

le droit du paysage

un nouveau droit pour une nouvelle politique

par Anny Rousso

Université de Montpellier I, Centre de recherches et d'études administratives

La politique de protection du paysage en France ¹ (*) n'est pas nouvelle, elle constitue même un des éléments significatifs du droit de l'environnement depuis le début du XX^e siècle, c'est-à-dire depuis que des mesures spécifiques de protection et de sauvegarde existent. Pourtant, la notion de paysage n'a jamais été véritablement définie juridiquement, et on la découvre en fait aujourd'hui comme dans les années soixante-dix on découvrait la nature ² : les mots disent l'évolution des esprits, et si le droit a progressivement intégré cette notion, la politique française en la matière a d'abord été une politique de protection et de conservation limitée à un certain nombre de paysages d'exception dûment identifiés et réglementairement délimités, le droit du patrimoine urbain et naturel participe de cette vision élitiste. Quant au droit de l'urbanisme, qui se contentait jusqu'à présent de prendre en compte le cadre de vie, le paysage plus banal, il voit de plus en plus son champ d'application s'étendre à des espaces spécifiques et caractéristiques comme la montagne ³ ou le littoral ⁴, ainsi qu'à leurs paysages remarquables.

La loi du 8 janvier 1993 ⁵ sur la protection et la mise en valeur des paysages est la forme la plus achevée de cette évolution, car elle contient des dispositions permettant de protéger à la fois les espaces remarquables, mais aussi les paysages banals comme les entrées de villes, les zones périurbaines... Et cela en constitue d'ailleurs aujourd'hui un des enjeux principaux. Elle participe donc à ce titre d'une vision renouvelée de cette politique.

Cette politique nouvelle n'est que la conséquence de l'évolution du paysage dans le sens de l'accélération de sa dégradation, de son artificialisation ou même simplement de sa banalisation. Les grands travaux d'infrastructure et d'équipement : tracés d'autoroutes, de TGV, les projets urbanistiques surdimensionnés, les opérations de remembrement mal conduites ont été de grands facteurs de changement, de même que le développement touristique ; les grandes opérations d'aménagement touristique des littoraux (Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Côte aquitaine) ont contribué à modifier largement le paysage, et ont même créé un paysage nouveau : le « paysage touristique ». Il est vrai qu'aujourd'hui, l'aménagement du territoire intègre davantage la dimension paysagère. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ⁶ annonce très clairement dans son article premier que « la politique de protection de l'environnement contribue à la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire » ⁷.

Il apparaît donc nécessaire de mettre en place une politique du paysage renouvelée tenant compte de toutes ces évolutions. On peut se référer à la politique anglo-saxonne et au NIMBY (*Not In My Back Yard* !) ; on peut aussi trouver une voie spécifique qui intègre à la fois les exigences du développement et celles de la protection - c'est ce qu'a essayé de faire la loi « paysages ».

(*) Les notes sont reportées en fin d'article

Le concept de paysage, cette « étendue de pays qui s'offre à la vue » ou cette « partie d'un pays que la nature présente à un observateur » est difficile à cerner.

Georges Bertrand (de l'université de Toulouse), s'interrogeant sur cette notion⁸, mettait en avant sa diversité et observait que « le paysage naît de la rencontre entre un être pensant, doté de sensibilité et de mémoire, riche de sa culture, avec un objet matériel ». Le ministre de l'Environnement, Ségolène Royal, lors de la discussion de son projet de loi à l'Assemblée nationale⁹ présentait le paysage comme étant porteur d'une civilisation : « 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 ». Le paysage, aujourd'hui, ce n'est plus la nature « naturelle », c'est aussi ce qui a été modifié par la main de l'homme, artificialisé ; en outre, il n'est plus limité à quelques sites exceptionnels, il est en relation directe avec un territoire, une région, un lieu de vie. C'est d'ailleurs ainsi que l'entend la loi du 8 janvier 1993 qui l'appréhende de façon globale dans ses différents aspects : naturel, rural, urbain, exceptionnel ou mineur.

Le législateur a donc progressivement intégré la notion de paysage dans le droit, et si les premières mesures de protection instituées au début du siècle intéressaient des secteurs bien délimités (sites, parcs, secteurs sauvegardés...), elles ont par la suite concerné des espaces plus homogènes comme le littoral, la montagne, pour devenir enfin partie intégrante des études d'aménagement et d'occupation des sols.

Aujourd'hui, la préoccupation environnementale étant devenue une des composantes de la politique de gestion et de développement du territoire, on assiste à l'émergence d'un véritable droit du paysage, qui n'est plus seulement un ensemble de règles touchant un territoire restreint, mais plutôt la définition d'un certain nombre de principes et de normes devant être pris en compte lors de chaque opération d'aménagement. Les lois « montagne », « littoral » et la loi « paysages » participent de cette philosophie.

En outre, ce droit a des caractéristiques particulières : il est largement défini et mis en oeuvre par l'Etat, garant des grands équilibres, et témoigne d'une approche globale et cohérente de la notion de paysage.

1. L'émergence de la notion de paysage dans le droit

La notion de paysage apparaît progressivement dans le droit à des époques différentes et dans des législations différentes ; les unes, spécifiques au « paysage urbain », les autres prenant en compte le « paysage naturel » ; mais le terme n'existe pas encore, et même on lui préfère celui de patrimoine (architectural et urbain ou naturel).

La vision de la protection est d'ailleurs assez réductrice : on protège les monuments historiques, les sites, et les « grands sanctuaires de la nature ». Mais l'appréhension de la notion est fonction de l'évolution des idées, et la protection du patrimoine architectural s'étendra à un paysage urbain plus vaste et parfois même plus modeste, tandis que le patrimoine naturel sera pris en compte dans sa globalité, s'enrichissant par l'intégration d'espaces spécifiques au niveau régional.

1.1. Une approche réductrice et conservatrice

La politique française de protection du paysage s'est constituée à l'origine, à partir d'une vision réductrice et conservatrice de celui-ci ; le terme d'ailleurs n'existait pas, et on employait celui plus réducteur de site.

Déjà, dans la première moitié du XIX^e siècle, certains écrivains comme George Sand ou Victor Hugo dénoncent les transformations de l'aspect des villes ou des campagnes qu'ils perçoivent comme une dégradation ; mais ce sont surtout les monuments historiques qui sont l'objet de leurs préoccupations. Peu à peu, sous la pression des milieux littéraires, artistiques et scientifiques, une législation de protection s'élabore, concernant en premier lieu les sites et les monuments naturels en 1906¹⁰, suivie, quelques années après, par la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques¹¹. Cette loi est l'aboutissement de tout un courant de pensée du XIX^e siècle qui donne une valeur « romantique » aux témoins architecturaux du passé.

Cependant la notion de patrimoine monumental, longtemps réservée au patrimoine historique traditionnel : châteaux, cathédrales, abbayes, a été progressivement étendue à des édifices de toute catégorie, et de toute époque, y compris des XIX^e et XX^e siècles. Ainsi, aujourd'hui peuvent être protégés au titre de cette loi, des édifices récents et aussi divers que bâtiments industriels, gares, cafés, hôtels¹²...

