

20 ans après

La loi paysage du 8 janvier 1993 a-t-elle imposé sa loi ?¹

Il aura fallu attendre plus d'un demi siècle après les avancées de la loi de 1930, relative à la protection des Monuments Naturels et des Sites pour que le Paysage ait finalement sa loi. Se poser ensuite, 20 ans après, la question de l'effet de la loi Paysage, c'est questionner ce temps si long, d'un concept étonnant de complexité mais surprenant de réalité. Domaine original, pas comme les autres, que celui du paysage, qui, pour exister, traverse les nombreuses disciplines de l'aménagement du territoire. Le paysage se confirme tous les jours être, ni de l'environnement, ni de l'architecture, ni de l'urbanisme, ni de la géographie, ni de l'économie, et pourtant il les concerne tous et en concerne bien d'autres encore. Tantôt proche de la culture et plus spécifiquement du domaine des sciences humaines lorsqu'il s'intéresse à l'homme et aux populations qui le perçoivent, tantôt proche de la géographie (alternant sciences de la nature et humaines) lorsqu'il s'intéresse au support physique ou à l'occupation du sol, tantôt proche de l'écologie lorsqu'il s'intéresse au vivant et à la perception des milieux. Dans ce vaste champ de la perception, comment connaître aujourd'hui de façon précise, le véritable impact de cette loi sur les pratiques, les comportements des acteurs, les projets de territoire ?

Le paysage devient un objet juridique

Il est sûr qu'en instituant la loi paysage, le législateur a créé un précédent juridique, le paysage est devenu un objet juridique. Il a fait franchir au paysage une étape fondamentale, qui ouvre le champ à toutes les possibles interprétations et évolutions de la société vis à vis de ses paysages. 'Imposer sa loi' est une formule judicieuse et provoquante mais certainement pas adaptée au contenu de cette loi et aux modifications qui l'accompagnent. Beaucoup de personnes connaissent son existence, mais peu en connaissent exactement le contenu. Dire alors que c'est un échec, certainement pas, parce qu'elle est le point de départ de la reconnaissance du paysage dans l'arsenal juridique de l'aménagement, même si son contenu, nous interroge beaucoup aujourd'hui par rapport à notre vision actuelle du paysage. Elle ouvre de nouvelles perspectives, mais pour comprendre l'importance de ses retombées nous devons analyser d'abord de près son contenu.

¹ Auteur Jean-Pierre Saurin, avec le concours des membres du bureau de l'Association des Paysagistes Conseils de l'Etat (APCE) Claire Alliod, Catherine Farelle, Sébasien Giorgis, Catherine Soula

Une loi restrictive

Dès ses deux premiers articles, cette loi est surprenante par sa façon restrictive d'aborder le sujet :

D'abord, elle ne s'intéresse qu'aux territoires remarquables

« Sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager... l'Etat peut prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages ».

Puis, la loi précise que ces directives *« déterminent les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères qui sont applicables à ces territoires »*. Que recouvre ce terme nouveau de « structure paysagère » ? Rien ne nous précise si cela concerne : une trame bocagère, un massif imposant, un boulevard urbain, ou autre chose ? Comment appliquer un tel article ! (Alors qu'un guide méthodologique relatif aux Atlas de paysages et à valeur non juridique tentera d'en expliciter le terme en 2007 seulement).²

En revanche il faut relever le rôle majeur donné à la concertation dans l'élaboration des directives par les services de l'Etat : *« Elles font l'objet d'une concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales intéressées et avec les associations de défense de l'environnement et des paysages agréées et les organisations professionnelles concernées. »*

Il faut reconnaître le poids qu'elles occupent dans la réglementation puisqu'elle s'imposent aux documents d'urbanisme.

Enfin, dans son article 2 concernant la rédaction du nouvel article L 244-1 du code rural, elle valorise les Parcs Naturels Régionaux en les considérant comme des institutions constituant *« un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel. »*. Les Pnr doivent se doter *« d'une charte qui détermine les orientations de protection et de mise en valeurs et les mesures permettant de les mettre en œuvre »*.

