

Projets de paysage

Revue scientifique sur la conception et l'aménagement de l'espace

Romain Melot

**Contester au nom du paysage : les recours contre les documents
d'urbanisme**

Contesting in the name of landscape: the case of zoning

La conflictualité dans les espaces ruraux et périurbains fait l'objet depuis quelques années d'un renouveau dans les recherches de sciences sociales (Kirat, Torre, 2008 ; Melé *et al.* , 2003 ; Joerin *et al.* , 2005). Parmi les formes de contestation visant les politiques publiques en matière de gestion de l'espace, celles visant les décisions locales en matière d'urbanisme figurent sans doute au rang des plus fréquentes (Melot, 2009). L'étude du recours à la justice fournit un observatoire privilégié de ces litiges, qui visent la compétence centrale des élus municipaux en France, en l'occurrence le pouvoir de définir les contours d'un territoire au travers des zonages et des autorisations d'occupation du sol. Dans ces controverses, les enjeux se cristallisent fréquemment autour de ce qui tend à être considéré comme des réserves foncières potentielles, les espaces agricoles et naturels. Or, le droit de l'environnement et de l'urbanisme énonce un certain nombre de règles qui protègent ces espaces au titre de leur qualité paysagère. Quelles sont dès lors les ressources argumentatives à disposition des usagers des tribunaux pour contester « au nom du paysage » les choix effectués en matière de zonage ? C'est ce que nous souhaitons détailler ici, en explorant tout d'abord les outils offerts par le droit pour la protection du paysage dans le cadre des documents d'urbanisme, avant d'illustrer notre propos par des exemples de stratégies d'argumentation mobilisées devant la justice administrative, à partir d'une étude réalisée sur la région provençale.

Droit des documents d'urbanisme et paysage : à la recherche des règles de protection

Des injonctions... sans instruments

De quoi est composée la « boîte à outils » du droit, lorsque celui-ci aborde la notion de paysage dans le cadre de la planification d'urbanisme ? Nous proposons de répondre succinctement à cette question sans prétention d'exhaustivité, en renvoyant, pour des exposés sur les évolutions du droit du paysage dans son ensemble, à des synthèses plus amples (Donadiou, 2009). Nous nous restreindrons ici aux règles ayant un impact sur l'architecture des documents d'urbanisme, sachant que de nombreuses dispositions traitent de la protection du paysage dans les procédures de délivrance des autorisations individuelles d'occupation des sols (avis et autorisations au titre de la législation sur les monuments et sites, projets paysagers intégrés aux dossiers de permis de construire...). Un nombre important des règles examinées ci-dessous et codifiées dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme est issu de la loi Paysage du 8 janvier 1993 ainsi que, plus récemment, des lois Grenelle 1 et 2.

Le premier type de règle que nous nous proposons d'examiner, parmi celles qui se réfèrent à la notion de paysage, correspond à ce que nous pourrions appeler des *règles de cadrage* . Elles énoncent non seulement des principes généraux, mais des objectifs pour l'action publique. Un objectif étant ce vers quoi l'action doit tendre, ces règles ne se limitent donc pas à lister des modalités d'action. Elles ont une dimension contraignante. En ce sens, elles imposent un cadre aux décisions des autorités compétentes en matière d'urbanisme, quelles qu'elles soient.

Parmi ces règles de cadrage, il en est une dotée d'une caractéristique particulière, en l'occurrence le tout premier article du code de l'urbanisme (article L110-1¹) qui énonce que

les collectivités publiques « harmonisent [...] leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace » en vue de satisfaire un certain nombre d'objectifs, parmi lesquels « la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ». Les règles posées par ce texte peuvent être qualifiées de « norme primaire » au sens de Hart (Hart, 1961). Elles n'ont pas de fonction directement opératoire, mais définissent des règles de fonctionnement pour d'autres règles. Ainsi, ce texte n'est pas destiné à s'appliquer à un document de planification en particulier, mais impose à des autorités, qui par ailleurs produisent ce type de document, d'harmoniser entre elles leurs décisions.

