



Strasbourg, 17 janvier 2005

T- FLOR (2005) 1 (Only French)

CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE **– Convention de Florence –**

Institut de Géographie, Paris
14 janvier 2005

RÉUNION DE TRAVAIL RESTREINTE CONCERNANT LE PROJET DE MODÈLE DE LOI SUR LE PAYSAGE

RAPPORT

Document du Secrétariat Général de la Division de l'Aménagement du territoire et du paysage

*This document will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.
Ce document ne sera plus distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.*

1. Ouverture de la réunion

1. M. Enrico BUERGI, Président de la Conférence de la Convention européenne du paysage ouvre la réunion et souhaite la bienvenue aux participants dont la liste figure à l'annexe 1 du présent rapport.

2. Mme Maguelonne DEJEANT-PONS, Chef de la Division de l'aménagement du territoire et du paysage remercie vivement les participants à la réunion restreinte : représentants gouvernementaux et membres du Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE) pour leur venue.

Elle remercie particulièrement M. PRIEUR, Président du CIDCE, pour sa coopération dans l'organisation de la réunion, en qualité de Président du CIDCE et la préparation du document de travail, en qualité d'expert du Conseil de l'Europe. Elle remercie également M. Pierre BECKOUCHE, Directeur de l'Institut de Géographie et M. Yves LUGINBUHL, Directeur de recherches au CNRS et expert du Conseil de l'Europe d'avoir accueilli la réunion dans les locaux de l'Institut de Géographie.

Elle explique que la réunion a pour objet d'avancer la mise en œuvre du programme de travail et explique les origines du projet : il s'agit de répondre à la demande exprimée par des représentants de certains pays de recevoir des textes juridiques susceptibles de les aider à élaborer ou à réviser leur législation en matière de paysage afin de mieux mettre en œuvre la Convention européenne du paysage.

Une première version du projet de texte avait été présenté pour observations aux membres du Conseil européen du droit de l'environnement (CEDE).

Une fois finalisés, le ou les textes en cours de préparation seront présentés pour commentaires et adoption éventuelle à l'ensemble des Etats contractants et signataires de la Convention européenne du paysage.

2. Présentation du Modèle de loi

3. M. Michel PRIEUR, expert du Conseil de l'Europe, présente le Modèle de loi sur le paysage tel qu'il figure en annexe 2 du présent rapport.

3. Discussion

4. Les participants examinent le projet présenté, apportent plusieurs propositions de modification et considèrent qu'il serait préférable d'élaborer deux documents distincts :

– l'un, projet de loi-cadre d'application de la Convention européenne du paysage, qui représenterait une aide à la mise en place de politiques en matière de paysage. Il aurait pour objet, en se fondant sur la trame de la Convention européenne du paysage :

- de définir les principes de la Convention européenne du paysage devant être appliqués dans une démarche territoriale ;
- d'indiquer comment intégrer le paysage dans les différentes politiques susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur le paysage ;
- de déterminer les responsabilités aux différents échelons : national, régional et local.

– l'autre, projet de document d'orientation pour l'aide à la mise en œuvre des aspects juridiques de la Convention européenne du paysage, reprendrait de manière adaptée les éléments figurant dans le projet présenté lors de la réunion, en suivant de plus près l'articulation de la Convention européenne du paysage.

5. Les participants rappellent en outre qu'il conviendra de réviser le rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

4. Conclusions

6. Les participants :

- expriment le souhait que le projet soit remanié conformément aux observations présentées ;
- décident de se réunir le 22 avril 2005 à Paris afin de réexaminer les textes qui seront préparés.

ANNEXE I

LISTE DES PARTICIPANTS

BELGIUM / BELGIQUE

Mme Mireille DECONINCK, Attachée, Dr Sc. Géographiques, Direction de l'Aménagement Régional, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Ministère de la Région Wallonne, rue des Brigades d'Irlande 1, B-5100 NAMUR (JAMBES)
Tel. +32 81 33 25 22 Fax: 32 81 33 25 67 E-mail: m.deconinck@mrw.wallonie.be

FRANCE

M. Régis AMBROISE, Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de la Ruralité, MAAPR/DGFAR, 78, rue de Varenne, F-75007 PARIS
Tel./Fax : +33 (1) 49 55 50 58 E-mail : regis.ambroise@agriculture.gouv.fr

M. Jean-François SEGUIN, Chef du Bureau des paysages, Direction de la nature et des paysages, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, 20 avenue de Ségur, F-75302 PARIS 07 SP
Tel. +33 (0) 1 42 19 20 32 Fax: +33 (0)1 42 19 20 35
E-mail: jean-francois.seguin@environnement.gouv.fr

ITALY / ITALIE

Mme Anna DI BENE, Director, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Direzione generale per i beni architettonici e il paesaggio, Landscape Service, Service IV- Landscape, Via di S. Michele 22, I-00153 ROMA
Tel. + 39 06 58445 54 E-mail : a.dibene@bap.beniculturali.it

Mme Francesca GANDOLFO, Ministero per i Beni e le Attività Culturali e Ambientali, Direzione generale beni architettonici e paesaggio, Servizio I, Patrimonio Architettonico, Via di S. Michele 22, I-00153 ROMA
Tel. + 39 06 584 344 89 E-mail : f.gandolfo@bap.beniculturali.it

Mme Lionella SCAZZOSI, Expert, Politecnico di Milano, Corso Lodi 78, I – 20139 MILANO
Tel. + 39 02 569 26 37 E-mail : lionella.scazzosi@tiscali.it

PORTUGAL

Mme Maria José FESTAS, *Présidente du Comité des hauts fonctionnaires de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire des États membres du Conseil de l'Europe (CHF-CEMAT)*, Direction Générale de l'Aménagement du Territoire et du Développement Urbain, Ministère des Villes, Aménagement du territoire et Environnement, Campo Grande 50, P-1719014 LISBONNE
Tel. + 351 21 793 39 08/84 Fax: +351 21 782 50 03 E-mail: [gabdg@dgotdu.pt](mailto:gabd@dgotdu.pt)

SWITZERLAND / SUISSE

M. Enrico BUERGI, *Président de la Conférence organisée à l'occasion de l'entrée en vigueur de la Convention européenne du paysage*, Chef de la division Paysage, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, CH-3003 BERNE
Tel. +41 31 322 80 84 Fax: +41 31 324 75 79 E-mail: enrico.buergi@buwal.admin.ch

* * *

EUROPEAN COUNCIL ON ENVIRONMENT LAW (CEDE) / CONSEIL EUROPÉEN DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (CEDE)

M. Alexandre KISS, Président du Conseil européen du droit de l'environnement (CEDE), 29, rue du Conseil des Quinze, F-67000 STRASBOURG

Tel./Fax: +33 (0) 3 88 61 36 39

E-mail: achkiss@voila.fr

**INTERNATIONAL CENTER OF COMPARATIVE ENVIRONMENTAL LAW (CIDCE) /
CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT (CIDCE)**

M. Domenico AMIRANTE, Université de Naples II, Via Egiziaca Pissofalcome 59, I-80132 NAPOLI
Tel. + 39 081 524 46 18 E-mail : d.amirante@libero.it

M. Jérôme FROMAGEAU, Vice-Doyen, Université de Paris Sud, Faculté Jean Monnet, 54 Bd
Desgranges, F-92331 SCEAUX Cedex

Tel. +33 (0) 1 40 91 17 25/18 01 Fax : +33 (0) 1 40 91 18 03

E-mail : jerome.fromageau@jm.u-psud.fr

Mme Isabelle JEURISSEN, Université Catholique de Louvain, Séminaire de recherche en droit de
l'urbanisme et de l'environnement, 2, Place Montesquieu, B-1348 LOUVAIN LA NEUVE

Tel. + 32 10 47 47 15 Fax : + 32 10 47 47 09

E-mail : isabelle.jeurissen@publ.ucl.ac.be

Mme Jessica MAKOWIAK, Université de Limoges, CRIDEAU, 32, rue Turgot, F-87000 LIMOGES