On peut alors s'interroger aujourd'hui sur la nécessité d'accorder en priorité l'importance aux espaces remarquables et aux territoires des Parcs Naturels

² Roche, A., Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, *Rapport de stage Les unités et structures paysagères dans les atlas de paysages, 2007*

Régionaux et s'inquiéter d'avoir oublié nos paysages quotidiens. A l'heure actuelle seulement deux directives existent en 2013 : celle des Alpilles (PACA) et celle du Mont Salève (Rhône-Alpes)³

De nouveaux concepts sont introduits dans le code de l'urbanisme

De l'article 3 à l'article 7, la loi Paysage, en modifiant le code de l'urbanisme, fait un grand pas en apportant un nouveau regard qui n'est plus seulement protectionniste mais au contraire s'entrouvre vers le projet de paysage, sans jamais l'atteindre.

Les mots utilisés et les concepts sont novateurs. On parle de « qualité des paysages et de maîtrise de l'évolution » dans la nouvelle rédaction de l'article L123-1 du code de l'urbanisme :

« Les plans d'occupation des sols doivent, à cette fin, en prenant en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution... »

Dans l'article L 311-4 du code ces termes sont réédités :

« Il comporte tout ou partie des éléments énumérés aux articles L. 123-1 et L. 130-1 et précise les mesures destinées à préserver la qualité des paysages. »

C'est déjà un premier pas vers la reconnaissance de la qualité d'un paysage et de ses atouts et non pas vers la sanctuarisation de ce qui est remarquable.

Dans le 7° de ce même article L.123-1 le législateur renforce, sans le nommer explicitement, la prise en compte du paysage urbain et évoque directement, pour la première fois, des 'motifs d'ordre esthétiques'

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

« Les dispositions du code de l'urbanisme qui prennent directement en compte l'esthétique et l'architecture sont nombreuses » nous signale Michel Prieur dans son précis de 1991⁴. Ainsi *« le permis de construire pourra être refusé si la construction détruit l'esthétique du paysage »*.

³ D'après la fiche écrite par Jérôme DUBOIS, professeur - Directeur de l'Institut d'aménagement régional (IAR) d'Aix-en-Provence - Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III. 2013, dans le cadre d'une convention de partenariat Certu-APERAU [1] sous maîtrise d'ouvrage DGALN. [2]

⁴ Prieur, M., *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz 2^{ème} édition, 1991, p 675.

Considérer les motifs d'ordre esthétique du grec 'aisthētikós' (je ressens) est une argumentation plus forte dans la loi paysage qui va trouver certainement, dans les prochaines années, des développements essentiels dans le domaine du paysage.

Raphaël Romi dans le droit de l'Environnement apporte au débat de très intéressantes réflexions en parlant d'élargissement du concept d'esthétique, de « l'émergence d'une sensibilité esthétique » et « d'une extension du droit à l'esthétique. » Mais certaines idées, véritables clichés, ont la vie dure, quand on trouve dans cet ouvrage le paysage placé dans le chapitre du droit des pollutions et des nuisances. Au même titre que les nuisances des déchets, du bruit, sont abordées les 'nuisances esthétiques'. Le message doit être différent, et complètement renversé, le paysage est porteur d'envies esthétiques et non pas de nuisances esthétiques.

A l'opposé de ce nouveau regard émergeant, la nouvelle rédaction des articles L 442-2 et 130-1 par la loi paysage est restrictive et suscite quelques doutes quand à l'efficacité de termes aussi imprécis que 'élément paysager' ou aussi précis que « des arbres isolés et des haies » difficiles à mettre en œuvre, soulevant en particulier la question de leur gestion.

« Art. L. 442-2. - Tous travaux ayant pour effet de détruire un élément de paysage identifié par un plan d'occupation des sols en application du 7° de l'article L. 123-1 et non soumis à un régime d'autorisation doivent faire l'objet d'une autorisation préalable au titre des installations et travaux divers dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. »

IV. - Le premier alinéa de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée: « Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements. »

L'article L 421-2 concerne le permis de construire. La loi Paysage abandonne comme l'avait fait la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 le terme de volet paysager du permis de construire. Il faut le rappeler, ce terme de 'volet', une avancée à l'époque, a fait croire que le paysage venait en complément d'une action, alors qu'il est dans l'action elle-même, inséparable d'elle. Le paysage se dessine dès que l'architecture se conçoit. Malheureusement ce terme perdure encore aujourd'hui dans le vocabulaire et doit être supprimé du vocabulaire en général et des mentalités.