Lorsque nous quittons le domaine des normes primaires, nous trouvons dans la législation d'autres règles, qui ciblent cette fois-ci directement des types de décisions, à savoir les documents d'urbanisme dont la fonction est de planifier l'usage des sols. Il s'agit également de règles de cadrage dans la mesure où elles fixent un certain nombre d'objectifs, sans en spécifier les *modus operandi*. Elles tracent donc une direction en laissant au producteur de règles toute latitude dans le choix des instruments. Les documents d'urbanisme (communaux ou supracommunaux) doivent ainsi déterminer « les conditions permettant d'assurer [...] l'équilibre entre [...] le renouvellement urbain, la mise en valeur des entrées de ville [...] l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels » (article L121-1).

Ce qui frappe à la lecture de ces deux textes, ce n'est pas tant le fait que l'objectif de protection des paysages est noyé au sein de l'inventaire « à la Prévert » d'une assez longue série d'objectifs d'intérêt général d'une grande diversité. Le plus surprenant réside sans doute dans l'absence de hiérarchisation entre ces principes, ce que résume bien la notion équivoque « d'équilibre ». Le résultat aboutit à une mise en équivalence d'objectifs extrêmement hétérogènes et, à la lecture de ces seuls énoncés, aucune priorité ne semble être affectée à l'action publique. (Lascoumes, 1995).

Des instruments... sans injonctions

Nous ne pouvons cependant en rester au niveau de ces règles de cadrage pour conclure que le droit formule des injonctions sans les accompagner d'instruments. En revanche, il est frappant de constater qu'un certain nombre d'instruments touchant à la protection du paysage demeurent dénués d'injonctions contraignantes à l'égard des producteurs de zonages. Souvent, de simples instruments sont mis à disposition des acteurs administratifs, destinataires des règles qui décrivent les compétences de ces derniers, d'où le terme de « règles instrumentales » que nous proposons pour les qualifier ici.

Tel est le cas de l'État qui « peut prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages [...] sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager » (article L350-1 du code de l'environnement). Tel est également le cas des présidents de conseils généraux, lesquels « peuvent [...] par arrêté (pris dans certaines conditions) édicter les mesures nécessaires à la protection des sites et paysages compris dans une zone de préemption délimitée [...] et prévoir notamment l'interdiction de construire [...] » (article L142-11). Tel est enfin, et surtout, le cas des documents d'urbanisme lesquels « peuvent [...] identifier et

localiser des éléments de paysage » (article L123-1), dont la suppression est soumise à autorisation préalable.

Certes, chacune des compétences décrites par ce texte, si elle est mobilisée par l'acteur concerné, en particulier un acteur supracommunal (État ou collectivité) non soumis à la pression immédiate des intérêts locaux, produit des effets contraignants sur les zonages ou sur les autorisations d'occupation des sols².

Le point commun dans la formulation de ces différents textes est qu'ils sont rédigés sous la forme de simples possibilités (« des directives peuvent [...], le président peut [...], les plans peuvent [...] ») ou qu'ils reposent sur le libre consentement des communes qui rédigent localement les documents d'urbanisme (les dispositions des chartes de parcs naturels régionaux s'imposent aux documents d'urbanisme des seules communes qui acceptent d'y adhérer). Ces textes proposent des outils, dont « l'activation » par le décideur public est laissée à son entière discrétion, dans une direction plus ou moins contraignante. Or, il est fréquemment relevé par les observateurs que les services de l'État n'exercent qu'avec une vigilance modérée les pouvoirs dont ils disposent en matière de contrôle de légalité sur les choix effectués en matière de planification foncière (Duran, 1988). Pourtant, ces pouvoirs tels que définis par le droit, contrairement à une idée reçue, sont tout à fait conséquents³.

Des interdictions... vite assorties de dérogations

Dans ce parcours au sein de la législation, nous nous trouvons finalement bien en peine de dénicher des interdictions strictes parmi les règles qui font référence au paysage. Elles existent cependant, mais comme nous allons le voir, leur portée demeure assez limitée. Les règles de protection du paysage interviennent souvent comme *condition suspensive* d'une décision. Ces règles de protection sont alors de deux types : des règles *facultatives*, qui peuvent être mobilisées ou non à l'initiative des élus locaux et des règles *impératives*, dont la prise en compte s'impose à leurs décisions comme des conditions de validité. Les règles de protection de nature facultative impliquent une volonté explicite des élus locaux de protéger le paysage, tandis que les règles impératives sont autant de garde-fous à l'égard des décisions susceptibles de lui porter atteinte.