Deux degrés de protection sont institués en fonction des caractéristiques et de la valeur patrimoniale du monument : le classement et l'inscription. Un monument historique classé ne pourra plus être modifié dans son aspect sans l'accord du ministre chargé des monuments historiques¹³. Pour un monument inscrit, tout projet de modification devra être proposé quatre mois à l'avance au directeur régional des Affaires culturelles, et s'il apparaît que les travaux projetés sont de nature à porter atteinte à l'intégrité du monument inscrit, le ministre pourra toujours s'y opposer en engageant une instance de classement. Cette loi a permis de préserver les plus beaux monuments, les perspectives les plus grandioses, mais elle n'a pu sauver les bâtiments d'accompagnement dont la valeur est plus modeste, et qui, pourtant, constituent « l'atmosphère » de la ville d'art.

Quant à la loi du 2 mai 1930, elle constitue la première législation de protection du patrimoine naturel¹⁴ concernant les monuments naturels et les sites de caractère « artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque » ; elle témoigne du souci du législateur de protéger préventivement, à l'instar des monuments historiques¹⁵, certains sites naturels particulièrement beaux ou évocateurs... Elle prévoit également deux mesures de protection : le classement et l'inscription. Le classement est plus contraignant que l'inscription : tout site classé ne peut faire l'objet de modification de son aspect sans autorisation du ministre chargé des sites, aucun permis de construire ne peut être délivré sans l'accord préalable de celui-ci. Quant au site inscrit, tous les travaux autres qu'agricoles doivent faire l'objet d'une déclaration préalable et d'un avis de l'architecte des bâtiments de France.

Les critères esthétiques qui dominaient au moment du vote de la loi avaient conduit, au départ, à privilégier la protection de sites peu étendus. Aujourd'hui, il est possible de protéger à ce titre de plus vastes ensembles formant un tout cohérent sur le plan paysager comme le massif du Canigou ou celui de la Clape en Languedoc-Roussillon¹⁶ (près de 8 000 ha). Par la suite, la loi du 25 février 1943¹⁷ vient compléter ces deux lois en faisant apparaître une nouvelle notion : celle des « abords des monuments historiques ». Elle donne à l'architecte des bâtiments de France un pouvoir très important, qui est celui de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'atteinte visuelle grave au monument, aux perspectives qui s'ouvrent vers lui, ou depuis lui, ceci dans un rayon de 500 m. Cette législation témoigne d'un renforcement de la logique patrimoniale et préservatrice, instituant une protection systématique des « écrans des monuments », mais aussi d'un élargissement de la notion de paysage.

Plus tard, la loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat donnera la possibilité aux communes intéressées de mettre en place, de façon facultative, des zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) qui auront un champ d'application plus vaste que les abords des monuments historiques¹⁸. La loi « paysages » y intégrera l'élément paysager (voir au chapitre 2, ci-dessous).

La loi Malraux du 4 août 1962¹⁹ se situe dans une perspective différente et témoigne de la volonté de recourir à un mode de sauvegarde du patrimoine architectural et urbain entièrement nouveau, substituant à la notion de protection ponctuelle inadaptée, un impératif de protection global et planifié. Cette législation qui organise la protection des quartiers anciens des villes, présentant un intérêt historique, artistique et culturel, est novatrice à deux égards : d'une part, elle affirme clairement que les quartiers anciens valent non seulement par leurs monuments prestigieux, mais aussi par leur architecture plus modeste, et que le tout forme un ensemble cohérent sur le plan architectural et urbain et, d'autre part, elle institue une véritable planification du secteur à sauvegarder par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, véritable plan d'occupation des sols à préoccupation esthétique. Les secteurs sauvegardés sont créés et délimités par arrêté conjoint du ministre chargé de l'Urbanisme et du ministre chargé de l'Architecture, en cas d'avis favorable des communes, par décret en Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable. C'est d'ailleurs la première fois que le législateur jette un pont entre le droit de l'urbanisme et le droit du patrimoine, cependant, la place importante que cette procédure ménage aux services de la Culture, ainsi que son caractère exceptionnel (76 secteurs sauvegardés pour toute la France) laissent à penser que les secteurs sauvegardés sont restés davantage une procédure spécifique de protection du patrimoine culturel, qu'une procédure du droit de l'urbanisme d'utilisation banalisée.

Le secteur sauvegardé ainsi créé et délimité, un plan de sauvegarde et de mise en valeur sera instruit et élaboré sous l'autorité du préfet, par un architecte désigné après agrément conjoint des deux ministres, puis après enquête publique et avis de la Commission nationale des secteurs sauvegardés, il sera enfin approuvé par décret en Conseil d'Etat. Ce plan est le document d'urbanisme du secteur sauvegardé. Il se substitue à tout plan d'aménagement et à tout plan d'occupation des sols à l'intérieur de son périmètre, et constitue donc le cadre dans lequel va s'inscrire la politique de restructuration, mais aussi de réhabilitation du secteur sauvegardé.

On est véritablement passé ici à une logique de protection globale, le paysage urbain change d'échelle, il n'est plus réduit à un monument ou même à ses abords, il s'étend à tout un quartier ancien d'une ville, prenant en compte ses monuments exceptionnels mais aussi ses bâtiments plus modestes ; et l'ensemble forme un tout indissociable. Le paysage n'est plus appréhendé selon le seul critère esthétique, et d'ailleurs la loi Malraux parle aussi de réhabilitation : il s'agit de redonner vie à tout un quartier, de revitaliser ces centres anciens qui donnent aux villes leur identité culturelle.

Le droit de la nature, lui aussi, a contribué à la mise en place de mesures de protection renforcées tendant à protéger le paysage dans sa diversité. Il s'est développé à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature²⁰ qui, pour la première fois la considère comme un patrimoine collectif, et indique que sa sauvegarde est désormais une obligation juridique opposable à toute action privée ou publique²¹.

Plus récemment, la Convention sur la diversité biologique²² signée par 153 pays pendant la conférence de Rio prévoit l'obligation générale de conserver la nature et la diversité de ses espèces animales et végétales ; à ce titre elle participe également à l'évolution de ce droit.

1.2. Une approche patrimoniale et élitiste

Le paysage naturel a été classiquement encadré, dès l'origine, par une législation témoignant d'une vision patrimoniale de la protection, où seuls les paysages les plus intéressants au plan national se retrouvaient protégés en vertu d'une sorte de droit d'exception (parcs, réserves...). Cette législation va malgré tout se « démocratiser », en prenant en compte des paysages moins exceptionnels, mais spécifiques et/ou caractéristiques d'une région, d'une entité géographique. La loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature n'est pas étrangère à cette évolution.

Les parcs nationaux et les réserves naturelles sont des mesures de protection renforcées permettant de protéger de vastes territoires particulièrement riches. La politique des parcs nationaux a été mise en place, par la loi du 22 juillet 1960²³ ; elle a pour objet de protéger ce qu'il est convenu d'appeler « les grands sanctuaires de la nature », c'est-à-dire des territoires généralement peu habités dans lesquels la qualité exceptionnelle du patrimoine naturel exige que la priorité soit donnée à leur protection et à leur gestion. Ils connaissent une procédure de création centralisée, et sont soumis à une réglementation contraignante.

Le territoire du parc comprend une zone centrale, le plus souvent inhabitée, soumise à des protections très strictes, et une zone périphérique, où le développement des activités peut être encouragé. Au cœur de la zone centrale, des « réserves intégrales » - avec des sujétions renforcées - peuvent être instituées afin d'assurer dans un but scientifique une protection plus grande de certains éléments de la faune et de la flore. La gestion du parc est généralement confiée à un établissement public national placé sous le contrôle du ministre de l'Environnement. Le fonctionnement de cet établissement est assuré par un conseil d'administration et un directeur, pouvant être assistés le cas échéant, d'un comité scientifique.