Tel. +33 (0)5 55 34 97 22

E-mail : jessica.makowiak@unilim.fr

M. Etienne ORBAN de XIVRY, Université Catholique de Louvain (SERES), Région Wallonne, 29
Route de Beausaint, B-6980 LA ROCHE EN ARDENNE

Tel. + 32 84 41 13 89

E-mail : e.orban.de.xivry@avocat.be

M. Michel PRIEUR, Directeur du CRIDEAU, Université de Limoges, 32 rue Turgot, F-
87100 LIMOGES

Tel. +33 (0) 5 55 34 97 24/75 11 81/79 44 93

Fax: +33 (0) 5 55 34 97 23

E-mail: prieur@unilim.fr

EXPERTS OF THE COUNCIL OF EUROPE / EXPERTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

M. Yves LUGINBÜHL, Directeur de recherches au CNRS, Université de Paris I, LADYSS, 191 rue
Saint Jacques, F-75005 PARIS

Tel. +33 (0) 2 98 06 79 21/(0) 6 80 43 92 42

Fax: +33 (0) 1 43 25 45 35

E-mail: luginbuh@univ-paris1.fr ; yo.luginbuhl@club-internet.fr

M. Michel PRIEUR, Directeur du CRIDEAU, Université de Limoges, 32 rue Turgot, F-
87100 LIMOGES

Tel. +33 (0) 5 55 34 97 24/75 11 81/79 44 93

Fax: +33 (0) 5 55 34 97 23

E-mail: prieur@unilim.fr

CONSEIL DE L'EUROPE

DGIV-Culture and Heritage, Youth and Sport / DG IV-Culture et Patrimoine, Jeunesse et Sport

Mme Catherine ROTH, Directeur de la Culture et du Patrimoine culturel et naturel, Conseil de
l'Europe, F-67075 STRASBOURG CEDEX

Tel. +33 (0) 3 88 41 22 50 Fax: +33 (0) 3 88 41 27 55

E-mail: catherine.roth@coe.int

**Spatial Planning and Landscape Division / Division de l'Aménagement du territoire et du
paysage**

Mme Maguelonne DEJEANT-PONS, Chef de la Division de l'aménagement du territoire et du
paysage, Conseil de l'Europe, F-67075 STRASBOURG CEDEX

Tel. +33 (0) 3 88 41 23 98 Fax +33 (0) 3 88 41 37 51

E-mail: maguelonne.dejeant-pons@coe.int

ANNEXE 2

PROJET DE MODELE DE LOI NATIONALE SUR LE PAYSAGE (2ème version provisoire)

Observations préliminaires :

A la suite de la signature de la Convention européenne du paysage à Florence le 20 octobre 2000 et de son entrée en vigueur le 1^{er} mars 2004, il est apparu nécessaire de guider certains Etats désireux de ratifier la Convention afin de faciliter sa mise en œuvre et son intégration dans le droit national.

Dans la mesure où la Convention de Florence apparaît comme une convention au contenu très général, déterminant une conception moderne du paysage sur la base d'orientations et de principes, les Etats qui ne disposent pas déjà d'un corpus juridique adéquat sont confrontés à la difficulté de traduire juridiquement dans leur droit national des concepts qui peuvent paraître assez imprécis.

Or la Convention, dans son chapitre III « coopération européenne », prévoit une assistance technique et des échanges d'expériences. Il est donc du devoir du Secrétariat de la Convention de proposer aux Etats des instruments pertinents permettant de mieux mettre en œuvre la Convention. Bien entendu, il ne s'agit aucunement de se substituer aux Etats, mais simplement de leur offrir des pistes de réflexions pouvant contribuer à les aider dans leur démarche volontaire de mise en œuvre nationale de la Convention.

Cet appui technique et scientifique peut toucher tous les éléments contenus dans la Convention, sous leurs divers aspects (scientifique, économique, sociologique, juridique). Le présent rapport se limite au seul aspect juridique considéré comme le cadre indispensable, mais préalable, à l'application de la Convention. A la différence des autres aspects qui peuvent être énoncés dans un langage commun et selon des méthodologies connues ou faciles à partager, l'aspect juridique est, sans conteste, le plus difficile à faire partager. En effet, les droits applicables dans chaque Etat sont le fruit d'une longue histoire et reposent sur des présupposés conceptuels et institutionnels propres à chaque pays. C'est pourquoi il est impossible de proposer une loi comme un modèle unique qui ne s'appliquerait que dans un Etat imaginaire. Le Conseil de l'Europe a néanmoins déjà tenté dans le passé d'offrir à la réflexion des Etats des modèles de lois conçus comme devant simplement inspirer les Etats ou servir de guides d'actions pour le législateur national¹.

Certes le législateur national désireux de légiférer sur le paysage pourrait s'inspirer directement des expériences de droit comparé. On doit constater qu'elles sont peu nombreuses et qu'elles souffrent pour la plupart de la spécificité du droit positif en matière de paysage, à savoir celle d'être éclatées et dispersées dans plusieurs législations sans refléter complètement la conception du paysage telle que la Convention de Florence la propose. On sait de plus la grande difficulté d'accès, matériel et linguistique, à certains textes juridiques nationaux et les problèmes d'interprétation qu'ils peuvent poser faute d'être réinsérés dans leur contexte national historique, culturel et institutionnel. L'étude de droit comparé menée lors de l'élaboration de la Convention a montré les grandes tendances des droits nationaux². Cette étude, outre son ancienneté (1996-1997), ne répond pas précisément aux exigences nouvelles de la Convention puisqu'elle lui est antérieure. Les informations, utiles mais partielles, transmises au Conseil de l'Europe en 2002 en vue de la réunion des ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, sont trop générales pour pouvoir guider utilement les

¹ Par exemple : loi modèle sur la protection de l'environnement (1994); modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières (1999).

² M. Michel Prieur, le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international, Annexe III du rapport de M. Pierre Hitier, sur l'avant-projet de convention européenne du paysage, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 5 mai 1997 (CG 54° 6 Partie II), p.33 à 85.

Etats³. Cette lacune dans les données juridiques existantes en matière de paysage confirme la nécessité de renforcer le réseau des juristes européens mis en place de façon informelle par le Centre international de droit comparé de l'environnement sur le droit du paysage.

Le projet de modèle de loi ci-après ne peut donc être considéré que comme un exercice théorique visant à mettre en avant les apports les plus caractéristiques de la Convention européenne du paysage. Il ne doit en aucun cas être pris au pied de la lettre et ne peut véritablement servir de modèle, au sens propre du terme. Il s'agit tout au plus d'un « inventaire » visant à recenser tous les aspects qu'une loi générale sur le paysage devrait prendre en compte pour satisfaire aux obligations de la Convention en s'inspirant de plusieurs législations nationales existantes. Plutôt que d'un modèle de loi, on devrait parler d'une loi idéale sur le paysage.

Enfin il convient d'énoncer quelques réserves méthodologiques pour écarter tous malentendus :

1 – Une loi spécifique mais non imposée par la Convention :

Si l'exercice vise à présenter une loi spécifique consacrée au paysage, cela ne signifie aucunement que la mise en œuvre de la Convention exige, juridiquement, l'adoption d'une loi spéciale sur le paysage. Aucune disposition de la Convention n'impose une loi spéciale sur le paysage. On sait qu'il n'existe qu'un très petit nombre d'Etats disposant d'une loi spéciale sur le paysage ; cela n'empêche aucunement ces Etats de disposer, par ailleurs, de plusieurs dispositions législatives ou autres qui se réfèrent à certains aspects juridiques relatifs aux paysages (France, Italie). Plusieurs Etats ont un arsenal juridique important en matière de droit du paysage sans disposer d'une loi générale en la matière (Royaume –Uni, Suède, Norvège, Danemark, Pologne, Portugal). D'autres, enfin, s'ils disposent d'une loi sur « la nature et les paysages », ont également plusieurs dispositions spéciales éparées dans divers textes (Allemagne, Grèce, Hongrie, Suisse, République tchèque, Slovaquie, Saint-Marin). Ce qui compte n'est pas la répartition ou la disposition formelle des textes sur le paysage, mais leur contenu. Certes la Convention européenne du paysage, en énonçant des principes généraux sur le paysage, incite les Etats à harmoniser ou à regrouper des législations jusqu'alors éparées, ce qui conduirait logiquement à un texte unique. Il semble toutefois illusoire de préconiser un texte unique, compte tenu du fait que la nouvelle politique paysagère étant transversale et ayant vocation à s'appliquer dans tous les secteurs déjà réglementés, devra nécessairement être intégrée dans diverses législations préexistantes. Aussi, la place du droit du paysage au sein des systèmes juridiques nationaux dépend de l'architecture générale du droit existant en matière d'environnement et de nature, d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de sites et monuments etc... L'existence ou non d'un code de l'environnement peut aussi conditionner la place à donner au droit du paysage en relation avec d'autres codes existants.