Nous trouvons un exemple de règle facultative dans les dispositions relatives aux seuils de superficie, la loi autorisant le conseil municipal à fixer une superficie minimale des terrains destinés à l'urbanisation s'il est justifié que cette mesure est nécessitée par la « préservation de l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée » (article L.123-1, alinéa 12). Autrement dit, la règle générale, interdisant de fixer un « coût d'entrée » financièrement dissuasif par le biais des seuils de superficie, peut être contournée au moyen de l'argument paysager. La lutte contre les stratégies de ségrégation sociale est en quelque sorte sacrifiée à l'autel de la protection du paysage, naturel ou non, curieusement mis en équivalence ici avec la notion de « tradition » plutôt que de patrimoine, dans l'expression « urbanisation traditionnelle ».

Dans la législation d'urbanisme, les règles de protection des espaces naturels ou des paysages ayant recours à l'interdiction, contrairement à une idée reçue, sont de l'ordre de l'exception, la situation la plus courante étant le simple encadrement de l'urbanisation sous le registre de « l'accommodement » (Lascoumes, 1995). Les interdictions qui s'imposent

aux décisions de planification concernent essentiellement les espaces où s'applique la règle *d'extension en continuité* (l'urbanisation doit se faire en continuité de l'existant). Il s'agit soit de territoires où cette règle s'applique *par défaut* en l'absence de toute autre règle de planification, lorsque les communes concernées ne se sont pas dotées de document d'urbanisme, soit de territoires qui sont sujets à des protections *exorbitantes* du droit commun de l'urbanisme - le code utilise d'ailleurs l'expression de « dispositions propres à certaines parties du territoire » - en raison de leur vulnérabilité et de la pression foncière à laquelle ils sont soumis, en l'occurrence les zones de montagnes et les littoraux.

C'est à l'occasion des dispositions issues de la loi Montagne et de la loi Littoral que la partie législative du code de l'urbanisme entre le plus dans le détail de la notion de paysage. Celui-ci est alors abordé dans sa dimension *patrimoniale* : il s'agit des paysages dignes d'être préservés en raison de leur *exceptionnalité* (le terme de paysage n'est utilisé dans ces textes qu'en compagnie des adjectifs « remarquable » ou « caractéristique ») et devant faire à ce titre l'objet d'un travail d'inventaire. Sont alors énumérées par la loi les catégories de paysages qui doivent faire, sous forme réglementaire, l'objet d'une protection particulière (article L145-7 et L146-6).

Ce n'est que dans la mesure où ces paysages sont affectés d'une dimension patrimoniale adossée à un inventaire qu'ils font l'objet de prescriptions protectrices formulées sous la forme d'interdictions. L'interdiction stricte de l'urbanisation est exprimée par le verbe « préserver » que l'on retrouve dans des formulations très proches aussi bien dans la loi Littoral (« les documents et décisions relatifs [...] à l'utilisation des sols préservent les espaces [...], sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel ou culturel du littoral », article L146-6) que la loi Montagne (« les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols comportent les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard », article L145-3).

En dehors de ces dispositions, les autres règles susceptibles d'avoir un impact sur la protection des paysages sont des règles « d'accommodement » qui se limitent à encadrer l'urbanisation plutôt qu'à la proscrire. Tel est le cas du principe général d'extension en continuité (l'urbanisation est « canalisée » autour de l'existant) ou encore des espaces qualifiés de « proches du rivage » par la loi Littoral, dans lesquels seule une contrainte d'extension « limitée » de l'urbanisation est posée. Au final, seules des portions relativement réduites d'espaces font l'objet d'une préservation stricte « en défaveur de la qualité environnementale des paysages ordinaires et en faveur de périmètres restreints de protection forte des paysages remarquables » (Donadieu, 2009).

Mais surtout, en cas d'interdiction, des dérogations ont été fréquemment introduites. C'est le cas des dispositions concernant la montagne (la loi Littoral ayant davantage résisté sur ce point), mais aussi des textes concernant les espaces dépourvus de documents d'urbanisme. Dans ce cas les règles obéissent au même schéma logique constitué de trois étapes de raisonnement :

1. l'énoncé d'une règle générale de protection,
2. la mention de la possibilité de déroger à cette règle générale,

3. la définition des conditions dans lesquelles cette dérogation doit être motivée (notamment par l'absence de risque pour le paysage⁴).