La loi Barnier relative au « renforcement de la protection de l'environnement »²⁴ propose de rendre cette politique plus efficace en dotant désormais les parcs nationaux d'outils leur permettant de développer leur politique foncière. En effet, l'article 41 leur donne le droit de préempter²⁵ dans des secteurs qui ont été déclarés zones de préemption du département au titre des « espaces naturels sensibles ». S'il est vrai qu'une certaine maîtrise foncière est nécessaire pour intervenir plus efficacement sur des sites de grande valeur écologique, il ne s'agit pas pour les parcs de devenir propriétaires du territoire (comme les parcs américains) mais simplement de pouvoir intervenir sur certains sites particulièrement fragiles et menacés.



!!! AH!!! AH..
!!! JE VOUS Y
PRENDS !!!

!!! VOS
PAPIERS!

Roussio

L'institution des réserves naturelles participe de la même vision. Elles ont été dotées d'un premier cadre législatif par la loi du 2 mai 1930, qui, à côté des sites classés pour des raisons esthétiques, prévoyait la protection des sites « scientifiques ». Ce cadre a été réactualisé par la loi de 1976 sur la protection de la nature²⁶. Les réserves naturelles sont des territoires d'étendue beaucoup plus limitée que les parcs nationaux, mais constituant toujours un patrimoine d'intérêt national. Leur institution permet d'assurer la protection des secteurs où existent une faune, une flore ou un patrimoine naturel particulièrement riche, donc des espaces à forte valeur écologique, rares ou menacés²⁷. La loi relative au renforcement de la protection de l'environnement les fait bénéficier également de l'extension du droit de préemption.

Comme pour le parc national, la création de la réserve naturelle est de la compétence de l'Etat et de la même manière que pour le parc national, c'est chaque décision de classement qui définit précisément le régime de la réserve et les servitudes qui vont peser tant sur les propriétaires que sur les utilisateurs (réglementation ou interdiction de travaux, constructions, installations ou activités qui peuvent altérer son caractère). En outre, l'intérêt du classement en réserve naturelle réside dans la gestion du milieu qui peut être faite ; celle-ci pouvant être confiée à un établissement public, une collectivité ou une association.

Il n'y a pas véritablement de différence de fond au niveau des objectifs recherchés entre un parc national et une réserve naturelle. Les territoires protégés, de plus ou moins grande étendue, sont toujours exceptionnels, mais la création d'un parc national aboutit à retirer, sur le territoire, l'essentiel des pouvoirs des collectivités locales concernées, par transfert au directeur du parc de certains pouvoirs de police des maires ; celui-ci peut édicter des règlements concernant la circulation dans le périmètre du parc ; il dispose également du pouvoir d'autoriser ou non l'exercice d'activités, campements, etc. Cette législation a été, à ce titre, critiquée²⁸. Les parcs naturels régionaux se situent dans une perspective « plus démocratique ». Classés à l'initiative des collectivités territoriales, ce sont en général de vastes territoires ruraux, habités, vivants, mais aussi fragiles ; la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement confie désormais leur gestion à des syndicats mixtes, et précise que ceux-ci seront consultés à leur demande pour l'élaboration des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols²⁹.

Parcs naturels et réserves naturelles protègent des territoires d'exception ou riches, qui constituent un patrimoine à sauvegarder dans l'intérêt des générations futures. L'action du Conservatoire du littoral participe également de cette approche patrimoniale, cependant son type d'intervention ainsi que la protection instituée restent tout à fait spécifiques et originaux.

La création du « Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres »³⁰, en 1975, était une réponse des pouvoirs publics aux problèmes posés par la pression de plus en plus forte des activités économiques, industrielles et surtout touristiques sur le littoral. Elle a été largement inspirée du National Trust britannique et a été demandée par le rapport Piquard³¹ deux ans plus tôt. Cet établissement public administratif est chargé d'acquérir des sites naturels menacés de dégradation et de disparition, subissant généralement la pression foncière, et nécessitant une réhabilitation et une gestion. Son aire de compétence, au départ bien définie³², a été étendue par la loi « paysages » dans un souci de cohérence aux « secteurs géographiques limitrophes des cantons côtiers et des communes littorales », constituant avec eux « une unité écologique et paysagère ». Par ailleurs, l'article 44 de la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement étend son champ de compétence aux communes des estuaires et des deltas.

Outre les terrains qu'il acquiert par voie amiable, en usant de son droit de préemption, ou par expropriation, ceux du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (FNAFU) pourront désormais lui être cédés gratuitement, de même qu'un transfert de gestion de certains terrains du domaine public maritime sera envisagé dans un but de meilleure gestion. En effet, des conventions visant à lui confier la responsabilité du domaine public maritime pourront être signées, sur proposition du ministre intéressé chaque fois qu'il sera nécessaire de mettre en place une gestion plus cohérente d'ensembles naturels présentant un caractère homogène. L'extension de son champ d'intervention, alliée au succès de sa politique d'acquisition, permet désormais à cet organisme de sortir d'une politique de préservation d'espaces limités, au profit d'un système de protection du paysage littoral sur des superficies suffisamment vastes et significatives. Le rivage hier, le paysage littoral aujourd'hui constituent un patrimoine d'intérêt national qui doit être protégé et transmis intact aux générations futures, c'est le sens de l'intervention du Conservatoire du littoral.

2. Le renouvellement de la notion de paysage par le droit

Le renouvellement de cette notion s'est manifesté à l'origine avec l'entrée en vigueur des lois d'aménagement et d'urbanisme telles que les lois « Montagne »³³ et « Littoral »³⁴ qui ont été les premières à étendre la prise en compte du paysage à des cadres homogènes : les espaces montagnards et littoraux.

La loi du 9 janvier 1985 reconnaît l'identité de la montagne³⁵, faisant du « paysage montagnard » une réalité objective, faite d'éléments esthétiques, mais aussi historiques, sociaux et économiques. La loi du 3 janvier 1986 reconnaissant le particularisme littoral³⁶ a la même approche, et met en place des principes et des règles permettant de protéger la diversité des paysages des régions littorales (dunes, étangs, falaises, landes, forêts...). Plus récemment, la loi « paysages »³⁷ est venue parachever cette évolution ; elle a un champ d'application très général puisqu'elle intéresse le paysage dans tous ses aspects : urbain, naturel, banal ou exceptionnel, et intègre la notion d'intérêt paysager dans les études d'aménagement et d'occupation des sols et les procédures d'urbanisme.

Toutes ces législations sont aujourd'hui au coeur de l'émergence d'un véritable droit du paysage compris comme la définition de normes devant être retenues lors de chaque opération de gestion ou d'aménagement du territoire³⁸.

Ce droit s'est construit autour de deux axes principaux : d'une part, le renforcement significatif du rôle de l'Etat en faveur des paysages en évolution, sensibles et parfois menacés, celui-ci devenant le garant de grands équilibres et, d'autre part le souci d'efficacité qui se caractérise par la mise en oeuvre de ces politiques à une échelle géographique adaptée.