La loi de 1977 sur l'Architecture a instauré, le projet architectural. La loi Paysage

renchérie en proposant que : *« Le projet architectural précise, par des documents graphiques ou photographiques, l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement de leurs accès et de leurs abords. »*

Déjà par un décret du 7 juillet 1977 le code de l'urbanisme dans les articles R111-21 à R111-24 pouvait refuser un permis de construire dès lors que des bâtiments sont de *« nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. »*

La loi Paysage en matière de permis de construire n'a fait que renforcer ce qui existait déjà et mieux préciser l'insertion des constructions dans le paysage.

Dans l'article 6 : la loi innove en ajoutant aux Zppau un P: elles évoluent en zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. Le premier alinéa de l'article 70 de la loi n° 83-08 du 7 janvier 1983 est ainsi modifié:

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

Renforcement du paysage dans le code rural

Pas moins de douze articles sont rédigés pour introduire le paysage dans le code rural.

De l'article 8 à l'article 19 successivement nous trouvons :

Article 9 : l'article L 121-1 du code rural est modifié pour une mise en valeur des paysages qui laisse supposer que l'on se référera aux atouts et potentialités du paysage :

«...à la politique forestière et en veillant au respect et à la mise en valeur des milieux naturels, du patrimoine rural et des paysages. »

Une analyse paysagère de l'état initial est préconisée :

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

Article 11. Dans les différents chapitres de cet article, des personnes qualifiées sur la protection de la nature et des paysages sont proposées par le Préfet dans les commissions d'aménagement rural des communes et des intercommunalités et du foncier.

« Trois personnes qualifiées en matière de faune, de flore et de protection de la nature et des paysages, désignées par le préfet, dont une sur proposition du président de la chambre d'agriculture ».

Nous devons regretter l'association du paysage à la protection de la nature. Les paysagistes ne traitent pas seulement de la protection du milieu et des paysages, ils sont aussi porteur des souhaits des différents usagers de l'espace et de la qualité du projet de territoire. Les paysagistes, en tenant compte de la perception des populations, se consacrent aux paysages, à leur évolution, à leur devenir et pas seulement à leur protection.

L'article 17 qui modifie l'article L. 126-6 du code rural en le reclassant L. 126-7 est à retenir car il s'intéresse à un fait nouveau : la gestion des paysages.

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

Inséré devant l'article L. 126-6 du code rural devient :

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

Renforcement du paysage dans les enquêtes publiques

Les articles 20 et 21 de la loi Paysage portant notamment sur la modification de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à

la protection de l'environnement ne permettent pas de s'assurer de la compétence d'une personne qualifiée dans ce domaine si particulier du paysage :

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

Renforcement du paysage patrimonial

Enfin l'article 22 de la loi Paysage réorganise la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, par modification de la loi du 2 mai 1930.

Le paysage est renforcé à travers la commission des sites, perspectives et paysages, instance de délibération et de décision, où participent des personnalités qualifiées en matière de paysage. Par exemple, concernant le niveau national :

« Il est institué auprès du ministre chargé des sites une commission dite commission supérieure des sites, perspectives et paysages.

« Cette commission, présidée par le ministre chargé des sites, est composée de douze représentants des ministères concernés, désignés par les ministres compétents, de quatre députés et de quatre sénateurs désignés par chacune des assemblées, de dix personnalités qualifiées en matière de protection des sites, du cadre de vie et des sciences de la nature désignées par le ministre chargé des sites. »

La grande vague du paysage !

Dès la promulgation de la loi Paysage, les expressions juridiques se sont enrichies « du vocable ' paysage ' lui-même et de ses dérivés⁵lorsque le contexte tend à montrer que le législateur ou l'autorité réglementaire ont clairement entendu y inclure la notion de paysage. »

Remarquons qu'avant la promulgation de la loi paysage de 1993 le législateur ne

⁵ Durand, M.-H., *Vademecum du droit du Paysage*, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, 2007, p6.

la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature dans son article 1^{er} proclame « *la protection des espaces naturels et des paysages....sont d'intérêt général.* »

la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, article 1^{er} propose « *le respect des paysages naturels ou urbains* »

la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 article 3, code de l'urbanisme, article L110 : « *assurer la protection des milieux naturels et des paysages.* »

Mais jusqu'en 1993 le paysage est considéré essentiellement à travers sa protection et très peu par sa valorisation.