La référence à la protection du paysage revêt alors une fonction pour le moins ambivalente, puisqu'elle est mobilisée de manière négative, dans le « mode d'emploi » que le législateur fournit aux élus souhaitant déroger par délibération motivée aux contraintes de protection : on invoque le paysage pour expliquer qu'en dérogeant à la règle destinée à le protéger, il ne subira pas de dommages.

Le paysage comme ressource argumentative : les enseignements de l'analyse du contentieux

Les requérants qui attaquent devant les tribunaux administratifs les délibérations des conseils municipaux relatives aux documents d'urbanisme (qu'il s'agisse de simples révisions simplifiées, de modifications, ou à l'inverse de l'approbation d'un document nouveau) s'appuient sur tous les moyens de légalité susceptibles d'obtenir l'annulation de la décision litigieuse. Nous nous proposons d'explorer, à partir d'une étude réalisée sur le contentieux traité par les quatre tribunaux de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la manière dont le paysage peut être mis à profit dans les registres d'argumentation des parties⁵. L'intérêt de la région provençale se justifie par l'intensité de la pression foncière qui la caractérise, pression qui se rattache à la fois à la problématique du périurbain des grandes agglomérations et à la spéculation immobilière caractéristique du littoral méditerranéen.

Nous nous sommes limités à l'analyse des décisions des tribunaux ayant fait droit aux demandes et ayant prononcé l'annulation, partielle ou totale, des délibérations attaquées⁶. Si les recours émanent en majorité de propriétaires lésés par la restriction de leurs droits à bâtir, la proportion s'inverse lorsque sont considérés les recours favorablement accueillis : ils sont en grande majorité issus de demandeurs hostiles à l'urbanisation des parcelles visées par les changements de règles. Or, parmi ces décisions de justice prononçant l'annulation, plus de la moitié s'appuie sur des motifs mobilisant la notion de paysage, suivant un certain nombre de profils d'argumentation que l'on peut identifier.

Paysage et degré de visibilité

Nous avons effectué quelques détours par les différentes règles utilisant la notion de paysage et ayant un impact sur les documents d'urbanisme, afin de mesurer la diversité de fonctionnement des dispositifs qui utilisent cette notion. Il n'en demeure pas moins que la protection du paysage demeure le plus souvent assurée par le texte réglementaire qui définit les zonages agricoles et naturels eux-mêmes (désignés sous les abréviations officielles de zones A et N), et plus particulièrement les zones N qui font explicitement référence à la notion de paysage⁷. Dans les arguments des parties et les motifs de décision du tribunal, la dimension paysagère apparaît rarement isolée, mais plutôt comme un élément venant renforcer une appréciation sur le risque d'altération d'un espace naturel ou patrimonial. C'est alors généralement le *degré de visibilité* de l'espace concerné qui est invoqué, à la fois comme élément déterminant son caractère remarquable (un paysage est *remarquable* en raison de ses qualités esthétiques intrinsèques, mais aussi parce qu'il s'expose au regard

depuis de nombreux points de vue, qu'on le remarque de loin) et comme facteur aggravant des projets de construction litigieux. Ceci est valable aussi bien pour les paysages naturels (l'espace boisé « visible depuis la mer » dans le cas de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer, le secteur « fortement visible en perception lointaine » dans le cas de la commune de Tarascon, secteur qualifié de « décor » de la commune) que pour les paysages intégrant des monuments (« la position dominante » du site protégé du domaine des Graves dans la commune de Saint-Hippolyte-du-Fort).

Commune de Saint-Mandrier-sur-Mer, ordonnance de référé du tribunal de Nice du 24 octobre 2008

Une demande de permis de construire pour un ensemble de quatorze villas et d'un immeuble a été déposée le 15 juillet 2008 par la SARL Kaufman & Broad Méditerranée, qui a déjà débuté la commercialisation de son projet. [...] Considérant [...] que, en l'état de l'instruction et compte tenu notamment des observations effectuées lors de la visite des lieux ainsi que des explications apportées à l'audience, les moyens tirés [...] de la violation de l'article L146-6 du code de l'urbanisme, la zone UDb1 de la Coudoulière présentant [...] les caractéristiques d'un espace naturel remarquable, en partie boisé et très visible de la mer [...], sont de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée [...].