2.1. Le droit du paysage fait de l'Etat le garant des grands équilibres

Nous rechercherons les éléments les plus significatifs de cette constatation essentiellement dans les dispositions des lois « littoral » et « paysages » ; il faudra également tenir compte de la « loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire »³⁹, qui, si elle n'est pas une loi de protection paysagère au sens strict, permet désormais à l'Etat d'intervenir sur l'évolution des paysages par la mise en oeuvre des directives territoriales d'aménagement.

a) La loi relative à « l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral » est née du souci de protéger la richesse et la spécificité de cet espace contre les dégradations de l'urbanisation touristique. Elle se situe à cet égard dans la lignée du rapport Piquard de 1973 qui, dès cette époque, soulignait l'impératif de protection par des notions complémentaires telles que la discontinuité de l'aménagement, et l'aménagement en profondeur, mais aussi des directives des 4 août 1976⁴⁰ et 25 août 1979⁴¹ concernant l'aménagement et la protection du littoral et qui traduisaient déjà l'ambivalence des objectifs.

Cette loi entendait prendre en compte des intérêts multiples, et parfois même divergents, et dès le départ, le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, Jean Lacombe, souligne que « L'Etat est le mieux placé pour arbitrer entre les exigences parfois contradictoires du développement économique, du tourisme et de la protection de la nature. »⁴².

Par la suite, le discours sur la nécessaire responsabilité de l'Etat en la matière se renforce et se précise ; lors du colloque *Demain, quel littoral ?* organisé en juin 1991 sous l'égide du Conservatoire du Littoral⁴³, Paul Quilès, ministre de l'Equipement, affirme que « c'est à l'Etat qu'il reviendra de trancher et de faire connaître les espaces qui seront protégés [...] ; d'autre part, les documents d'urbanisme seront mis en conformité avec la loi, les permis de construire feront l'objet d'un contrôle de légalité [...] ». Par ailleurs, les principales dispositions d'aménagement et d'urbanisme de la loi - principe général d'équilibre entre les différentes zones (L. 146.2), maîtrise de l'urbanisation par une protection graduée selon la plus ou moins grande proximité avec le rivage (L. 146.4), protection des espaces remarquables et caractéristiques (L.146.6)- ont pour conséquence d'encadrer les compétences des communes, celles-ci s'imposant aussi bien au stade de l'élaboration des documents d'urbanisme, qu'à celui de la délivrance des autorisations. Les difficultés tenant à l'application de cette loi ont été nombreuses et largement analysées⁴⁴ : ambiguïté du texte, absence de définition des notions de référence, interprétation renvoyée au juge administratif, absence de volet financier... Il faut noter également que la

mise en oeuvre de la loi au niveau des plans d'occupation des sols n'a pas permis d'avoir une appréhension du paysage littoral dans sa globalité⁴⁵.

L'attitude des autorités locales peut être également retenue ; en effet, la plupart des élus a jugé cette réglementation trop rigoureuse et incompatible avec le souci de valoriser leur façade maritime. Or, l'Etat n'a pas voulu faire de cette loi une simple base de discussion et a même renforcé ses dispositions. A cet égard, les circulaires du 10 octobre 1989⁴⁶ et du 22 octobre 1991⁴⁷ sont significatives : elles réaffirment sa responsabilité, comme garant des grands équilibres, et « relisent » les principes essentiels posés par la loi à la lumière du renforcement de ses pouvoirs. L'application réglementaire du L. 146.6⁴⁸ est un des exemples de cette volonté de recentralisation : en effet, la délimitation et la désignation des espaces remarquables et caractéristiques a été le fait des services de l'Etat. En Languedoc-Roussillon, des cartes légendées et argumentées au 1/25 000 identifiant ces espaces ont été portées à la connaissance des élus des quatre départements littoraux⁴⁹. Ces documents constituent ainsi publiquement la doctrine de l'Etat devant être prise en compte par les collectivités locales dans leurs documents d'urbanisme.

Il est n'est plus possible, ni souhaitable, de revenir à une décentralisation des compétences dans ce domaine⁵⁰, car la multiplication des grands projets - ZAC immobilières, ports de plaisance accompagnés de programmes immobiliers, projets de golf, de centres de thalassothérapie... consommateurs d'espaces naturels - ne peuvent être restreints que par un pouvoir fort de l'Etat et une application rigoureuse des dispositions de la loi : c'est aujourd'hui le sens de la réglementation applicable au littoral.

Le rôle principal de l'Etat et de ses services en matière de protection du paysage littoral se trouve étendu avec la possibilité, que lui confère désormais l'article 4 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, de prendre des directives territoriales d'aménagement (DTA). Le Conseil d'Etat dans son rapport *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*⁵¹ avait suggéré la création de ces directives en remplacement des schémas directeurs jugés inefficaces ; en effet, elles ont été instituées dans le but de donner à l'Etat les moyens de pallier les carences des collectivités locales en matière de protection des paysages. Cette nouvelle catégorie de normes marque une recentralisation des compétences au profit de l'Etat ; celui-ci pourra désormais fixer sur certaines parties du territoire ses orientations fondamentales en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur⁵².

S'insérant dans la hiérarchie des normes, ces directives devront respecter les lois d'aménagement et d'urbanisme, mais pourront préciser pour les territoires concernés « les modalités d'application de ces lois, adaptées aux particularités géographiques locales »⁵³. Les schémas directeurs, les schémas des secteurs, les plans d'occupation des sols devront être compatibles avec ces directives. L'Etat pourra donc intervenir ici sur des territoires où des objectifs importants sont en jeu, lorsqu'il sera nécessaire de déterminer les exigences de l'aménagement du territoire et de la protection du milieu naturel. L'article 4 de cette loi créant les directives territoriales d'aménagement a soulevé des discussions au Parlement, et a été déféré au Conseil constitutionnel.

Au Sénat, la discussion a mis en évidence l'inquiétude sur le fait que le gouvernement pourrait désormais décider comme il le voudrait l'implantation de toute infrastructure, de tout projet d'équipement qu'il jugerait indispensable : imposer une ligne TGV, une autoroute... constituant de fait autant d'entorses aux lois de protection du littoral ou de la montagne. Au contraire, certains sénateurs, tels Camille Cabana pensaient qu'il était nécessaire d'adapter les lois d'aménagement et d'urbanisme ; et prenant l'exemple de la loi littoral, soulignaient qu'une loi rédigée en termes trop généraux ne pouvait pas régir à la fois le littoral sableux du Languedoc-Roussillon ou des Landes, les Calanques de Cassis, la Côte d'Azur...⁵⁴

Devant le Conseil constitutionnel, les requérants soutenaient que la rédaction de cet article méconnaissait le principe d'égalité et d'indivisibilité de la République, en ce que « les directives conduisent à faire coexister deux régimes juridiques différents sur le territoire français : celui dans lequel le gouvernement disposera d'un pouvoir réglementaire essentiel, et celui des zones à statut législatif spécial dans lequel ce pouvoir est exclu par principe ». D'autre part, ils soutenaient que le législateur a méconnu le principe de la hiérarchie des normes juridiques faute d'indiquer si les directives ont une valeur juridique supérieure à celles des décrets en Conseil d'Etat faisant application des lois d'aménagement et d'urbanisme. Les deux moyens ont été écartés par le Conseil constitutionnel⁵⁵.



La Brenne

Dessin de Claire Brenot, d'après une vue aérienne parue dans *L'Indre à tire d'aile* (Michel Berger et Gérard Coulon, Photelico, Saint-jean-de-Braye).