Dans la pratique, depuis 20 ans la loi Paysage a directement ou indirectement participé à l'essor de nombreux décrets, directives, circulaires, convention et au contenu de nouvelles lois. Nous faisons ci-après le constat, non exhaustif, mais qui nous semble aujourd'hui le plus significatif de ses effets certains et probables. Nous aborderons successivement :

- Les actions et les outils phares
- La mobilisation des acteurs du paysage
- L'information et la participation du public
- Les dispositions sectorielles
- Le rôle de la Convention européenne du paysage
- L'impact des lois 'Grenelle 1 et 2'

Les actions et les outils phares

Politique du 1% Paysage et développement sur les autoroutes et les grands itinéraires interrégionaux ; circulaire du 12 décembre 1995.

Cette politique du 1% liée à celle des infrastructures elles-mêmes a permis pour les autoroutes, notamment ces dernières années, de valoriser le paysage traversé. L'A 75 Clermont-Ferrand/Béziers en est un bon exemple.

Un réseau de 131 paysagistes-conseils : fonction créée en 1993 par le Ministère de l'Équipement, auprès des Dde dans le prolongement de la loi paysage, puis élargie en 1998 auprès des Diren, elle concerne maintenant les Dreal, Ddt et

⁶ Ibid.,p11 et 12

Deal. Actuellement un réseau de 131 paysagistes-conseils répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain et en outre-mer est établi. Leur mission est de mettre en œuvre une politique du paysage auprès des services déconcentrés du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Des outils se sont développés: la circulaire n°95-23 du 15 mars 1995 relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages, puis la circulaire de mars 2007 pour la promotion et mise en œuvre de la Convention européenne du paysage encouragé le développement de trois outils:

- **les atlas de paysages.** Aujourd'hui le bilan du Medde fait apparaître en 2012 : 85 départements couverts, 14 départements en projet et 29 atlas de plus de 10 ans.⁷ Une réactualisation de la méthode est en cours.

- **les plans de paysage :** ils ont fait déjà l'objet d'un premier bilan en 2006 par le Medd. 119 plans de paysage ou documents similaires ont été répertoriés. La démarche était encore expérimentale. Rappelons cette définition proposée par la Diren Midi-Pyrénées et le Pnr des Grands Causses pour comprendre les objectifs d'un plan de paysage ⁸:

« Un Plan de Paysage traduit, pour un territoire, un projet de devenir du paysage qui doit guider les choix et décisions d'aménagement. Il propose d'orienter les processus de transformation du paysage : le paysage n'est plus seulement le produit 'involontaire' d'activités individuelles multiples, mais devient l'expression d'un intérêt commun pour la qualité du cadre de vie. »

Le Medde se préoccupe actuellement de réactualiser cet outil qui vient en complément des Atlas de paysages et dont l'intérêt, entre autre, est de correspondre à l'échelle des intercommunalités. Il vient de lancer un appel à Projets 'Plans de Paysage, pour améliorer la méthode et encourager les collectivités à élaborer des Plans de Paysage.

Un Observatoire National photographique du Paysage: Le ministère de l'environnement a engagé en octobre 1991, à la suite d'une communication en conseil des ministres du 22 novembre 1989, la création de l'Observatoire **photographique du paysage**. Cet observatoire a pour objectif de *« constituer un fonds de séries photographiques qui permette d'analyser les mécanismes et les facteurs de*

⁷ Ministère de l'Écologie du Développement Durable et de l'Énergie, *Méthode des Atlas, bureau des paysages et de la publicité DGALN, Cnrs Ladyss, 2013*

⁸ DIREN Midi-Pyrénées, Pnr des Grandes Causses, *dossier technique « Plan de paysage du Larzac ».*

Jean-Pierre Saurin APCE *La loi paysage a-t-elle imposé sa loi ? Article pour Projets de Paysage v4 F 24 juillet 2013 p 10 transformations des espaces ainsi que les rôles des différents acteurs qui en sont la cause de façon à orienter favorablement l'évolution du paysage* ». ⁹

En 2008 l'observatoire photographique national du paysage compte 19 « itinéraires photographiques » répartis sur le territoire national. ¹⁰