2 – Une loi qui ne préjuge pas du niveau juridique de reconnaissance du paysage :

Le présent projet de législation n'abordera pas sur la question de savoir si le paysage doit être ou non reconnu dans la Constitution. Là encore la Convention n'impose rien aux Etats. Selon la tradition constitutionnelle de chacun, le paysage sera ou non intégré au niveau constitutionnel, ce qui, en tout état de cause, ne concerne que la forme de la reconnaissance juridique du paysage telle qu'elle est prévue à l'article 5-a de la Convention. Ledit article n'imposant que la reconnaissance juridique du paysage, celle-ci peut prendre, en droit national, n'importe quelle forme juridique : de la constitution au décret en passant par la loi. On supposera ici que la forme la plus fréquemment utilisée de reconnaissance juridique est la loi, ce qui correspond à la majorité des Etats. Mais cette reconnaissance législative ne préjuge aucunement d'un autre choix fait par les Etats. On constate, notamment, que la tendance à faire entrer l'environnement dans la Constitution, s'accompagne, expressément (Italie, Allemagne, Suisse, Portugal, Malte, Slovaquie) ou implicitement (Croatie, Grèce, Hongrie, Espagne,

³ Informations reçues concernant la fiche synthétique de présentation des politiques de paysage menées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, 15 mai 2002, T-FLOR 2 (2002) 11.

Turquie, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Belgique, France), d'une entrée du paysage dans la Constitution, ce qui exprime l'importance donnée au paysage comme élément nouveau des politiques publiques.

3 – Une loi à vocation nationale qui ne préjuge pas des pouvoirs réservés aux autorités régionales et locales :

Le modèle de loi ci-après ne tiendra compte ni sur l'organisation institutionnelle nationale, ni sur la répartition des compétences entre l'Etat et les entités régionales et locales. Bien entendu, cette question est fondamentale. Toute législation nationale sur le paysage devra clairement déterminer si le paysage relève de la compétence nationale ou non, et comment s'articulent les politiques publiques en la matière. Il n'était pas possible, dans un modèle de loi, d'aborder cette question, sauf à proposer plusieurs rédactions selon que l'on a affaire à un Etat centralisé, décentralisé, fédéral ou autre. L'impossibilité juridique de rédiger un modèle commun qui puisse s'appliquer à tous ces types d'organisation territoriale aurait dû conduire à renoncer à rédiger un modèle de loi. On proposera néanmoins un modèle commun à valeur de guide indicatif en s'appuyant sur la Convention elle-même. En effet, cette dernière évoque cette question essentielle à l'article 4 « répartition des compétences » en renvoyant aux principes constitutionnels et administratifs nationaux ainsi qu'au respect du principe de subsidiarité et de la Charte européenne de l'autonomie locale. Pour plusieurs Etats, en effet, le paysage relève, en tout ou partie, de la compétence d'une autorité régionale (Belgique, Espagne, Allemagne, Italie, Autriche, Royaume-Uni, Suisse). Il ne sera pas possible de prendre en compte cet état du droit. Le modèle de loi s'efforcera d'énoncer des éléments d'un texte très général qui devrait pouvoir être pris en considération en l'adaptant aux situations locales particulières. On doit admettre qu'il y a là une limite regrettable au présent exercice. Le principe de subsidiarité devrait en la matière conduire à ce que l'application des mesures relatives aux paysages relève de l'échelon institutionnel compétent le plus proche des citoyens en favorisant la coordination et la coopération entre les institutions et les collectivités territoriales directement concernées afin de promouvoir une solidarité dans la responsabilité de protection, de gestion et d'entretien des paysages.

4 – Une loi sur le fond, indépendamment des appellations juridiques formelles :

Le modèle de loi ne doit pas être considéré comme un texte qui obligerait à reprendre certains des vocables juridiques utilisés. Les juristes savent que le droit est prisonnier d'un vocabulaire technique particulier qui varie d'un Etat à l'autre. Les catégories d'espaces juridiquement protégés (par exemple, site protégé ou réserve) peuvent avoir la même appellation sans que cela recouvre juridiquement les mêmes obligations d'un Etat à l'autre ou bien avoir une appellation différente pour une même protection. C'est pourquoi le vocabulaire juridique utilisé ne devra pas être pris au pied de la lettre mais devra être compris en fonction de l'explication donnée ou du contexte et faire l'objet d'une réécriture nationale pour que cela corresponde à un concept ou à une catégorie juridique ayant un sens précis dans le droit national concerné.

5 – Une loi intégrant la participation du public :

La participation du public qui est au cœur de la Convention européenne du paysage est prévue dans le modèle de loi en s'inspirant à la fois de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998, ratifiée par des Etats signataires de la Convention de Florence, et de l'étude de droit comparé réalisée en 2003 sur la participation du public en matière de paysage dans le contexte de la Convention européenne du paysage⁴. Bien entendu, s'agissant précisément d'éléments relevant des procédures administratives, le modèle de loi ne pourra que fournir des pistes sans pouvoir détailler les

⁴ Etude de droit comparé sur la participation du public en matière de paysage dans le contexte de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe, 10 janvier 2004, T-FLOR 3 (2004)6.

dites procédures, variables selon les droits nationaux relatifs aux procédures administratives non contentieuses.

6 – Une loi a priori minimale mais au contenu extensible :

Le caractère plus ou moins indicatif ou juridiquement contraignant des formules utilisées ne doit pas faire illusion. Là encore, les traditions et le vocabulaire juridique national doivent dominer sur l'apparence donnée par le modèle de loi. La question du paysage étant très largement subjective, il est clair que les pouvoirs des autorités compétentes en la matière seront le plus souvent discrétionnaires, en tenant compte de la particularité des situations locales. Le modèle de loi n'est qu'un instrument indicatif qui traduit les exigences de la Convention et va même parfois au-delà. Les Etats sont, bien entendu, libres d'être plus précis ou plus ou moins exigeants dans leur loi nationale.

A ce titre, il est important de mettre l'accent sur un article de la Convention qu'on ne retrouvera évidemment pas dans le modèle de loi. L'article 12 sur les relations avec les autres instruments, ne concerne pas seulement un problème de droit international relatif aux relations avec les autres conventions internationales⁵. Il vise également les relations juridiques avec le droit national. En effet, il est prévu que la Convention n'interdit pas aux Etats de disposer de lois sur le paysage ayant un contenu plus exigeant ou plus rigoureux que les règles contenues dans la Convention. Cette réserve qui vise à donner la prééminence aux règles les plus protectrices du paysage, concerne aussi bien le droit national existant avant la Convention, que le droit national futur. L'application de la Convention et les lois nationales de mise en œuvre, peuvent donc être plus exigeantes que ce qu'impose la Convention, considérée de ce fait comme une réglementation minimale, sans préjudice de l'adoption d'une réglementation plus sévère. L'article 12 de la Convention permet donc à un Etat Partie de faire prévaloir sur la Convention son droit national plus favorable, qu'il soit antérieur ou postérieur à la Convention. Mais si une disposition nationale déjà existante apparaît moins favorable au paysage que la Convention, cette dernière l'emporte sur le droit national préexistant. Le modèle de loi ne cherchera pas, en général, à proposer des dispositions plus exigeantes que la Convention. Mais s'agissant d'une convention-cadre, la marge d'interprétation laissée aux Etats conduit à permettre des formulations qui pourraient être considérées comme allant au delà du minimum commun énoncé par le texte de Florence.

⁵ Voir le rapport de M. Prieur, L'intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers, 2^{ème} réunion des ateliers de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 5 octobre 2003, T-FLOR 3 (2003)10.