La possibilité ainsi offerte à l'Etat de prendre des directives territoriales d'aménagement met clairement en évidence l'ambivalence de son rôle : à la fois protecteur et aménageur du territoire. Se fondant sur cette ambiguïté, il aura désormais toute latitude pour imposer ses vues, contourner les lois littoral et montagne, ou les dispositions réglementant l'aménagement de l'Ile-de-France ou de la Corse.

b) La loi « paysages » du 8 janvier 1993 permet à l'Etat d'intervenir pour protéger le paysage remarquable. De façon générale, l'objectif principal de cette loi est une meilleure prise en compte du paysage par les opérations d'urbanisme⁵⁶, par l'intégration de l'élément paysager dans le plan d'occupation des sols, dans le permis de construire, dans les zones de protection du patrimoine architectural et urbain ou encore les programmes d'aménagement foncier... Mais c'est une loi hétéroclite qui comprend également des dispositions relatives à la procédure de l'enquête publique⁵⁷, à la modification de la composition de la commission départementale des Sites, à l'extension des compétences du Conservatoire du littoral, ainsi qu'à l'élaboration des inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique.

Si cette loi procède de l'idée selon laquelle le paysage est l'affaire de tous - des collectivités publiques, des responsables industriels, des agriculteurs, des aménageurs⁵⁸, etc. - elle réserve à l'Etat la possibilité de prendre des directives⁵⁹, sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager, faisant de celui-ci le seul garant de l'insertion paysagère des aménagements.

La circulaire du 21 novembre 1994⁶⁰, prise pour l'application du décret du 11 avril 1994 relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages⁶¹ donne une définition extensive de la notion de paysage qui dévoile ses différentes composantes : « végétal ou minéral, naturel ou urbain, ouvert ou fermé, le paysage objet de la directive peut avoir été façonné par l'homme ou par la nature ; son caractère remarquable peut être lié autant à ses composantes géographiques ou virtuelles, qu'à son contexte historique ou culturel ». Le contenu de ces directives est 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-faire. Une fois approuvées par décret en Conseil d'Etat, les préfets devront veiller à ce que les communes mettent leur plan d'occupation des sols en compatibilité. La possibilité pour l'Etat de prendre ces directives fait désormais de lui le garant de la protection des paysages remarquables⁶² ; mais leur multiplication (directives paysagères ou d'aménagement du territoire) lui permettra d'intervenir concurremment en tant que protecteur et aménageur du territoire. Tout ceci risque encore d'accroître la complexité des normes en la matière et d'aller à l'encontre du souci d'efficacité et de simplification souhaité par le Conseil d'Etat.

On peut s'interroger sur l'intérêt de la superposition de ces réglementations, qu'elles visent à protéger de manière systématique l'ensemble d'un territoire donné - le littoral - ou qu'elles mettent en place un système de protection et de mise en valeur discontinu - directives paysagères, directives territoriales d'aménagement. Si la plupart des dispositions de ces lois font de l'Etat le garant de la protection et de la mise en valeur des paysages, ou même l'arbitre entre projets d'équipements et souci de la protection du territoire, il faut se garder d'en déduire qu'il est le seul intervenant dans cette politique : en effet, les communes, malgré et grâce à l'encadrement de leurs pouvoirs d'urbanisme, ont la possibilité d'intervenir par une planification de leur espace désormais respectueuse des paysages. D'autre part, les départements, ou même les régions, tendent à devenir aujourd'hui « le niveau de cohérence » de toutes ces politiques.

2.2. Le droit du paysage doit être appréhendé à une échelle géographique pertinente

L'article premier de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat soulignait la nécessaire participation de toutes les collectivités publiques à la protection de l'environnement et du cadre de vie ; or le droit du paysage s'est constitué en donnant un rôle essentiel à l'Etat : celui de définir et de fixer le cadre juridique à l'intérieur duquel s'appliquent les différentes politiques de gestion des espaces naturels. Aujourd'hui, les collectivités infra-étatiques ont aussi un rôle à jouer, puisqu'elles sont responsables de cette application, mais celui-ci est appelé à évoluer, avec les nouvelles dispositions de la loi Barnier du 2 février 1995⁶³ relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Cette loi se situe dans la lignée des législations en matière de protection des paysages ; elle renforce et recentre l'Etat vers ses activités essentielles : réglementation, contrôle, respect des équilibres régionaux, et de l'intérêt national. Mais elle donne aussi des compétences aux collectivités infra-étatiques en ce qui concerne la connaissance, la protection, et la gestion des espaces naturels notamment au département qui devient « le niveau de cohérence » en la matière. En effet, l'article 30 de la loi prévoit qu'« il sera établi dans chaque département un inventaire du patrimoine naturel⁶⁴, celui-ci sera accompagné d'un rapport d'orientation élaboré par l'Etat, énonçant les mesures prévues, dans le cadre de ses compétences pour assurer la protection et la gestion des sites, paysages et milieux naturels. ». De plus, l'article 10 de cette même loi précise que le comité régional de l'Environnement, lorsqu'il est institué, peut établir, en liaison avec le ou les départements concernés, un inventaire du patrimoine paysager de la région.

Ces inventaires n'ont pas, par eux-mêmes, un caractère normatif ; ils constituent un simple outil de connaissance, de synthèse et d'information du public, et répondent à un souci de cohérence. Toutefois, le rapport d'orientation élaboré par l'Etat énoncera les mesures prévues pour assurer la protection et la gestion des sites, paysages et milieux naturels, il sera approuvé par arrêté préfectoral et publié. La loi « paysages » dans son article 23 avait déjà mentionné la possibilité pour l'Etat de décider de l'élaboration d'inventaires locaux ou régionaux du patrimoine faunistique et floristique, répondant au souci de mettre en oeuvre, ou de réactualiser au niveau des régions, l'inventaire ZNIEFF⁶⁵ lancé à l'initiative du ministre de l'Environnement dès 1982.

Ces inventaires, bien que dépourvus de valeur juridique directe permettent d'avoir une bonne connaissance du paysage, de sa composition, de son évolution ; on ne peut agir sans cela. Cette connaissance nous éclaire sur les difficultés relatives à la mise en oeuvre des politiques de protection à l'intérieur des frontières administratives. A cet égard, la loi littoral constitue un exemple significatif : en effet, son application au niveau du plan d'occupation des sols a bien vite trouvé ses limites. Il est évident que sur cet espace convoité, les enjeux d'aménagement et de protection dépassent le plus souvent le cadre communal, il est donc devenu nécessaire de s'en affranchir en retenant d'autres aires géographiques, intercommunales ou même interdépartementales. La loi sur le renforcement de la protection de l'environnement⁶⁶ a d'ailleurs prévu que des groupements de communes peuvent élaborer des projets intercommunaux de gestion des espaces naturels et du patrimoine, dans le but de favoriser l'entretien ou la restauration de l'espace naturel, du paysage, et d'inciter à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

Cela peut être intéressant notamment pour les paysages littoraux qui dépassent le territoire d'une seule commune, souvent des sites d'arrière-pays côtiers constituant des unités avec le littoral proprement dit ; paysages d'étangs, lagunes, etc. Or, leur évolution est régie par une multitude de décisions qui ne sont pas forcément coordonnées, chaque commune littorale se préoccupant du développement exclusif de son territoire. En Languedoc-Roussillon, dès 1964, la mission Racine⁶⁷, chargée de mettre en oeuvre la politique d'aménagement touristique de ce littoral, avait d'ailleurs privilégié cette approche au niveau régional selon un principe d'alternance entre espaces urbanisés et espaces naturels⁶⁸ ; ceci avait permis d'organiser l'aménagement de façon globale par un plan d'urbanisme d'intérêt régional en 1964, puis par un schéma directeur en 1972. Cependant, l'équilibre entre l'urbanisation et les espaces naturels n'a pas toujours été respecté, et les « unités touristiques » créées dans cette période d'aménagement du territoire « massif » ont eu tendance à grignoter les espaces encore vierges ; il faut noter également l'absence de concertation qui a présidé à l'élaboration de ces schémas d'aménagement.

