

De la loi Paysage
au projet de loi cadre Biodiversité,
quelles évolutions
en faveur du paysage ?

Arnaud de Lajartre,
Maître de conférences en droit
public
Université d'Angers

Le droit du paysage en 20 ans ?

En 20 minutes...

- La loi Paysage, point zéro du paysage ?
- Un siècle d'histoire juridique du paysage.
- Tout dépend de la définition du paysage : naturel, agricole, urbain / exceptionnel, ordinaire, etc.
- Proximité paysage / espaces / patrimoine.
- Si oui : lois nombreuses en droit du paysage.
- Se souvenir de tout ce passé pour mieux cerner le futur de nos paysages.

Les lois, avant « la » loi (Paysages)

- 1913 : monum. historiques et abords (1943)
- 1930 : sites et monuments naturels
- 1962 : secteurs sauvegardés
- 1967 : orientation foncière et POS
- 1976 : protection de la nature et ICPE
- 1979 : publicités et enseignes
- 1983 : décentralisation et ZPPAU
- 1985 et 1986 : Montagne et Littoral
- 1992 : eau et milieux aquatiques

Et vint le divin enfant : la loi Paysage !

- « 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 »
- Pas de définition légale de l'objet de la loi.
- Création des directives paysagères et des Com. Dép. Sites, Perspectives et Paysages, mais surtout greffe du paysage dans des procédures existantes : documents d'urbanisme, permis de construire, ZPPAU, aménagement foncier, PNR.

Quel bilan pour la loi Paysage ?

- Bilan variable – ou existant - selon les outils évalués.
- Très peu de directives paysagères (2 adoptées).
- Fort développement des ZPPAUP (630 adoptées + 500 en cours d'adoption - vers AVAP désormais).
- Développement du POS-PLU patrimonial reposant sur le L. 123-1-(5)-7° = éléments de paysage à préserver.
- Quel bilan pour le volet paysager du PC ? Pour les PNR ? Pour la gestion des haies, talus, etc. ?
- Colloque MÉDDÉ oct. 2013 a évité de faire le bilan...
- N° de « Projet de Paysage » dédié aux 20 ans de la loi.

Le bilan de 20 ans du droit du paysage

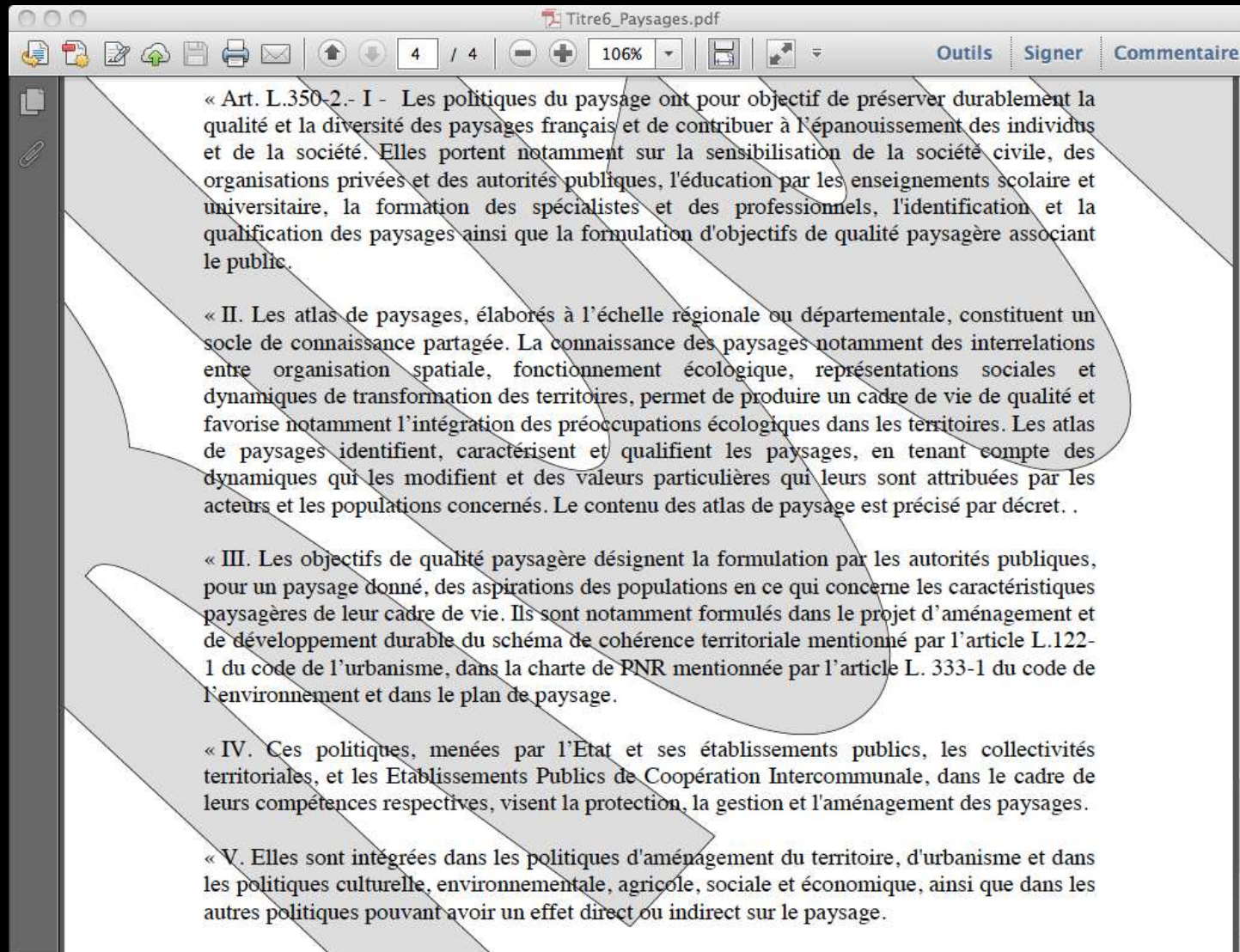
- Depuis 1993, droit du paysage s'est renforcé.
- 2000 : Convention européenne du paysage.
- Ratification de la CEP. Convention opposable.
- 1^{ère} définition juridique + structuration des politiques publiques / paysage.
- Mais aussi 2 crises en 20 ans : écologique et économique, avec forts impacts sur paysage / Florence écartelée entre Rio et Davos.