Commune de Saint-Hippolyte-du-Fort, jugement du tribunal de Nîmes du 13 mars 2009

Considérant, en second lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que la parcelle en litige classée antérieurement en zone NC est incluse dans le mur d'enceinte du domaine des Graves ; que ce domaine comporte une maison de maître entourée d'un parc, un moulin et une ferme, ainsi qu'un domaine agricole délimité par un mur d'enceinte ; que l'ensemble du domaine a fait l'objet d'un arrêté [...] portant inscription au titre des monuments historiques [...] ; qu'en outre, le projet de maison de retraite contesté se situe dans la partie haute du domaine et cette position dominante est de nature à aggraver l'atteinte au site portée par cet édifice [...].

Grignoter le paysage en douceur : les changements de règle dans les interstices

L'étude des recours en annulation nous rappelle par ailleurs que les risques de dégradation ou de destruction d'ensembles paysagers ne passent pas forcément par un changement de zonage, mais peuvent prendre la forme plus subtile d'un changement de réglementation du zonage. Ainsi, le recours visant le plan d'occupation des sols de la commune de Tarascon concerne une zone agricole (classée NC) dont le zonage (que ce soit dans sa nature et ses contours) n'a pas été remis en cause par la municipalité. En revanche, la délibération attaquée est annulée par le tribunal en tant qu'elle assouplit les conditions dans lesquelles des constructions nouvelles peuvent être entreprises sur cette zone, au risque de « nuire à l'intégrité du site ». L'erreur manifeste d'appréciation est également qualifiée dans le recours contre la commune de Sainte-Maxime. On retrouve dans cette affaire les enjeux, évoqués plus haut, posés par les règles relatives aux seuils de superficie. Le recours vise cette fois-ci une zone dont le caractère constructible est acquis (zone NB, d'urbanisation diffuse), mais

dont le règlement évolue dans un contexte contraint par la loi Littoral. Le conseil municipal revient sur une règle de superficie minimale instaurée par la précédente version du document d'urbanisme, en abaissant le seuil de manière à permettre de faciliter les conditions d'obtention du permis de construire. La modulation de ces règles aboutit indirectement, selon le motif d'annulation du tribunal, à violer le principe d'extension en continuité.

Commune de Tarascon, jugement du tribunal de Marseille du 1er avril 2010

Considérant [...] que la commune de Tarascon a identifié ce secteur afin de confirmer et de renforcer sa vocation naturelle en évitant l'extension du bâti diffus risquant d'engendrer un mitage dommageable à l'intégrité du site ; que la nature et le nombre des occupations et utilisations du sol autorisées par le règlement de la zone NC du plan d'occupation des sols, autorisant notamment des constructions nouvelles, sont de nature à porter atteinte au caractéristiques et à l'intérêt du site de la Montagnette...

Association de défense du site de Sainte-Maxime contre commune de Sainte-Maxime, jugement du tribunal de Toulon du 4 juin 2010

Considérant [...] qu'il est constant que l'article NB 5 du POS révisé, en réduisant à 5 000 m² au lieu des 10 000 m² auparavant exigés, la superficie minimale requise pour permettre la constructibilité des terrains a pour effet d'accroître l'urbanisation du site ; qu'il ressort des pièces du dossier que le lieu-dit des Virgiles, classé en zone NB, est situé à environ 2 km du centre-ville de Sainte-Maxime et forme un espace naturel constitué de pins parasol de grande qualité ; que le secteur qui ne présente qu'un habitat diffus éloigné des agglomérations ne peut ainsi faire l'objet d'une extension de son urbanisation sans contrevenir aux dispositions de l'article L.146-4 I du code de l'urbanisme...

Paysage et patrimoine : au nom du terroir...

Comme nous l'indiquions plus haut, la référence à la protection du paysage est très souvent utilisée comme argument conjointement avec d'autres, en particulier, ce qui n'a rien d'étonnant, avec ceux relatifs à la préservation des biotopes faisant l'objet d'un inventaire scientifique ou aux monuments historiques. Plus surprenant en revanche est le recours à la dimension patrimoniale dans le double sens de patrimoine paysager et de patrimoine attaché à des produits de qualité (double sens qui peut être attaché également à la notion de « terroir »). La demande visant à faire annuler la révision du plan local d'urbanisme de Mouriers en fournit une illustration parlante. Il y est à la fois question, dans les motifs du tribunal reprenant les moyens de légalité avancés par le requérant, de la « richesse paysagère » de la zone naturelle objet du classement en zone d'urbanisation future, et du « classement en appellation d'origine contrôlée pour son huile d'olive » de cette même zone. Certes, ce couplage entre produits et paysage est organisé par la législation d'urbanisme elle-même, laquelle requiert la consultation de l'Institut des appellations d'origine au cours de l'enquête publique, à défaut de quoi la procédure est frappée de nullité. Mais certains requérants poussent plus loin cette logique, pour inscrire la défense du paysage dans une véritable stratégie de « marketing paysager » indissociable de la dimension économique de