LOI RELATIVE AU PAYSAGE

PARTIE I : MESURES GENERALES

Art. 1 Objectifs

La présente loi a pour objectifs de parvenir, dans la gestion de l'espace, à un développement durable traduisant les composantes visuelles, acoustiques et odoriférantes du paysage en tant que patrimoine culturel et naturel et de contribuer à la qualité de la vie, au bien-être individuel et social, à la santé des populations tant urbaines que rurales et aux équilibres écologiques, tout en répondant aux souhaits du public de jouir de paysages de qualité.

Elle a également pour objectif de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages à l'occasion de l'adoption des plans et programmes et de la réalisation d'activités, entreprises et installations susceptibles d'affecter l'espace. Elle vise, en priorité, à préserver les paysages ordinaires des dégradations profondes qu'ils subissent.

Les objectifs de la présente loi sont en outre de préciser les droits et obligations de chacun vis-à-vis des paysages et de faciliter le maintien de la qualité et de la diversité des paysages, la restauration et la création de nouveaux paysages à l'occasion des évolutions qui accélèrent la transformation continue des paysages.

La présente loi détermine également les conditions juridiques de protection, de gestion et d'aménagement des paysages compte tenu des connaissances scientifiques existantes et des dispositions de la Convention européenne du paysage, de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel et de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Art. 2 Champ d'application

La présente loi s'applique à tout le territoire national et porte de ce fait sur l'ensemble des espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle concerne tant les espaces terrestres, que les espaces maritimes (mer territoriale et zones côtières), ainsi que les eaux intérieures, les zones humides, les fleuves, rivières, lacs et étangs.

La présente loi s'applique à tous les types de paysages. Elle vise non seulement les paysages remarquables ou exceptionnels, mais également les paysages ordinaires ou paysages du quotidien, qu'ils soient naturels ou ruraux, urbains ou industriels, ainsi que les paysages dégradés ou détériorés.

Art. 3 Définitions

On entend par :

- a) « paysage », une partie du territoire national telle que vue par les habitants du lieu ou les gens de passage, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et / ou humains et de leurs interrelations.

- b) « politique du paysage », la formulation par l'Etat et/ou les collectivités compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, de la gestion et de l'aménagement des paysages, et s'appliquant aux différentes actions des autorités publiques, des propriétaires fonciers et autres intervenants.
- c) « autorité paysagère », tout organisme ou institution, national ou local, compétent pour élaborer les principes généraux, les stratégies et orientations en matière de paysage.
- d) « entité paysagère », tout espace particulier délimité par les autorités paysagères pour servir de base territoriale aux inventaires et mesures à prendre.
- e) « objectif de qualité paysagère », la formulation par les autorités compétentes pour une entité paysagère donnée, des orientations et choix de politique paysagère en fonction de la qualité des paysages et des aspirations du public en ce qui concerne son cadre de vie.
- f) « protection des paysages », les mesures juridiques et matérielles permettant des actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques des paysages exceptionnels ou remarquables existants et dont la protection est justifiée en raison de leur valeur patrimoniale résultant de leur configuration naturelle et /ou de l'intervention humaine.
- g) « gestion des paysages », les actions régulières visant, dans le cadre des perspectives du développement durable, à entretenir et maintenir le paysage en état, afin d'accompagner, harmoniser et guider les transformations permanentes induites par les évolutions économiques, sociales et environnementales, tout en respectant les aspirations des populations.
- h) « aménagement des paysages », l'ensemble des actions d'étude, de conception et de construction visant la mise en valeur, la création de nouveaux paysages ou la restauration des paysages dégradés et impliquant une vision prospective de l'espace discutée avec les populations.

Art. 4 Statut juridique

Le paysage est un bien d'usage collectif représentant un patrimoine commun, constitué d'un ensemble de biens matériels et immatériels et affectant les propriétés tant publiques que privées. Le paysage est soumis à l'ensemble des mesures juridiques prévues par la présente loi.

Art. 5 Principes généraux

1. Reconnaissance juridique du paysage :

Le paysage, objet de la présente loi, constitue un élément de l'environnement, une composante essentielle du cadre de vie des populations et le fondement de leur identité en tant qu'expression tant de la mémoire collective que du projet social global. Les différentes autorités publiques et personnes privées doivent prendre en compte le paysage dans leurs diverses actions.

2. Politique nationale du paysage :

Les autorités publiques compétentes en matière de paysage doivent définir une politique du paysage. Elles doivent pour cela y consacrer des moyens humains et financiers. Un document rendu public, formule les principes directeurs de la politique du paysage en précisant les orientations et les objectifs poursuivis ainsi que les stratégies proposées en vue de protéger, gérer et aménager les paysages dans les différentes régions du pays, compte tenu de leurs diverses caractéristiques. Le public et les autres acteurs concernés doivent être associés à la conception et à l'élaboration de cette politique du paysage selon les modalités prévues à l'article 41 de la présente loi.

3. Protection, gestion et aménagement des paysages :

La politique du paysage repose sur des principes d'action envisagés de manière dynamique et devant se traduire, sur la base d'une exigence qualitative, selon les cas, par des actions de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages. Ces trois principes d'action se concrétisent à la fois par des mesures et des processus. Ils peuvent être utilisés séparément ou simultanément.

Les mesures matérielles et juridiques prises au titre de la protection, de la gestion ou de l'aménagement des paysages doivent être compatibles avec le souci de la protection de l'environnement et doivent contribuer au développement durable. Elles doivent rechercher la compatibilité entre la maîtrise de l'évolution du paysage et les changements environnementaux, économiques et sociaux transformant le paysage.

4. Intégration :

La prise en compte du paysage doit être réalisée par des procédures et mécanismes appropriés permettant d'intégrer systématiquement la protection, la gestion et l'aménagement du paysage dans les autres politiques. Cette intégration doit se faire, en particulier, dans les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme, dans les politiques culturelles, environnementales, agricoles, sociales, économiques et touristiques.

Toute autre action ou intervention sur le territoire, publique ou privée, susceptible d'avoir un effet direct ou indirect sur le paysage, devra également prendre en compte les conséquences de ces effets d'une manière appropriée et selon des modalités qui seront, si nécessaire, précisées par des règlements ultérieurs d'application de la présente loi.

5. Connaissance et information :

Les autorités publiques doivent organiser une information et une éducation en matière de paysage afin de donner à chacun une connaissance suffisante de la notion de paysage, de ses caractéristiques et de sa diversité, en tant que reflet du patrimoine commun naturel et culturel des individus et des groupes sociaux.

6. Participation du public :

Selon les modalités prévues à l'article 42 de la présente loi, toutes les actions entreprises au niveau de la réalisation et du suivi des politiques du paysage, doivent être précédées de procédures de participation du public et des acteurs concernés pour que ceux-ci puissent jouer un rôle actif dans la conservation, l'évolution et la transformation de leur cadre de vie.

PARTIE II : MESURES PARTICULIERES

A. Instruments de mise en œuvre

Art. 6 Identification des paysages et indicateurs de paysages

En vue d'une meilleure connaissance des paysages et en mobilisant les acteurs concernés selon les mécanismes prévus à l'article 42 de la présente loi, des professionnels du paysage procéderont dans les deux ans à venir, délai susceptible d'être prolongé deux ans, à l'identification des paysages sur l'ensemble du territoire. L'identification se fera sous la responsabilité des autorités compétentes au niveau territorial approprié. Ce processus d'inventaire, mis à jour tous les dix ans, devra permettre, avec l'assistance de professionnels du paysage et grâce à des indicateurs de paysage, d'analyser les

caractéristiques des paysages, englobant tous les aspects naturels et culturels, ainsi que les dynamiques et les pressions qu'ils subissent.

Art. 7 Suivi des paysages

Chaque zone de paysage identifiée devra faire l'objet d'un suivi permanent permettant de mieux apprécier l'évolution et la transformation des paysages. Ce suivi sera réalisé, notamment en recourant à des systèmes d'information géographique, à des photographies successives du même paysage à des enregistrements de données visuelles et autres données pertinentes. Un rapport devra faire le point sur l'évolution des paysages par zones et à l'échelle nationale, au moins tous les dix ans, ou avant, si des circonstances exceptionnelles le justifient.