De façon plus récente, les schémas de mise en valeur de la mer ont, au contraire, mis l'accent sur la concertation. Institués par l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences, leur régime juridique a été fixé par le décret du 5 décembre 1986⁶⁹. Il s'agit ici d'un outil pouvant permettre d'engager la concertation et la planification intercommunale dans des secteurs présentant une unité géographique et maritime et où se pratiquent des activités et des utilisations de la mer et du littoral concurrentes ou complémentaires. On est donc en présence d'un document supra-communal permettant de prendre en compte la diversité des intérêts et des activités relatifs à l'aménagement de cet espace ou même à sa protection. D'ailleurs, la circulaire du 22 octobre 1991 insiste sur la nécessité de cette approche pluricommunale, prenant en compte l'homogénéité de ces territoires. On peut simplement regretter que très peu de schémas de mise en valeur de la mer aient été menés à leur terme ; seul celui du Bassin de Thau a été, à ce jour approuvé par décret en Conseil d'Etat⁷⁰.

Dans le même ordre d'idée, l'extension du champ d'intervention du Conservatoire du littoral par l'article 18 de la loi « paysages » est un moyen de renforcer la cohérence de son action : en effet, sa compétence pourra être désormais étendue par décret en Conseil d'Etat « à des secteurs géographiques limitrophes des cantons côtiers et des communes littorales, et constituant avec eux une unité écologique ou paysagère. » Il est intéressant pour le Conservatoire du littoral de voir ainsi son champ d'intervention étendu au-delà des cantons côtiers et des communes littorales, notamment en l'absence de décrets d'application concernant le champ d'application de la loi littoral. En Languedoc-Roussillon, ce sont des secteurs tels « La Petite Camargue » qui pourront alors être intégrés dans son champ de compétence.

La réglementation concernant le paysage témoigne de la même volonté d'une approche géographique adaptée. L'article premier du décret du 11 avril 1994⁷¹ indique que les directives de protection et de mise en valeur des paysages pourront s'appliquer sur « tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes » ; et que « l'intérêt de ces paysages remarquables » sera, entre autres, établi « par leur unité et leur cohérence ». Cette disposition est tout à fait intéressante, car elle a pour objectif d'appréhender le paysage à une échelle géographique suffisamment large. En effet, certains paysages excèdent les limites d'une commune, ce sont en général les plus menacés, car leur survie dépend de décisions de plusieurs d'entre elles. Il est donc devenu nécessaire aujourd'hui d'assurer la cohérence des actions par l'abandon des limites administratives. La politique d'aménagement et de protection du paysage s'inscrit dans une logique supracommunale, c'est là son intérêt.

En conclusion

La politique de protection des sites et des paysages n'a cessé d'évoluer. Elle a vu le jour avec la loi du 2 mai 1930 ; la procédure alors instituée était lourde et centralisée, mais permettait de classer de façon ponctuelle, des espaces exceptionnels sur le plan « artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ».

De façon plus récente, la loi du 7 janvier 1983 mettant en oeuvre la décentralisation et la répartition des compétences entre les différentes collectivités publiques nous rappelle que « le territoire français est le patrimoine commun de la nation » et institue une responsabilité partagée entre l'Etat, les régions, les départements et les communes quant à la protection et à la gestion de celui-ci, sans toutefois rattacher une collectivité à une activité précise en la matière.

Aujourd'hui, cette politique a été largement renouvelée par l'entrée en vigueur de la loi « paysages » du 8 janvier 1993. En effet, outre le fait que cette loi intéresse le paysage dans sa globalité et sous ses différents aspects, naturel, urbain, rural, exceptionnel ou mineur, elle organise la protection selon une répartition claire des compétences entre les différentes collectivités publiques :

- l'Etat se voit attribuer le rôle le plus important par la possibilité qu'il a désormais de prendre des directives de protection et de mise en valeur sur des « territoires remarquables par leur intérêt paysager », devenant ainsi le garant de la protection de ces paysages ;
- les communes, quant à elles, doivent intégrer ces préoccupations de protection et de mise en valeur dans la planification de leur espace, le préfet veillant à la mise en compatibilité de leur plan d'occupation des sols avec ces directives.

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement prévoit également la participation du département et de la région à la connaissance des données sur le patrimoine naturel et paysager par la constitution d'inventaires aux fins d'une meilleure gestion.

Tout cet arsenal juridique constitué par des lois générales relatives au paysage, au renforcement de la protection de l'environnement, ou plus spécifiques et concernant des espaces homogènes comme le littoral ou la montagne devraient permettre désormais de mieux gérer les structures paysagères, par une interdiction ou par une maîtrise de l'urbanisation, mais aussi par l'intégration du souci de la qualité et de la diversité des paysages dans tous les programmes d'aménagement.

On peut aussi se tourner vers d'autres types d'actions. La circulaire du 15 mars 1995⁷² est intéressante à cet égard et permet la mise en place de politiques partenariales et contractuelles : en effet, l'Etat et une ou plusieurs collectivités territoriales pourront, au terme de la signature d'un contrat, mettre en oeuvre un programme d'actions concrètes traduisant un projet pour le paysage. Ce contrat sera l'aboutissement d'un processus de concertation avec tous les acteurs concernés : collectivités territoriales, industriels, agriculteurs, associations... Ces démarches partenariales et contractuelles permettront de compléter les procédures réglementaires et de promouvoir des actions faisant de la qualité du paysage un des éléments essentiels d'une politique de valorisation et de développement local.

Le droit de la nature a largement contribué à la prise en compte de la notion de paysage, soit par la protection de la faune et de la flore, soit par la protection des sites, milieux naturels et paysages. Il a développé nombre de procédures, de systèmes de protection⁷³, et posé les grands principes.

Par ailleurs, les réglementations concernant le littoral ou le paysage témoignent de la mise en place d'un véritable droit du paysage participant à la politique d'aménagement et de gestion du territoire.