la qualité. Cette stratégie d'argumentation est directement liée à l'élaboration de chartes paysagères par les organisations locales de producteurs et par l'association entre activité productive et agri-tourisme, stratégie de valorisation dans laquelle la profession viticole a été historiquement en position de précurseur (Toublanc, 1996). Dans l'affaire concernant l'implantation d'une centrale thermique à proximité de terres viticoles sur la commune de Beaucaire, le tribunal de Nîmes reprend ainsi, dans ses motifs d'annulation de la révision contestée, l'argument suivant lequel « l'image du plateau est utilisée par les viticulteurs pour promouvoir l'AOC Costières de Nîmes et valoriser l'œnotourisme » (on notera par ailleurs dans ce cas d'espèce le rôle joué par un acteur associatif comme la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France).

Association « Mouriès Patrimoine et environnement » contre commune de Mouriès, jugement du tribunal de Marseille du 1er février 2007

Considérant que par la délibération attaquée, le conseil municipal de Mouriès a approuvé la révision en ce qu'elle classe la partie sud du mas du Bonnet en zone d'urbanisation future AUa ; qu'il ressort des pièces du dossier que cette zone est naturelle et ne comprend que très peu de constructions sur toute sa superficie, qu'il s'agit d'une zone très largement plantée d'oliviers dont le rapport de présentation précise qu'ils sont exploités, que ces terres sont classées en appellation d'origine contrôlée pour son huile d'olive tel que cela ressort de l'avis de la direction départementale de l'agriculture [...] que cette zone constitue une richesse paysagère du mas du Bonnet et plus largement du massif des Alpilles et qu'elle doit faire tampon entre la partie N à préserver, inconstructible car [...] identifiée comme visuellement sensible par la future directive paysage prochainement annexée au plan local d'urbanisme comme servitude d'utilité publique et la partie urbanisée...

Association « Pas de centrale thermique en terre d'Argence » contre commune de Beaucaire association, jugement du tribunal de Nîmes du 17 juillet 2009

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment des avis défavorables du ministre de l'Agriculture [...], de l'Inao [...] et de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France [...], que le secteur du PLU soumis à révision pour permettre son déclassement de la zone A en zone II AU, qui a une superficie de plus de 14 hectares, est inclus en totalité dans la zone AOC « Costières de Nîmes » ; que la révision a pour objet de permettre l'implantation dans cette zone d'une usine thermique [...] sur un plateau culminant à 62 mètres cultivé en alternance de vignes et de fruitiers séparés par des haies de cyprès, qui présente une grande typicité paysagère, offre des vues imprenables sur le mont Ventoux et les Alpilles ; que l'usine dominera la ville de Beaucaire qui se trouve en contrebas à une hauteur de 10 à 20 mètres, sera visible de toutes parts et aura un impact visuel majeur ; que les vignobles exploités sur ce plateau constituent une unité géographique spécifique au sein de l'AOC, classée en terroir d'excellence dans la charte paysagère et environnementale de l'AOC « Costières de Nîmes », en raison de la grande qualité agronomique du sol constitué de galets roulés de grande profondeur ; que l'image du plateau est utilisée par les viticulteurs pour promouvoir l'AOC « Costières de Nîmes » et valoriser l'œnotourisme...

Conclusion

En résumé, si le droit propose un nombre important d'instruments contraignants destinés à la protection du paysage dans les documents d'urbanisme, la mobilisation de ces instruments reste laissée à la libre appréciation des institutions concernées (services déconcentrés de l'État, départements, communes adhérant librement à des dispositifs protecteurs supracommunaux). Et lorsqu'il s'agit d'interdire ou de limiter le pouvoir de décision en matière de planification urbaine, le mode d'emploi est parfois fourni par les textes pour contourner ces interdictions. Tout cela est le fruit de batailles parlementaires où élus « bâtisseurs » et « protecteurs » ont activement croisé le fer, plus souvent au détriment de ces derniers comme le montrent les dérogations à la loi Montagne introduites en 2003 par la loi Urbanisme et Habitat.