Art. 8 Qualification des paysages

Une fois identifiés, les paysages seront qualifiés en vue de mesurer la valeur que le public et les acteurs concernés leur attribuent. Cette qualification devra servir à orienter les choix des politiques paysagères à l'échelle locale et permettra d'apprécier dans quelle mesure et avec quelle urgence il convient de protéger, de gérer ou d'aménager le paysage considéré.

Art. 9 Objectifs de qualité paysagère

Après avoir été identifiés et qualifiés, les paysages devront, sous la responsabilité des autorités compétentes, faire l'objet d'une liste publiée et opposable aux administrations, qui définira des objectifs de qualité paysagère pour chacune des zones paysagères identifiées. Ces listes seront soumises pour avis aux populations concernées en application de l'article 42 de la présente loi. Elles seront insérées dans les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Les objectifs de qualité paysagère devront exposer les caractéristiques et les qualités particulières du paysage concerné et indiquer, de façon générale, les mesures à prendre en vue de protéger, de gérer et d'aménager le paysage en question.

Art. 10 Plans locaux de paysage

Dans le cadre institutionnel existant, les autorités compétentes doivent élaborer des plans locaux de paysage dans certaines zones considérées comme nécessitant une attention particulière, soit en raison de leurs caractéristiques paysagères, soit en raison de leur évolution mettant en danger l'avenir des paysages, ou encore dans des sites aux paysages dégradés. Ces plans visent à anticiper l'évolution paysagère d'un territoire afin de mieux la maîtriser par une étude approfondie, préserver son identité et valoriser ses atouts. Ils ont vocation à s'imposer aux documents d'urbanisme existants et à venir pour guider les décisions d'occupation de l'espace.

Ces plans comportent une partie graphique permettant une lecture des données sur l'évolution du paysage, grâce à des cartes, des dessins, des photographies. Ils comportent également une partie diagnostic expliquant la situation existante et les choix d'évolution. Ils prennent en compte les objectifs de qualité paysagère arrêtés en application de l'article 9 ci-dessus et précisent les règles juridiques applicables y compris, si besoin est, les acquisitions foncières. Ils comportent aussi des dispositions opérationnelles sur l'aménagement paysager, la requalification, la gestion permanente du paysage. Ils comportent enfin des dispositions pédagogiques relatives à l'information et à la sensibilisation de la population et des acteurs économiques.

Les plans locaux de paysages sont élaborés en concertation étroite avec les autorités locales concernées et après consultation des populations au moyen d'une enquête publique.

Art. 11 Mise en demeure

Le propriétaire d'un bien situé dans une zone dont le paysage a été identifié et qualifié peut faire l'objet d'une mise en demeure de l'autorité compétente en matière de paysage de prendre, dans un certain délai, les mesures de protection, de gestion ou d'aménagement du paysage dont il est le gestionnaire, pour se conformer aux objectifs de qualité paysagère arrêtés à l'article 9 et insérés dans un plan local de paysage.

Art. 12 Paysages protégés

Les instruments juridiques de protection de la nature déjà existants (tels que les parcs et réserves) ont également vocation à protéger les paysages.

Peuvent être classés en paysages protégés, qu'ils soient propriété privée ou publique, ceux qui ont été identifiés comme présentant des qualités particulières, un caractère pittoresque ou remarquable ou un intérêt paysager exceptionnel en tant qu'espaces représentatifs du patrimoine naturel et culturel. Le classement a lieu, soit à l'initiative de l'Etat, soit à l'initiative des autorités régionales et locales, en fonction de leurs compétences respectives. Ce classement doit être fait après avis du propriétaire et des collectivités territoriales concernées et après enquête publique. Le déclassement doit suivre la même procédure. A l'exception des travaux minimes d'entretien courant, toute destruction d'un élément de paysage ou toute modification de l'état ou de l'aspect des paysages protégés doit faire l'objet d'une autorisation spéciale délivrée par l'administration compétente en matière de paysage. Ne peuvent être autorisées que les modifications qui n'affectent pas le caractère pittoresque ou remarquable de l'espace considéré.

Les paysages protégés font obligatoirement l'objet d'un plan local de paysage renouvelé tous les huit ans, précisant la nature des mesures de protection à prendre et les modalités de l'entretien et de la gestion du paysage concerné. Les mesures de protection peuvent consister à interdire ou soumettre à un régime particulier toute activité susceptible de porter atteinte au paysage protégé. La procédure de mise en demeure de l'article 11 est applicable aux paysages protégés. Les paysages protégés doivent être pris en compte dans les documents d'urbanisme.

Les panneaux publicitaires sont interdits dans les espaces protégés. Les lignes électriques et réseaux téléphoniques nouveaux doivent être enterrés sauf dérogations expresses de l'autorité compétente en cas de nécessités techniques impératives et après enquête publique.

Art. 13 Mesures provisoires de protection

A partir du jour où l'administration compétente en matière de paysage notifie au propriétaire d'un espace paysager son intention de le classer en paysage protégé, et pendant une durée d'un an, aucune modification ou transformation du site affectant la qualité paysagère ne peut avoir lieu sans une autorisation spéciale de l'administration compétente en matière de paysage.

Art. 14 Etude d'impact

Tous travaux et ouvrages, tous plans et programmes soumis par ailleurs à étude d'impact sur l'environnement doivent obligatoirement comporter l'étude des impacts paysagers du projet quels que soient les caractères du lieu considéré. L'étude d'impact doit en particulier étudier les effets directs et indirects du projet sur le paysage tant dans sa composante naturelle que culturelle et comporter une description des mesures envisagées pour éviter ou réduire ces effets. L'étude doit être accompagnée de documents graphiques et montages photographiques ainsi que de simulations visuelles permettant d'apprécier l'insertion du projet dans le paysage.

Art. 15 Etude paysagère :

Tous travaux et constructions soumis par ailleurs à permis de construire ou à autorisation administrative, et non soumis à étude d'impact sur l'environnement, doivent obligatoirement comporter, dans le dossier joint à la demande de permis de construire ou d'autorisation administrative, une étude paysagère qui servira d'aide à la décision d'octroi du permis de construire ou de l'autorisation administrative. Cette étude paysagère, accompagnée de documents graphiques et de photographies, doit permettre d'apprécier l'impact visuel du projet et son insertion dans le paysage, ainsi que le traitement des accès et des abords. Les points et les angles des prises de vue seront reportés sur les plans. Sont pris en compte non seulement l'ouvrage lui-même mais également ses accès et ses abords. Cette étude paysagère doit être mise à disposition du public avant l'octroi de l'autorisation ou du permis pour qu'il puisse adresser ses observations dans un délai de quinze jours à compter de la mise à disposition du public. Le permis ou l'autorisation ne peuvent intervenir qu'après l'expiration de ce délai.

Art. 16 Bilan environnemental des entreprises

Dans le rapport annuel présentant le bilan environnemental des entreprises, devront figurer les modalités selon lesquelles l'entreprise prend en compte l'impact de son activité sur le paysage et contribue à la gestion et à l'aménagement des paysages.

Art. 17 Gestion environnementale et audit

Au cas de participation au système de management environnemental et d'audit en application du Règlement communautaire (CE) n° 761/ 2001 du 19 mars 2001, la déclaration environnementale devra obligatoirement détailler la prise en compte du paysage dans les diverses activités de l'entreprise en mesurant l'impact visuel du site et de ses abords et en énonçant les mesures prises pour améliorer la situation.

Art. 18 Mesures d'urgence

En cas de travaux ou d'activités, même s'ils sont autorisés, susceptibles de porter gravement atteinte ou d'altérer un paysage, protégé ou non, l'autorité publique compétente en matière de paysage, de sa propre initiative ou à la demande d'une collectivité locale ou d'une association compétente en matière de paysage, peut prendre une mesure d'urgence consistant à ordonner la suspension immédiate des travaux ou activités. Cette mesure d'urgence ne peut être contestée devant les tribunaux compétents qu'après avoir fait l'objet d'un recours administratif hiérarchique auprès du ministre chargé des paysages.