Et demain

la loi-cadre sur la biodiversité ?

- Titre VI (4 petites pages) consacré au paysage, comportant quelques articles peu stimulants...
- Objectivement peu de contenu : modeste anniversaire de la loi paysage de 1993. Mais faut-il (peut-on) normer davantage le paysage ?
- Pour l'essentiel « consécration » législative de morceaux de la CEP : un marché aléatoire ?
- Plans de paysage ressuscités en 2013 mais sans faire-part juridique : pas d'opposabilité réglementaire.
- Pas de greffe nouvelle ? Pas nécessaire ?
- Plutôt de l'élagage : suppression possible des sites inscrits - disparaîtrait à terme partiellement un outil historique du droit du paysage (loi 1930).

De l'exposé des motifs au dispositif...



The image shows a screenshot of a PDF viewer window titled "Titre6_Paysages.pdf". The window has a toolbar at the top with various icons for navigation and editing. The main content area displays a document page with a map overlay. The text on the page is as follows:

« Art. L.350-2- I - Les politiques du paysage ont pour objectif de préserver durablement la qualité et la diversité des paysages français et de contribuer à l'épanouissement des individus et de la société. Elles portent notamment sur la sensibilisation de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques, l'éducation par les enseignements scolaire et universitaire, la formation des spécialistes et des professionnels, l'identification et la qualification des paysages ainsi que la formulation d'objectifs de qualité paysagère associant le public.

« II. Les atlas de paysages, élaborés à l'échelle régionale ou départementale, constituent un socle de connaissance partagée. La connaissance des paysages notamment des interrelations entre organisation spatiale, fonctionnement écologique, représentations sociales et dynamiques de transformation des territoires, permet de produire un cadre de vie de qualité et favorise notamment l'intégration des préoccupations écologiques dans les territoires. Les atlas de paysages identifient, caractérisent et qualifient les paysages, en tenant compte des dynamiques qui les modifient et des valeurs particulières qui leurs sont attribuées par les acteurs et les populations concernés. Le contenu des atlas de paysage est précisé par décret. .

« III. Les objectifs de qualité paysagère désignent la formulation par les autorités publiques, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie. Ils sont notamment formulés dans le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale mentionné par l'article L.122-1 du code de l'urbanisme, dans la charte de PNR mentionnée par l'article L. 333-1 du code de l'environnement et dans le plan de paysage.

« IV. Ces politiques, menées par l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales, et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, dans le cadre de leurs compétences respectives, visent la protection, la gestion et l'aménagement des paysages.

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

... Mais tout n'est pas dans le titre VI.

- Titre V : Rôle renforcé des PNR / Paysages (protection des structures paysagères).
- L. 333-1 code env. « Un parc naturel régional peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier ».
- Titres I à IV : gouvernance, Agence, servitudes environnementales privées, sanctions, etc.
- L. 110-1-II-6° : principe de solidarité écologique.
- Toute modification du droit de l'environnement impacte + ou – le paysage, mais moins que...

Derrière la loi cadre biodiversité, nombreuses lois impactant bien davantage le paysage

- Un vraie liste de Noël pour le juriste : futures lois Patrimoines, A.L.U.R., agriculture et forêt, urbanisme, transition énergétique, code minier, décentralisation, simplification, etc.
- Quelle place pour le paysage dans ces lois ?
- Paysage évident au sein des ministères, ou évidé par rapport à loi paysage et CEP ?
- Lois Grenelle ont déjà en partie dépayagé certaines procédures (AVAP, TVB).

Droit du paysage :

de la perspective au trompe-l'œil...

- Derrière la bataille législative, les prés carrés des ministères : d'une culture à l'autre.
- Le paysage, monopole du ministère de l'écologie : les *paysages culturels* du 1^{er} projet de loi Patrimoines effacés par le MEDDE ?
- Une culture administrative et politique transversale du paysage à construire, comme il l'est en tant qu'objet de recherche interdisciplinaire.
- Sans ce partage gouvernemental du paysage, la loi cadre biodiv serait effectivement un trompe-l'œil.