les populations.....	94

Section 2 La participation des acteurs du paysage du quotidien.....	95
§ 1 La participation des « prescripteurs » du paysage.....	95
A) L'importance accordée à la participation des élus locaux.....	96
1) Une convention d'initiative locale.....	97
2) Une convention faisant référence à la charte de l'autonomie locale.....	98
B) La participation basée sur la formation des professionnels du paysage du quotidien.....	98
1) Les spécialistes du paysage.....	98
2) les professionnels travaillant en rapport avec le paysage du quotidien.....	99
§ 2 La participation des populations.....	100
A) La participation basée sur la sensibilisation des populations au paysage du quotidien.....	100
1) Un moyen de faire prendre conscience de l'identité d'un paysage.....	100
2) Un moyen indispensable pour accroître la qualité du paysage du quotidien.....	101
B) Une participation au processus décisionnel des politiques du paysage.....	101
1) Le paysage du quotidien conçu comme un lieu de citoyenneté démocratique.....	101
2) Vers l'affirmation d'un droit au paysage.....	103
CHAPITRE 2 DE NECESSAIRES ADAPTATIONS EN DROIT FRANÇAIS.....	105
Section 1 Les exigences en terme institutionnel.....	105
§ 1 Créer une véritable politique du paysage du quotidien au niveau central.....	105
A) Favoriser une meilleure coordination entre les différents ministères acteurs du paysage du quotidien.....	105
1) Créer un ministère chef de file et développer des échanges interministériels.....	106
2) Offrir une meilleure légitimité au ministère en charge de l'environnement.....	107
B) Donner plus de teneurs juridiques aux démarches de projet de paysage du quotidien.....	107
1) Réglementer la procédure de mise en place des instruments juridiques en vue d'une démarche de projet	108
2) Intégrer les démarches de projet de paysage dans les politiques sectorielles.....	108
§ 2 Favoriser une meilleure autonomie des collectivités locales.....	109
A) Décentraliser les actions d'identification du paysage du quotidien.....	109
1) Faire participer les élus locaux à l'élaboration des atlas paysagers.....	110
2) Faire coordonner les différents inventaires sectoriels.....	110

B) Responsabiliser les élus locaux dans la démarche paysagère.....	111
1) Redéfinir le partage des compétences entre l'État et les différentes collectivités locales.....	111
2) Inciter à généraliser une politique ad hoc du paysage du quotidien.....	112
Section 2 Les exigences d'une démarche durable.....	112
§ 1 La prise en considération du temps.....	113
A) Les actions sur le court terme.....	113
1) Corriger les instruments existants.....	114
2) Remettre au goût du jour les instruments juridiques de participation du public dans le processus décisionnel.....	115
B) Les actions sur le long terme.....	115
1) Renforcer la formation des professionnels du paysage du quotidien.....	116
2) Soutenir la sensibilisation au paysage du quotidien dans les programmes scolaires.....	117
§ 2 Le développement d'une culture du paysage.....	118
A) Encourager les initiatives en rapport avec le paysage.....	119
1) Encourager les moyens permettant une reconnaissance.....	119
2) développer des actions transfrontalières en favorisant des échange d'information.....	120
B) Établir un suivi des actions paysagères.....	121
1) Un suivi au niveau national.....	121
2) Un suivi au niveau européen.....	121
CONCLUSION.....	123
ANNEXES.....	125
BIBLIOGRAPHIE.....	135
TABLE DES MATIERES	154