Art. 19 Interventions foncières

En cas de besoin et pour sauvegarder un paysage exceptionnel menacé ou bien lorsque les pressions qui s'exercent sur les paysages sont telles qu'elles compromettent le maintien de leur qualité ou qu'elles entraînent une appropriation contraire à un accès équitable, les pouvoirs publics pourront procéder à l'acquisition d'un bien, soit par la voie amiable soit par la voie de l'expropriation sur la base d'une juste indemnisation préalable. L'acquisition de tels sites est également possible au profit d'organismes spécialisés non gouvernementaux. Les autorités locales peuvent également se porter acquéreurs de ces sites. Elles doivent s'engager à agir de sorte à protéger, gérer et aménager les paysages acquis de manière durable.

B. Domaines et espaces particuliers d'intervention

Art. 20 Aménagement du territoire

L'ensemble des programmes, plans et instruments d'aménagement du territoire doivent prendre en compte le paysage qu'il soit naturel ou urbain et préserver sa qualité et sa diversité. L'exigence de qualité du paysage doit être au cœur de tous projets d'aménagement à l'aide d'un cahier des charges paysager.

Les travaux d'infrastructure routiers et de transports, qu'ils soient importants ou mineurs, ainsi que les travaux d'entretien, doivent prendre en compte les effets sur le paysage et contribuer à sa restauration en vue de l'embellissement de ces ouvrages.

Les grands travaux, ouvrages et équipements publics doivent consacrer un pourcentage minimum de leur budget à la prise en compte du paysage.

Art. 21 Urbanisme

Les documents de planification urbaine doivent intégrer le paysage dans leurs prévisions et leurs réglementations. Ils doivent intégrer les paysages dans leur programme de développement et identifier et localiser les éléments de paysage qu'il convient de préserver en définissant les prescriptions de nature à assurer leur protection. Les documents d'urbanisme doivent faire en sorte que soient limitées les implantations anarchiques de constructions ou d'équipements qui dégradent progressivement mais irrémédiablement l'équilibre des paysages en préservant, notamment, les sites et milieux naturels sensibles tels que les crêtes, les points de vue, les sites historiques, les rives des lacs et des cours d'eau, le littoral.

Tous travaux ayant pour effet de détruire un élément de paysage identifié, localisé et qualifié au titre de l'article 9 ci-dessus dans un document d'urbanisme doit faire l'objet d'une autorisation préalable dans les conditions prévues par un arrêté.

La division de propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments ne peut conduire à une autorisation de lotir qu'après approbation d'un schéma d'insertion prenant en compte l'environnement et les paysages.

Toute autorisation de démolition d'un bâtiment doit être accompagnée d'une évaluation de la démolition sur le paysage.

L'autorisation d'installation du mobilier urbain sur le domaine public doit faire l'objet d'une analyse paysagère préalable.

Art. 22 Patrimoine culturel et historique

La protection et l'entretien du patrimoine culturel et historique doivent prendre en compte l'insertion de ce patrimoine dans le paysage. Les abords des monuments historiques peuvent faire l'objet de plans particuliers visant à conserver l'aspect des lieux et à les mettre en valeur.

Art. 23 Protection de la nature

La protection de la nature et de la diversité biologique ainsi que les zones humides sont indissociables de la protection des paysages. Les mesures concernant les espèces et les habitats

doivent intégrer la gestion d'éléments du paysage qui ont une importance majeure pour la faune et la flore sauvages. Doivent ainsi être particulièrement préservés les éléments du paysage qui par leur structure linéaire et continue ou leur rôle de relais, sont essentiels à la migration, à la distribution géographique et aux échanges génétiques d'espèces sauvages. Seront maintenus, protégés et développés les sentiers et chemins ruraux qui parcourent le paysage et qui peuvent être valorisés comme chemins de randonnée pédestre.

Art. 24 Haies et autres alignements

La gestion et l'entretien de l'espace rural doivent prendre en considération le rôle écologique et paysager des haies, boisements linéaires et murets de pierres sèches ou de terre. Leur destruction ne peut résulter que d'une autorisation spéciale précédée d'une étude d'impact sur l'environnement et d'une enquête publique.

Les haies, réseaux de haies, plantations d'alignement ou arbres isolés et murets de pierres sèches ou de terre peuvent être protégés au titre des paysages protégés de l'article 12 ci-dessus.

Art. 25 Activités agricoles

Les activités agricoles doivent s'exercer en appliquant des techniques de gestion qui conviennent le mieux à la protection et à l'entretien des paysages ruraux.

Art. 26 Forêts

Le paysage fait partie intrinsèque des fonctions écologiques et sociales de la forêt. La stratégie et la gestion forestière doivent prendre en compte le rôle des paysages forestiers et leur préservation, tant au niveau des plans forestiers généraux qu'au niveau des documents de gestion de chaque forêt. La gestion durable des forêts doit inclure la prise en compte des paysages. Une attention particulière sera donnée : aux mélanges d'essence afin de favoriser l'amélioration de la qualité des biotopes et de constituer d'harmonieux contrastes de formes et de couleurs ; aux dimensions et à la forme des massifs ; à l'aménagement des lisières en les diversifiant ; au maintien ouvert des espaces clés tels que les cols, les fonds de vallée, les couloirs visuels et fonctionnels.

Tous travaux d'entretien, toutes coupes et tous défrichements, toutes créations de voies de débardage doivent être précédés, en application de l'article 15, d'une étude paysagère mise à la disposition du public

Art. 27 Littoral et montagne

Le littoral et la montagne, en tant que zones fragiles, doivent faire l'objet d'un inventaire paysager particulier et systématique à l'occasion des opérations d'identification prévues à l'article 6 ci-dessus. Les documents et décisions relatifs à l'utilisation des sols doivent préserver les paysages caractéristiques du patrimoine naturel et culturel côtier et montagnard.

Art. 28 Cours d'eau

Les aménagements des cours d'eau, lacs et barrages doivent prendre en compte leurs effets sur les paysages tant au niveau des instruments de planification qu'au niveau des opérations et activités sur le terrain.

Seront favorisées les structures paysagères qui contribuent à l'auto-épuration des eaux telles que la restauration des végétations riveraines, le développement des bandes boisées ou enherbées, les haies, les roseaux et plus particulièrement la technique de la rhizosphère.

La présence visuelle de l'eau dans le paysage sera privilégiée en limitant le recours aux buses ou la couverture des cours d'eau et des fossés, en évitant la minéralisation des berges, en préservant le patrimoine construit lié à l'eau tel que les ponts, canaux et fontaines.

Art. 29 Mines et carrières

L'impact sur le paysage des travaux d'exploitation des mines et carrières devront être pris en compte. En fin d'exploitation, l'autorité administrative devra imposer des mesures de remise en état prévoyant l'aménagement des paysages grâce à des boisements et à la plantation de garnitures végétales dans les excavations et sur les déblais ou remblais ou à la création de plans d'eau.. Les plantations seront exécutées au fur et à mesure de l'achèvement partiel des travaux.

Art. 30 Affichage et publicité

Afin de résorber les pollutions visuelles qui dégradent la qualité du paysage, tout affichage à finalité publicitaire ou politique est interdit ou strictement réglementé dans les espaces naturels. Il est réglementé ou interdit dans les espaces urbains et péri-urbains en prenant en compte les exigences d'une qualité paysagère urbaine.

La publicité sur les véhicules terrestres, sur l'eau et dans les airs peut être subordonnée à autorisation ou interdite.

Art. 31 Entrées de villes

L'aménagement des entrées de villes doit faire l'objet d'études paysagères particulières. La publicité doit y être strictement réglementée pour des motifs de sécurité publique et de qualité paysagère. Les documents d'urbanisme doivent traiter spécialement ces espaces tant dans leurs documents graphiques que dans leur réglementation. Des interdictions de construire tout bâtiment privé, commercial ou industriel de part et d'autre de la voirie, peuvent être imposées pour sauvegarder la qualité et la spécificité du paysage local et lutter contre la banalisation du paysage des entrées de villes.