La mobilisation des acteurs du paysage

La Commission départementale de la nature, des paysages et des sites : (à l'origine Commission départementale des sites et devenue Commission départementale des sites, perspectives et paysages par le décret 98-865 du 13 septembre 1998) : selon l'article 341-16 de la loi n°2005-157 de 23 février 2005 : Elle concourt à la protection de la nature, à la préservation des paysages, des sites et du cadre de vie et contribue à une gestion équilibrée des ressources naturelles, et de l'espace dans un souci de développement durable. Elle est régie par les dispositions des articles 8 et 9 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006. ¹¹ Dans ses attributions, elle veille à l'évolution des paysages et peut être consultée sur les projets de travaux les affectant. La commission comprend six formations spécialisées dont celle dite " des sites et paysages "

Une Commission supérieure des sites, perspectives et paysages (à l'origine Commission supérieure des sites et devenue commission nationale des sites, perspectives et paysages par le décret 98-865 du 13 septembre 1998) est placée auprès du ministre chargé des sites article 341-17 de la loi n°2005-157 de 23 février 2005 :

Cette commission, présidée par le ministre chargé des sites, est composée de représentants des ministres concernés, de députés et de sénateurs désignés par chacune des assemblées, de personnalités qualifiées en matière de protection des sites, du cadre de vie et des sciences de la nature désignées par le ministre chargé des sites.

Un Conseil départemental et Comité régional de l'environnement : loi n°95-101 du 2 février 1995, article 9 et 10. Ce sont deux institutions consultées pour toute question relative à l'environnement et au cadre de vie, avec pour le dernier la particularité d'établir un inventaire du patrimoine paysager de la région.

⁹ Ministère de l'Ecologie, de l'Energie du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, *Méthode de l'Observatoire Photographique du Paysage*, p4.

¹⁰ Ministère de l'Ecologie, de l'Energie du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, *L'observation photographique au service des politiques du paysage*, 2008, p 45.

¹¹ <http://www.legifrance.gouv.fr>

Les établissements publics peuvent exercer des droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, selon la loi n°95-101 de 2 février 1995 modifiée par la loi n°2003-591 du 2 juillet 2003, code de l'environnement, article L 132-1.

Les associations de protection de l'environnement : code de l'environnement, article L141-1, exerçant des activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative.

Les Chambres départementales d'agriculture : loi n°2001-602 du 9 juillet 2001 article 56 modifié par la loi n°2005-157 du 23 février 2005, article 216, code rural, article L511-3. Elles concourent en particulier à la mise en valeur des espaces naturels et des paysages.

L'Office national des forêts (Onf) : code forestier article L121-4 et L122-7. Il peut-être chargé en particulier de la protection, de la réhabilitation, de la surveillance, et de la mise en valeur des espaces naturels et des paysages.

Le Conseil national du paysage : arrêté du 8 mai 2000

C'est un organisme consultatif important. Le conseil est chargé notamment de :

- proposer chaque année au ministre un rapport sur l'évolution des paysages en France.
- procéder à un bilan de la mise en œuvre de la loi Paysage du 8 janvier 1993
- proposer au ministre toute mesure susceptible d'améliorer la situation des paysages en France.

L'information et la participation du public

Convention Aarhus, 25 juin 1998 : cette convention concerne l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Il est vrai qu'elle ne traite que de l'environnement ou de sujets relatifs à l'environnement et pas spécifiquement du paysage, mais elle est le point de départ vers une plus grande information et une participation du public. Des enquêtes publiques doivent précéder les aménagements, les ouvrages ou les travaux pouvant être susceptibles d'affecter l'environnement (code de l'environnement article L

Le code de l'urbanisme dans son article L 300-2 exige une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales, et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole avant :

- Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;
- Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;
- Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune.

Les associations environnementales, code de l'environnement, article L 141-2 à L 142-3, peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile qui concerne les faits portant préjudice à « *la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme....* »

Les dispositions sectorielles

La loi SRU du 13 décembre 2000 marque un vrai tournant. Relative à la solidarité et au renouvellement urbain, elle s'articule autour de trois objectifs majeurs : définir un meilleur équilibre des agglomérations, réussir la mixité urbaine, assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité. Les Schémas de cohérence territoriale (Scot), les Plans locaux d'urbanisme (PLU), les Plans de déplacements urbains (PDU) et le Plan local de l'habitat (PLH) seront les outils qui concernent le plus les paysages. Ils doivent se préoccuper de la qualité des paysages et de leur mise en valeur, identifier et localiser les éléments de paysage, préserver l'intérêt paysager de la zone considérée.