La protection du paysage devient ainsi un des éléments de la politique de gestion du territoire, dont il faudra tenir compte lors de chaque opération d'aménagement •

Notes

- 1 Le but de cette étude n'est pas de retracer de façon exhaustive l'évolution de la politique de protection du paysage en France, mais d'en analyser les éléments les plus significatifs contribuant à l'élaboration d'un véritable droit du paysage.
- 2 Sur le concept de nature : voir *L'homme, la nature et le droit*, ouvrage collectif, Ed. Bourgeois, 1988, ainsi que *Du droit de détruire*, de Martine Rémond-Gouilloud, PUF, 1989. Sur le rapport de l'homme à la nature : voir P. Bourdieu : *La distinction-Critique sociale du jugement*, Ed. de Minuit, Paris, 1979.
- 3 Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. *JO* du 10 janvier 1985, p. 320. Sur ce sujet voir, de F. Servolin, *La Commune de montagne*, Coll. Economica, 1993.
- 4 Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. *JO* du 4 janvier 1986, p. 200. Sur le droit du littoral voir, de H. Coulombie et J.-P. Redon : *Le droit du littoral*, Litec, 1992, et aussi, de N. Calderado, *Droit du Littoral*, Ed. du Moniteur, 1993.
- 5 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 ». *JO* du 9 janvier 1993, p. 503. C'est une loi qui contient des dispositions assez hétéroclites ; elle modifie le code de l'urbanisme, le code rural, le code de l'expropriation. Voir le rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet relatif à la protection et la mise en valeur des paysages, par J.-F. Legrand, sénateur. *Documents Sénat* n°99.
- 6 Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. *JO* du 5 février, p. 1973.
- 7 Sur les liens entre aménagement du territoire et paysage, voir *Aménagement du territoire et valorisation du paysage*, intervention de Jean-Pierre Dupont, délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale, in *Le paysage, patrimoine et enjeu de développement*. Colloque du 4 juin 1992. Assemblée nationale. Commission de la Production et des Echanges.
- 8 Dans le cadre de ce même colloque.
- 9 Assemblée nationale, voir séance du 3 décembre 1992. *Journal officiel*. Débats, pp. 6499 et sqq.
- 10 Cette loi n'a pas été appliquée et sera reprise en 1930.
- 11 Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, *JO* du 4 janvier 1914. (DP 1915, 4.153).
- 12 Sur l'extension de la notion de patrimoine, voir avis du Conseil économique et social sur l'avant-projet de loi de programme relatif au patrimoine monumental. *JO* du 18 octobre 1993.
- 13 La compétence pour accorder cette autorisation peut être déconcentrée au directeur régional des Affaires culturelles.
- 14 La loi du 2 mai 1930 a pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. DP 1930 4.326. *JO* du 4 mai 1930.
- 15 Cette loi est calquée sur la loi de 1913. *Op. cit.*
- 16 Le nombre de sites classés depuis 1930 est de 2 500 environ. Le nombre de sites inscrits est de plus de 5 000, d'après *L'Etat de l'Environnement*, données statistiques commentées, ministère de l'Environnement, Documentation Française, 1992.
- 17 Loi n°92 du 25 février 1943. *JO* du 27 février 1943.
- 18 Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. *JO* du 9 janvier, p. 215. Ces zones peuvent s'appliquer autour des monuments historiques et dans les quartiers et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique. Voir sur ce sujet, par A.-H. Mesnard, *Anciens et nouveaux lieux de concertation en matière d'abords de monument historiques, de sites et de patrimoine*, RJE 1989, p. 17.
- 19 Loi n°62-903 du 4 août 1962, *JO* du 7 août 1962, « complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière ». Sur ce sujet voir, de J.-B. Bleyon, *L'urbanisme et la protection des sites : la sauvegarde du patrimoine architectural et urbain*, 1979, et de B. De Andia, *La sauvegarde des villes d'art*, 1976.
- 20 Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. *JO* du 13 juillet, p. 1973.
- 21 Ce principe a été mis en oeuvre par le décret n°77-1 141 du 12 octobre 1977 sur les études d'impact.
- 22 Cette convention, officiellement adoptée le 22 mai 1992, prévoit l'élaboration de stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durables de la diversité biologique et l'intégration de ces préoccupations dans les politiques sectorielles. Voir *Rapport de la Commission des communautés européennes à la Conférence des Nations unies sur l'Environnement et le Développement*. Rio-de-Janeiro, juin 1992. Office des publications officielles des Communautés européennes, 1992.
- 23 Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux. *JO* du 23, p. 6751. Les parcs créés à ce jour sont :
 - de la Vanoise (D. du 6 juillet 1960, *JO* du 9).
 - de Port-Cros (D. du 14 décembre 1963, *JO* du 17).
 - des Pyrénées occidentales (D. du 23 mars 1967, *JO* du 31).
 - des Cévennes (D. du 2 septembre 1970, *JO* du 3).
 - des Ecrins (D. du 27 mars 1973, *JO* du 28).
 - du Mercantour (D. du 18 août 1979, *JO* du 21).
 - de la Guadeloupe (D. du 20 février 1989, *JO* du 7 mars).
- 24 Loi n°95-101 du 2 février 1995, voir titre III : *Dispositions relatives à la connaissance, à la protection et à la gestion des espaces naturels*. *JO* du 3 février, p. 1840.
- 25 Pour les parcs naturels régionaux, l'exercice de ce droit de préemption est subordonné à l'accord explicite du département (article 41 de la loi).
- 26 Voir loi du 10 juillet 1976, chapitre III, ainsi que le décret n°77-1298 du 25 novembre 1977, pris pour l'application de cette loi et concernant les réserves naturelles.
- 27 « Peuvent être classées en réserve naturelle, des parties de territoire d'une ou de plusieurs communes, dont la faune, la flore, et en général, le milieu naturel présentent une importance particulière et qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader. » Article L. 242-1 du Code rural.
- 28 « Faut-il supprimer les parcs nationaux ? » R. Cans, *Le Monde* du 17 février 1983.
- 29 Articles 46 et 47 de la loi du 2 février 1995 qui viennent modifier le Code rural (article L.244-2) et le Code de l'urbanisme (article L. 121-9).
- 30 Loi n°75-602 du 10 juillet 1975. *JO* du 11 juillet 1975. Voir, de P. Tavernier, *La création du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres*. Commentaire de la loi du 10 juillet 1975 et du décret du 11 décembre 1975, AJDA, 1976, p. 331.
- 31 *Perspectives pour l'aménagement du littoral français*, rapport au gouvernement, novembre 1973, Documentation Française.
- 32 Article L. 243-1 du Code rural. Il a pour mission de « mener dans les cantons côtiers, et dans les communes littorales, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique, et ce après avis des conseils municipaux intéressés ».
- 33 Loi n°85.30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. *JO* du 10 janvier, p. 32. Pour un commentaire de la loi : de Y. Jegouzo, *La loi montagne...* ALD, 1985, p. 65, et de P. Subra de Bieusses, *La protection négligée*, RJE, 1985 p. 163.
- 34 Loi n°86.2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *JO* du 4 janvier, p. 200. Pour un commentaire de la loi : Ph. Godfrin, AJDA, 1986, p. 359 ; J.-C. Hélin et R. Hostiou, RFDA, 1986, pp. 675 et 783 ; et également *La loi littoral*, SFDE. Coll Droit et économie de l'environnement. Ed. Economica 1987.
- 35 « [...] L'identité et les spécificités de la montagne sont reconnues par la Nation et prises en compte par l'Etat, les établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements dans les actions qu'ils conduisent!... ». (article premier).
- 36 « Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. La réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales ou de leurs groupements. »