Art. 32 Installations de loisirs

Les autorisations de campings, caravanes, résidences mobiles de loisirs et autres installations légères de loisirs peuvent être interdites dans certaines zones pour des raisons liées à la protection des paysages. Lorsque de telles autorisations sont délivrées, elles ne peuvent l'être que sur la base d'une étude paysagère de même nature que celle qui est exigée au titre du permis de construire par l'article 15 ci-dessus.

Art. 33 Equipements de fourniture d'énergie

L'implantation des réseaux de lignes électriques et la mise en place d'éoliennes doivent être précédés d'une étude d'impact sur l'environnement et d'une enquête publique. Ces ouvrages sont interdits dans les espaces naturels protégés et dans les zones classées paysage protégé au titre de l'article 12 ci-dessus.

Art. 34 Paysages transfrontaliers

Les collectivités locales et régionales sont autorisées à coopérer avec les collectivités locales et régionales des Etats voisins en vue, notamment, de mettre en commun des programmes de mise en valeur du paysage. Cette coopération transfrontalière peut résulter de la mise en œuvre de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales ou autorités territoriales signée à Madrid le 21 mai 1980 et de ses protocoles additionnels. Des accords bilatéraux seront passés avec les Etats voisins pour coordonner les politiques et les procédures applicables en matière de paysage et plus généralement d'environnement.

Des plans paysagers transfrontaliers communs sont élaborés lorsqu'il résulte des opérations d'identification et de qualification que le paysage commun est d'une qualité telle qu'il mérite des actions spéciales de protection, de gestion et d'aménagement.

Pour faciliter la cohérence des actions transfrontalières, les études d'identification et de qualification des paysages sont réalisées par chaque Etat sur la base d'indicateurs communs et selon une présentation uniforme.

A l'occasion d'ouvrages et de travaux ou de plans et programmes soumis à étude d'impact, l'impact paysager transfrontalier sera spécialement étudié et fera l'objet de consultations et d'échanges entre les Etats et leurs autorités locales, ainsi que de participation du public selon les principes résultant des conventions d'Espoo et du protocole de Kiev sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier de 1991 et 2003. Les droits du public en matière de participation aux politiques du paysage résultant des articles ci-après sont également applicables sans discrimination au public des Etats voisins. Un résumé de l'étude d'impact devra être traduit dans la langue de l'Etat voisin pour pouvoir être accessible au public de cet Etat.

En l'absence d'étude d'impact, tous travaux et ouvrages soumis à autorisation et susceptibles d'affecter directement ou indirectement le paysage national et le paysage de l'Etat voisin, devront faire l'objet d'une étude paysagère du même type que celle qui est exigée à l'article 15 ci-dessus. L'étude paysagère devra faire l'objet d'un résumé traduit dans la langue de l'Etat voisin pour pouvoir être accessible au public de cet Etat.

PARTIE III : MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Art. 35 Sensibilisation

Les autorités compétentes en matière de paysage doivent entreprendre régulièrement des campagnes d'information afin de sensibiliser le public, y compris les jeunes, et les diverses professions concernées, à l'importance du paysage dans la vie quotidienne et au devoir de chacun de veiller à la qualité des paysages et de participer aux politiques publiques en la matière. Ces campagnes pourront revêtir la forme de documents écrits, visuels, télévisuels ou bien de manifestations telles que des expositions itinérantes, salons, congrès, conférences. Des actions spécifiques d'informations seront organisées à destination des élus et des associations. Un site internet recensera les textes juridiques et programmes d'actions relatifs aux paysages et rendra compte des réalisations de terrain.

Des campagnes d'information relatives au déroulement et aux modalités du processus de participation du public, des autorités locales et des autres acteurs concernés par la conception et la mise en œuvre des politiques du paysage, seront régulièrement organisées avec l'aide de spécialistes du paysage.

Art. 36 Formation et éducation

Un établissement d'enseignement spécialisé dans la protection, la gestion et l'aménagement des paysages sera créé par les ministères de l'environnement, de l'agriculture et de la culture. Il formera, sur une base pluridisciplinaire, des spécialistes de la connaissance, de l'évaluation et de l'intervention sur les paysages.

Des programmes spécifiques de formation continue seront organisés, avec l'aide de professionnels du paysage et de chercheurs, à l'intention des élus, des ingénieurs, architectes, urbanistes et des personnels techniques des ministères et des autorités locales intervenant en matière de paysage.

Les programmes scolaires et universitaires intégreront l'enseignement du paysage aux divers niveaux de formation, en mettant en avant les valeurs attachées au paysage et la diversité des disciplines scientifiques qui sont nécessaires pour une approche complète des paysages.

Des programmes de recherche théorique et appliquée devront être développés en matière de paysage, sur une base pluridisciplinaire.

Art. 37 Attribution d'un prix du paysage

Un prix du paysage sera décerné chaque année. Il récompensera les actions exemplaires de restauration ou de sauvegarde des paysages menacés ou dégradés. Il pourra être attribué à des collectivités locales, à des organisations professionnelles ou associatives ou à des particuliers, qui par leur réalisation ont fait preuve d'une efficacité durable dans la protection, la gestion et l'aménagement d'un paysage. Selon les bénéficiaires, ce prix pourra servir de pré-sélection pour le concours ouvert au titre du prix du paysage du Conseil de l'Europe.

Art. 38 Accès du public aux paysages

L'accès aux paysages est un droit pour tous.

Sous réserve des contraintes de la topographie et de l'écologie locale, les paysages identifiés et qualifiés présentant un intérêt paysager certain, et les paysages protégés, qu'ils soient publics ou privés, doivent pouvoir être accessibles au public, soit par accord volontaire passé entre l'autorité publique et les propriétaires, soit à la suite de l'établissement d'une servitude de passage dont le régime juridique sera précisé dans un règlement. Il s'agit en particulier des forêts, des pâturages, des rivages de la mer, des lacs et des cours d'eau. La vue et les points de vue sur les dits paysages doivent également être garantis, l'autorité publique compétente pouvant imposer l'élagage ou la destruction de murs ou clôtures empêchant la vue à partir des voies publiques ou aménageant des accès publics aux paysages ou des sentiers de découverte.

L'accès aux paysages dans les propriétés publiques et privées, ne peut être assuré que pour les piétons, et selon les lieux, pour les cyclistes, sur les voies et chemins affectés à cet effet et seulement du lever au coucher du soleil. Un réseau de sentiers et chemins écologiquement acceptable sera mis en place en concertation entre l'administration, les propriétaires et les associations de randonnées. Les chiens seront tenus en laisse. Le bivouac et les feux sont strictement interdits. L'accès est interdit à moins de 250 mètres des habitations. Jeter ou déposer des déchets dans les lieux accessibles au public est strictement interdit.

L'accès se fait aux risques et périls du public sans pouvoir engager la responsabilité des propriétaires. Les visiteurs ou les associations de randonnées doivent contracter une assurance couvrant à la fois les dommages causés aux tiers et au propriétaire et les dommages subis.

Art. 39 Incitations financières et fiscales

Afin d'inciter à la prise en compte des paysages dans toutes les décisions publiques et privées, des mesures spéciales consistant en déductions fiscales et en subventions, seront décidées au profit de ceux qui prennent l'initiative de protéger, gérer et aménager les paysages. Ces mesures devront s'adapter aux différents types de paysage et aux besoins des collectivités locales concernées. Elles peuvent donner lieu à la passation d'un contrat.

Art. 40 Chartes et contrats paysagers

Afin de mieux assurer la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, les autorités publiques pourront signer des chartes ou contrats paysagers avec les collectivités publiques locales, les agriculteurs, les propriétaires ou des organisations non gouvernementales. Ces accords détermineront les engagements réciproques afin de mieux mettre en œuvre les plans de paysage et la politique paysagère nationale grâce à un programme d'actions concrètes et durables. Ces contrats seront négociés et suivis par des professionnels paysagistes formés et expérimentés. La mise en œuvre et le suivi de ces contrats seront confiés à un comité de pilotage et à un chef de projet.