Doit-on en conclure que les avocats de la « cause paysagère » sont dénués de leviers d'action devant les tribunaux ? Les éléments présentés ici tirés de l'étude du recours à la justice administrative nous amènent à un constat plus nuancé, puisque l'argument de la protection du paysage figure en bonne place dans les décisions des tribunaux prononçant l'annulation de zonages d'urbanisme contestés. La référence au paysage semble ainsi constituer un outil de qualification juridique efficace pour caractériser « l'erreur manifeste d'appréciation » en matière d'urbanisme. Si l'on peut noter que cette référence reste souvent faiblement étayée sur le plan de l'expertise technique, les recours contentieux puisent en revanche dans une gamme très diverse d'arguments sur le paysage, alliant les registres environnemental (le paysage naturel), patrimonial (le paysage remarquable) et économique (le paysage comme élément de valorisation d'un territoire et d'une activité).

Notes

1. En l'absence de précision contraire, les articles cités sont ceux du code de l'urbanisme.
2. À l'exception notable des schémas de cohérence écologique élaborés par les comités régionaux « trames vertes et bleues » instaurés par la loi Grenelle 2, lesquels schémas, après un âpre débat législatif, n'ont qu'à être « pris en compte » par les documents d'urbanisme. Parmi leurs multiples objectifs, les trames vertes et bleues contribuent à « améliorer la qualité et la diversité des paysages » (article L371-1 du code de l'environnement).
3. Le principe de l'absence de tutelle de l'État sur les communes en matière de planification d'urbanisme est très relatif lorsqu'on lit les textes. En particulier, la loi dit clairement (article L123-12) que le préfet peut imposer des changements au conseil municipal dans le cas d'un PLU, ou à l'établissement intercommunal dans le cas du SCOT, si les dispositions du projet « compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 », principes dont nous avons vu que leur formulation générale laisse d'importantes marges d'interprétation, notamment en matière de protection du paysage.
4. Les articles L111-1-2 et L145-3 permettent aux conseils municipaux de déroger par délibération motivée à la règle d'extension en continuité s'ils font état, entre autres, de l'absence de risques pour les paysages. L'article L111-1-2 précise que ces dérogations peuvent être également justifiées par un risque de diminution de la population en zone rurale.
5. L'étude a porté sur l'ensemble des recours visant les délibérations relatives aux documents d'urbanisme votés dans les années 2004 à 2007 incluse, soit 279 recours et environ 150 communes concernées. L'échantillon a été constitué via l'interrogation du fonds d'archives des tribunaux administratifs (l'étude a ciblé les tribunaux administratifs de Marseille, Nice, Nîmes et Toulon).
6. Nous avons écarté les décisions des tribunaux faisant droit à la demande uniquement pour des raisons de procédure (annulation sur la légalité externe), pour nous concentrer sur les annulations pour des motifs de légalité interne, soit au total 68 décisions.
7. Article R123-8 : « Les zones naturelles et forestières sont dites zones N. Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels. »

Romain Melot

Chargé de recherche en sociologie, INRA-Sadapt.

Courriel : romain.melot@agroparistech.fr

Bibliographie

Donadieu, P., « Quel bilan tirer des politiques de paysage en France ? », Projets de paysage, juin 2009, URL : -

Duran, P., Hérault, B., « L'Application du droit des sols entre l'État et le marché », ministère de l'Équipement, 1988.

Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, Oxford (R-U), Oxford University Press, 1961.

Joerin, F., Pelletier, M., Trudelle, C., Villeneuve, P., « Analyse spatiale des conflits urbains : enjeux et contextes dans la région de Québec », *Cahiers de géographie du Québec*, n°138, 2005, vol. 49, p. 319-342.

Kirat, T., Torre, A. (sous la dir. de), *Territoires de conflits. Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*, Paris, L'Harmattan, 2008.

Lascoumes, P., « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et Littoral », *Revue française de science politique*, n°5, juin 1995, vol. 45, p. 396-419.

Melé, P., Larrue, C., MRosenberg, M. (sous la dir. de), *Conflits et Territoires*, Tours, Presses universitaires François Rabelais, 2003.

Melot, R., « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique », *L'Année sociologique*, 2009, vol. 1, p. 177-199.

Toublanc, M., *Paysages en herbe. Le paysage et la formation à l'agriculture durable*, Paris, Educagri, 1996.