A noter que pour la première fois on voit apparaître le terme de projet dans le Projet de développement durable (PADD) et que ces documents doivent intégrer les notions de développement durable suivant l'article L 121-1 de la loi SRU et l'article L 110-1 du code de l'environnement.

Les Directives territoriales d'aménagement (Dta): loi n°95-115 du 4 février 1995 code de l'urbanisme fixent sur certaines parties du territoire les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les

perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires...ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels des sites et des paysages.

La Charte de Pays : loi n°95-115 de 4 février 1995 modifiée par la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, article 22. Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut-être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays. Une charte est adoptée par les communes et leurs groupements ayant des compétences et matière d'aménagement et de développement économique. La charte de pays peut viser en priorité à préserver et requalifier le patrimoine naturel paysager et culturel et à conforter les espaces agricoles et forestiers de territoires soumis à une forte pression d'urbanisation et d'artificialisation. Ces pays peuvent obtenir un label reconnaissant leur spécificité selon des modalités fixées par décret.

Les lois Montagne et Littoral ont été également renforcées dans leur rôle de protection et de gestion des paysages, en particulier l'article 146-6 de la loi littorale spécifie la préservation« des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral... » Les zones humides ne sont pas oubliées pour leur contribution « *à la préservation de la diversité biologique, du paysage, de gestion des ressources en eau* »

Les politiques agricoles ne sont pas en reste : loi d'orientation agricole n°99-574 du 9 juillet 1999 modifiée par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 article 1^{er} . Elles préservent en particulier « *les ressources naturelle et la biodiversité et l'entretien des paysages* ».

Les projets d'aménagement foncier rural : selon le code rural article L 121-1 et L123-27, doivent faire l'objet d'une étude d'aménagement comportant une analyse de l'état initial du site et de son environnement, notamment paysager, ainsi que toutes recommandations utiles à la mise en œuvre de l'opération d'aménagement.

Les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) code rural article L 141-1 concourent « *à la diversité des paysages* » et visent (article 143-2) *à la réalisation des « projets de mise en valeur des paysages »*.

Les zones de revitalisation rurales : loi n° 95-115 du 4 février 1995, article 61, modifié par la loi n°2005-157 du 23 février 2005 article 13. L'Etat et les collectivités territoriales mettent en œuvre des dispositions visant notamment à « *lutter en contre la déprise agricole et forestière et maintenir des paysages ouverts.* »

Protection du preneur en matière de baux ruraux : code rural articles L 411-27 et L 461-5. Le preneur doit appliquer sur les terres prises à bail « *des pratiques ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages...* »

Les réseaux de distribution d'énergie, les lignes électriques aériennes, les carrières, les infrastructures téléphoniques, les éoliennes (liste non exhaustive), ne sont pas oubliées par le législateur, elles doivent protéger les paysages, respecter l'environnement et la qualité esthétique des lieux.

La publicité doit également « *assurer la protection du cadre de vie* ».

L'importance du rôle de la Convention européenne du paysage

La Convention européenne du paysage est d'une importance capitale depuis son entrée en vigueur en 2006. Elle a scellé définitivement les avancées de la loi Paysage et a créé comme l'exprime le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, dans sa plaquette de 2007, « *un nouvel élan pour la politique des paysages en France* ».

En premier lieu, la convention aborde la question du paysage en privilégiant son utilité sociale : « Le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien...il constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social... ». La qualité du cadre de vie des Européens est le « fil rouge » de la convention.¹²

Elle fixe trois orientations :

- développer la connaissance
- renforcer la cohérence notamment entre les collectivités publiques. Intégrer le

¹² Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, La Convention européenne du paysage, 2007, p3.

paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale, et économique. Développer les procédures de participation du public.

- soutenir la compétence par la formation de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages.

On retiendra plus particulièrement la première partie de la définition du paysage « *une partie de territoire telle que perçue par les populations* », qui consacre définitivement le paysage dans le domaine de la perception.