Art. 41 Labels paysagers :

Afin de valoriser des produits agricoles liés étroitement à la qualité d'un certain type de paysage, un label paysager pourra être attribué à certains produits par un comité spécial et sur décision du ministre chargé des paysages. Ces labels pourront également être attribués aux maîtres d'ouvrages publics et privés pour des réalisations opérationnelles valorisant spécialement le paysage. Les critères sur la base desquels la qualité d'un paysage sera susceptible d'ouvrir droit à un label seront définis par un règlement particulier pris par le ministre compétent et le ministre chargé des paysages. L'octroi du label pourra être accompagné d'un soutien financier pour sa valorisation.

Art. 42 Participation du public :

La participation du public doit concerner :

- la phase d'élaboration et de conception des politiques paysagères
- la phase d'inventaire et de qualification
- la phase de mise en œuvre, de réalisation et de suivi

La participation vise les autorités régionales et locales, les populations concernées, le public en général, les organisations non gouvernementales, les acteurs économiques, les professionnels du paysage.

1. phase d'élaboration et de conception

Cette phase vise les mesures et plans prévus aux articles 5-2, 10 et 12 ci-dessus. Les collectivités territoriales concernées doivent être consultées sur le projet de plan ou programme et disposer d'un délai de trois mois pour donner leur avis, faute de quoi il est réputé favorable.

Le projet de plan et programme est également soumis pour avis au Conseil national du paysage prévu à l'article 44 ci-après qui doit statuer dans les trois mois.

Le projet de plan et programme est, après ces consultations, soumis à enquête publique d'une durée de trois semaines. Une réunion publique d'information et d'explication est organisée lors de la première semaine. Les observations, critiques et contre-propositions écrites et orales du public sont

insérées dans un registre. Un rapport d'enquête rend compte du déroulement de l'enquête publique. Il est rédigé par un professionnel du paysage désigné par l'autorité administrative organisatrice de l'enquête publique.

2. phase d'inventaire et de qualification

Cette phase concerne les opérations visées aux articles 6, 7, 8 et 9 ci-dessus. Des réunions d'information et des expositions pédagogiques seront organisées pour permettre une meilleure connaissance des problèmes posés et rencontrés et un large échange de vues. Elles seront animées par des spécialistes du paysage avec l'appui des autorités publiques.

Les collectivités locales concernées devront donner leur avis sur le rapport prévu à l'article 7, sur les qualifications proposées à l'article 8 et sur la liste de l'article 9.

3. phase de mise en œuvre et de suivi

- a) Les études d'impact prévues à l'article 14 seront rendues publiques et devront faire l'objet d'une enquête publique préalablement à la décision d'autoriser l'ouvrage ou d'approuver le plan. L'enquête publique se déroulera conformément aux dispositions du para.1 al. 3 ci-dessus.
- b) Les études paysagères prévues à l'article 15 feront l'objet d'une exposition explicative et seront mises à la disposition du public qui pourra faire des observations écrites. L'exposition et la mise à disposition du public dureront trois semaines et devront être ouvertes, en plus des heures habituelles, trois soirs par semaine et le week-end.
- c) La décision de ne pas enterrer les lignes électriques et téléphoniques dans les paysages protégés est précédée d'une enquête publique.
- d) La destruction des haies et autres éléments du paysage prévus à l'article 24 sera précédée d'une étude d'impact et d'une enquête publique selon les modalités du para. 1 al. 3 ci-dessus.
- e) Dans les zones transfrontalières et en application de l'article 34 ci-dessus, les études d'impact, plans de paysages et études paysagères, devront faire l'objet d'un résumé traduit dans la langue de l'Etat voisin concerné et seront soumises à enquête publique ou mise à disposition du public dans les conditions ci-dessus.
- f) Le public est associé aux procédures d'évaluation et de suivi des politiques paysagères prévues à l'article 47 ci-après.

Dans tous les cas de participation du public aux procédures, la décision finale devra être publiée, prendre en compte les observations du public et rendre publiques, dans un exposé des motifs, les raisons du choix final. Si cette décision est contraire à la majorité des observations du public, l'autorité compétente organise une réunion publique d'information et d'explication.

PARTIE IV : ADMINISTRATION DU PAYSAGE

Art. 43 Administration relative aux paysages

Le ministère chargé de l'environnement et de la protection de la nature est responsable de l'élaboration et du suivi de la politique du paysage en tant qu'autorité d'initiative et de coordination. Il agit en étroite concertation avec les ministères chargés de la culture, de l'agriculture et de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et des infrastructures ainsi qu'avec les autres ministères intéressés. Chacun des ministères concernés désigne un agent chargé du paysage et correspondant permanent auprès du ministère chargé du paysage.

Art. 44 Conférence permanente interministérielle sur le paysage

Les agents chargés, dans les divers ministères, d'être les correspondants auprès du ministère chargé du paysage, se réunissent régulièrement en conférence permanente interministérielle sur le paysage afin de mieux coordonner les initiatives et actions entreprises par les uns et les autres et susceptible d'avoir un effet direct ou indirect sur les paysages.

Art. 45 Conseil national du paysage

Il est créé un conseil national du paysage composé, à parts égales, de représentants de tous les ministères intéressés, de représentants des autorités locales, de représentants des milieux scientifiques et professionnels dans le domaine du paysage et de représentants des ONG compétentes en matière de paysage et d'environnement. Ce conseil est chargé de proposer aux pouvoirs publics les principes et les orientations de la politique du paysage, de donner son avis sur les textes législatifs et réglementaires relatifs aux paysages et sur les plans de paysage. Il peut se saisir de toute question relative à l'intégration du paysage dans les autres politiques. Ce conseil se réunit au moins une fois par an. Il désigne en son sein son président. Son secrétariat est assuré par le ministre en charge du paysage. Un arrêté précise sa composition et son fonctionnement.

Art. 46 Administration régionale et locale

Chaque autorité régionale et locale met en place un service chargé de la mise en œuvre et du suivi de la politique paysagère. Ce service participe étroitement aux campagnes d'identification et de qualification des paysages ainsi qu'aux campagnes d'information et de sensibilisation sur les paysages. Il est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de paysage et des éventuels contrats de paysage.

Art. 47 Conseil local du paysage

Les autorités locales peuvent créer, si elles le souhaitent, un conseil local du paysage chargé de les conseiller pour toutes les actions de protection, gestion et aménagement des paysages. Ce conseil local regroupe les représentants des autorités locales, les acteurs économiques, les professionnels et experts du paysage et les ONG locales. Son organisation et son fonctionnement sont arrêtés par les autorités locales compétentes.

PARTIE V : CONTROLES ET SANCTIONS

Art. 48 Contrôles

Les mesures prises par les diverses autorités compétentes au titre de la protection, de la gestion et de l'aménagement des paysages, font l'objet d'un contrôle par un service spécialisé créé à cet effet et dépendant du ministère chargé des paysages. Ce contrôle sur place est accompagné d'une évaluation régulière des effets des politiques et mesures adoptées donnant lieu à un rapport national d'évaluation des politiques du paysage regroupant et synthétisant les évaluations régionales et locales faites par les autorités de contrôle. Dans le cadre institutionnel existant, les collectivités territoriales et les ONG sont associées à cette évaluation. Ce rapport national d'évaluation est rédigé tous les cinq ans et est rendu public après avoir fait l'objet d'un débat au Parlement et d'une présentation pédagogique au public grâce à des conférences débats organisées dans tout le pays.

Art. 49 Sanction administrative

Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées en cas de non-respect des prescriptions relatives à la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, l'autorité compétente met en demeure le propriétaire en infraction de procéder dans un certain délai à l'exécution des prescriptions imposées. Faute d'exécution de la mise en demeure, l'autorité compétente peut décider de procéder d'office aux travaux aux frais du propriétaire.

Art. 50 Sanction pénale

Le non-respect des prescriptions relatives à la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, est passible d'une amende. En cas de condamnation, le tribunal peut ordonner la remise en état des lieux dans un délai qu'il détermine ou l'exécution de travaux aux frais du contrevenant.

Art. 51 Accès à la justice

Les différents actes de l'autorité administrative pris en application de la présente loi en vue de la protection, gestion et aménagement des paysages, peuvent toujours faire l'objet d'un recours administratif et d'un recours contentieux ouvert aux personnes concernées ainsi qu'aux ONG compétentes en matière d'environnement et de paysage.