- 37 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. *JO* du 9 janvier, p. 503.
- 38 Aux termes de l'article L. 300.1 introduit dans le Code de l'urbanisme par la loi n°85.729 du 18 juillet 1985, le concept d'aménagement recouvre à la fois l'idée de développement (des activités économiques, des loisirs, du tourisme) et celle de mise en valeur (du patrimoine, des espaces naturels).
- 39 Loi n°95.115 du 4 février 1995. *JO* du 5 février, page 1973.
- 40 Instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral. *JO* du 6 août 1976.
- 41 Directive du 25 août 1979 sur la protection et l'aménagement du littoral *JO* du 26 août, p. 2099.
- 42 *Journal Officiel*. Débats Assemblée nationale, 22 novembre 1985, p. 4274.
- 43 Assemblée nationale 12-13 juin 1991. Les Cahiers du Conservatoire du Littoral.
- 44 Voir *Le droit du littoral*, par H. Coulombie et J-P Redon, pp. 53-63. LITEC, 1992.
- 45 Voir notamment : *La prise en compte de la loi littoral dans les plans d'occupation des sols en Languedoc-Roussillon*. Etude réalisée pour le SRETIE (ministère de l'Environnement) par le Centre de recherches et d'études administratives de Montpellier. Juin 1990.
- 46 Circulaire n°89.56 relative au renforcement de la politique nationale de préservation de certains espaces et milieux littoraux. *Moniteur des travaux publics*, Textes officiels, 24 novembre 1989.
- 47 Circulaire « Protection et aménagement du littoral ». *Moniteur des travaux publics*. Textes officiels, 1^{er} novembre 1991.
- 48 Voir, par E. Binet, Réflexion sur le paysage littoral et L. 146-6, in *Le paysage littoral*. XIV^e Journées nationales d'études. Association nationale des élus du littoral, la Grande-Motte, 7-8 octobre 1993.
- 49 Voir, d'E. Binet, Paysage littoral. *Etudes foncières*, n°63, juin 1994.
- 50 Voir, de J-Ph. Colson, Les POS après la loi littoral. *Revue juridique de l'Environnement*, 1991.
- 51 Voir rapport du Conseil d'Etat, chapitre I, L'encadrement des POS, p. 61, La Documentation française, 1992.
- 52 Ces directives « fixeront les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages », article 4 modifiant l'article L. 111.1.1 du code de l'Urbanisme. Cette nouvelle catégorie de normes entraîne une refonte totale de l'article L. 111-1.1. du code de l'Urbanisme.
- 53 La disposition du projet de loi, qui, à l'origine, prévoyait que les DTA pourraient apporter des « adaptations mineures » aux lois d'aménagement et d'urbanisme a été modifiée, car il n'était pas possible de déroger à la loi par décret.
- 54 Voir Sénat. Compte-rendu des débats. Séance du mercredi 2 novembre 1994. *JO* du jeudi 3, p. 4865 et sqq. Voir également discussion Sénat, jeudi 3 novembre 1994, pp. 4868-4869.
- 55 Voir Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995. *JO* lois et décrets. 1^{er} février 1995, p. 1706. Sur le premier point, le Conseil constitutionnel a considéré que si les DTA peuvent comporter des adaptations à des particularités géographiques locales, celles-ci ne concernent que les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, et ne peuvent donc conduire à méconnaître leurs dispositions. Sur le deuxième point, il a considéré que les conditions de compatibilité prescrites par le législateur (les schémas directeurs ou de secteurs doivent être compatibles avec les DTA, et en l'absence de ces dernières avec les lois d'aménagement et d'urbanisme) ne peuvent faire obstacle à leur application, et qu'elles ne mettent pas elles-mêmes en cause la possibilité pour tout intéressé de faire prévaloir, le cas échéant, par le moyen de l'exception d'illégalité, des dispositions législatives sur des documents ayant valeur réglementaire.
- 56 Pour un commentaire de cette loi, voir, de R. Romi, *Le droit et le paysage selon la loi du 8 janvier 1993*, ALD, 1993, ainsi que de J Morand-Deville, *Environnement et paysage*, AJDA, 20 septembre 1994.
- 57 Voir, de J-Ph. Colson, *La réforme des enquêtes publiques en France*, RJE, 1993-2. p. 223.
- 58 C'est ainsi que J.-M. Bockel, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale la présente. Séance du 3 décembre 1992. *JO* débats, p. 6499.
- 59 Dans la hiérarchie des normes, ces directives se situent entre les lois d'aménagement et d'urbanisme et le plan d'occupation des sols, et peuvent être considérées comme des « compléments » des lois montagne et littoral. L'article premier de la loi mentionne cependant qu'elles ne s'appliquent pas sur des territoires déjà couverts par des prescriptions particulières.
- 60 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.
- 61 Décret n°94.283 du 11 avril 1994 pris pour l'application de l'article premier de la loi du 8 janvier 1993. Droit de l'Environnement avril-mai 1994, n°24.
- 62 Les amendements présentés à l'Assemblée nationale et tendant à substituer à la compétence de l'Etat la matière, la compétence de façon indifférente de l'Etat ou des collectivités locales, ou encore des conseils régionaux, ont été rejetés, le rapporteur de la loi soulignant qu'il était contraire à la logique de l'article premier de la loi qui consiste à donner à l'Etat les moyens de pallier les carences éventuelles des collectivités locales en matière de protection des paysages.
- 63 Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. *JO* du 3 février, p. 1840. Pour un commentaire de cette loi, voir, de R. Hostiou, L'Etat au secours de l'environnement. *Etudes Foncières* n°66, mars 1995.
- 64 L'article 30 de la loi est inclus dans le titre III de la loi : « Dispositions relatives à la connaissance, à la protection et à la gestion des espaces naturels ». Il prévoit que cet inventaire départemental du patrimoine naturel recense : les sites, paysages et milieux naturels définis en application de textes dont la liste est fixée par décret ; les mesures de protection de l'environnement prises en application de textes dont la liste est fixée par décret, ainsi que les moyens de gestion et de mise en valeur qui s'y rapportent, le cas échéant.
- 65 L'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) a été lancé à l'initiative du ministre de l'Environnement en 1982 sous l'égide du Muséum national d'histoire naturelle. Il a pour but, bien que n'ayant aucune valeur juridique directe, d'éclairer les décisions d'aménagement au niveau local. Il est actuellement en cours de réactualisation. Voir circulaire n°90.71 du 14 mai 1991 relative aux ZNIEFF, *Code permanent Environnement et Nuisances*, p. 7265.
- 66 Article 32 de la loi du 2 février 1995.
- 67 La mission interministérielle pour l'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon a été appelée mission Racine du nom de son président. Elle a été créée par le décret n°63.580 du 18 juin 1963 (*JO* 19 juin, p. 5427). Voir le livre de P. Racine, retraçant l'« aventure » de cette opération d'aménagement touristique : *Mission impossible*. Coll. Témoignages, Midi Libre 1980.
- 68 Voir, d'A. Rouso, *L'évolution du principe de discontinuité sur le littoral du Languedoc-Roussillon*. In : *La loi littoral*. Société française pour le droit de l'environnement. Ed. Economica 1987.
- 69 L'article 57 de la loi n°83.8 du 7 janvier 1983 confère au SMVM la valeur de prescription particulière au sens de l'article L. 111.1.1. du code de l'Urbanisme.
- 70 Décret du 20 avril 1995 portant approbation du SMVM du bassin de Thau et de sa façade maritime. *JO* du 21 avril, p. 6215.
- 71 Décret n°94.283 pris pour l'application de l'article premier de la loi n°93.24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages. *Droit de l'Environnement*, avril-mai 1994, n°24.
- 72 Circulaire n°95.23 du 15 mars 1995 relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages. Code Permanent Environnement et Nuisances. 15 juin 1995.
- 73 On peut citer aussi la politique des parcs naturels régionaux, les espaces boisés classés, les espaces naturels sensibles des départements, les arrêtés de biotope... Sur l'évolution du droit de la nature voir, de J. Untermaier, *La protection de l'espace naturel : généalogie d'un système*, RJE, 1980, 2, p. 111.