L'impact des lois 'Grenelle 1 et 2' : du 23 juillet 2009 et du 12 juillet 2010

Les lois Grenelle 1 et 2 n'ont pas du tout abordé la question du paysage. Et pourtant elles vont participer au changement du paysage de demain. Citons quelques exemples :

- Renforcer le code de l'urbanisme en tant qu'outil du développement et de l'aménagement durables des territoires et de lutte contre l'étalement urbain, notamment par la simplification, le renforcement et le verdissement des outils de planification (Dtadd, Scot et Plu...).
- Réformer la réglementation de l'affichage publicitaire, pour mieux l'encadrer et limiter son impact sur nos paysages, tout particulièrement en entrée de ville.
- développer des infrastructures alternatives à la route, en particulier en construisant un peu plus de 1 500 km de lignes de transports collectifs urbains et en mettant en place de nouvelles autoroutes ferroviaires et maritimes.
- Créer des schémas régionaux éoliens permettant d'organiser la mise en place des zones de développement de l'éolien.
- Instituer la Trame verte et bleue et les Schémas de cohérence écologique.
- Valoriser la nature en ville, la création de lien social, le développement des jardins solidaires, le maintien de la diversité biologique, la maîtrise du ruissellement...

Les paysagistes ne peuvent se soustraire à cette évolution ils devront poser chaque fois la question de la qualité du paysage pour que celle ci s'établisse en accord avec la perception des populations.

La loi Paysage prémices d'une culture du Paysage

Incontestablement la loi paysage de 1993 a marqué une avancée notable dans la prise en compte du paysage à travers son introduction dans le code de l'urbanisme et le code rural. Elle n'a pas imposé sa loi, mais diffusé les prémices d'une culture du paysage qui s'affine de jour en jour. Elle n'abandonne pas la protection du paysage mais se tourne petit à petit vers la qualité, la gestion et le projet de paysage. Actuellement, l'environnement, le développement durable accaparent le droit suite à la menace du réchauffement climatique. C'est un bien nécessaire, vu les décisions urgentes à prendre pour sauvegarder notre planète. Mais la question du paysage est ballotée ! Elle s'efface parfois quand les Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (Zppaup) abandonnent le P du paysage pour se transformer en Aire de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (Avap). Les Directives territoriales d'Aménagement (Dta) deviennent les Dtadd (directives territoriales d'aménagement et de développement durables). Dans ce nouveau contexte de remaniement des lois, le paysage n'est pas abandonné, mais au profit du développement durable, il passe en arrière plan ; des opportunités non saisies font reculer dans sa progression au plan juridique.

La question du paysage ressurgit quand un Atlas vient d'être achevé, qu'une journée sur le paysage est annoncée. Actuellement le Bureau des paysages de la Direction générale de l'aménagement et de la nature (Dgaln) du Medde se mobilise pour réactualiser les outils (Atlas, Plans de Paysage, Observatoire photographique, Système d'information, etc...), travaille sur de nouveaux concepts comme les objectifs de qualité paysagère (Oqp). Il concerta auprès des acteurs pour que le paysage soit intégré dans les futures lois-cadres. Les associations professionnelles comme l'Association des paysagistes conseils de l'Etat (APCE) se mobilisent également. Autant de signes encourageants qui donnent beaucoup d'espoir pour que le paysage trouve enfin la place qui lui revienne. La route sera encore longue pour rejoindre ce que propose la Convention européenne du paysage : considérer tous les paysages, les remarquables comme les quotidiens ; tenir compte de la perception des populations dans le projet de territoire et trouver les outils adéquats. Il restera encore à reconnaître la force de la sensibilité et de la subjectivité de cette perception, en tant que complément d'une démarche d'objectivation (toujours tentée et proposée), mais qui n'est pas non plus la seule réalité du paysage. Il faut faire du paysage, comme de l'environnement, non pas une contrainte mais un projet de société. C'est le défi qui nous est lancé pour qu'un jour, la loi Paysage soit une loi à part entière, dont les codes

Jean-Pierre Saurin APCE La loi paysage a-t-elle imposé sa loi ? Article pour Projets de Paysage v4 F 24 juillet 2013 p 17

se référeront (et non l'inverse comme c'est le cas aujourd'hui). Mais on peut rêver, c'est cette chance que nous donne le paysage, support de notre imaginaire. De toute façon le paysage est là ! Il s'impose !