

Etudes de droit suisse

Editées par Heinz Hausheer, docteur en droit
Professeur em. à l'Université de Berne



David Boulaz

Docteur en droit

La protection du paysage

Etude de droit fédéral et vaudois



Stämpfli Editions

L'extraordinaire richesse du paysage suisse est, aujourd'hui plus que jamais, menacée. La présente étude a pour but de dresser un panorama complet de l'arsenal juridique visant à protéger le paysage.

Après une première partie consacrée aux notions générales, cette étude propose un survol de la législation internationale et européenne en matière de protection du paysage. La troisième partie en constitue le point d'orgue : elle offre une analyse détaillée de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et de la loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS). Enfin, la dernière partie, indispensable à une approche globale de la problématique, traite de la manière dont la protection du paysage est appréhendée par le domaine de l'aménagement du territoire.

David Boulaz

Docteur en droit

La protection du paysage

Etude de droit fédéral et vaudois



Stämpfli Editions

Ce livre est protégé par le droit d'auteur. Toute forme de distribution à des tiers (à titre onéreux ou gratuit) est interdite. Le fichier contient un filigrane caché dans lequel les données de téléchargement sont stockées.

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek

La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Tous droits réservés, en particulier le droit de reproduction, de diffusion et de traduction. Sans autorisation écrite de l'éditeur, l'œuvre ou des parties de celle-ci ne peuvent pas être reproduites, sous quelque forme que ce soit (photocopies, par exemple), ni être stockées, transformées, reproduites ou diffusées électroniquement, excepté dans les cas prévus par la loi.

© Stämpfli Editions SA Berne · 2017
www.staempfliverlag.com

E-Book ISBN 978-3-7272-0485-2

Dans notre librairie en ligne www.staempflishop.com,
les versions suivantes sont également disponibles :

Print ISBN 978-3-7272-0483-8
Judocu ISBN 978-3-0354-1460-8

printed in
switzerland



Remerciements

Les remerciements constituent un moment singulier, où la satisfaction du devoir accompli s'entremêle allègrement avec l'émotion que le point final d'un travail de si longue haleine suscite. Ils sont aussi – et surtout – l'occasion de se remémorer une période de vie tout à fait particulière, dont je garderai un excellent souvenir.

Je souhaite tout d'abord faire part de ma profonde reconnaissance à mon directeur de thèse, Monsieur le Professeur Etienne Poltier. Sa bienveillance, sa disponibilité et sa vivacité d'esprit sans pareilles m'ont inlassablement accompagné tout au long de la rédaction de cette thèse. Qu'il en soit vivement remercié.

Mes plus sincères remerciements s'adressent ensuite aux membres du jury de soutenance, Madame la Professeure Valérie Défago Gaudin, professeure ordinaire de l'Université de Neuchâtel, Monsieur Peter M. Keller, juge auprès du Tribunal administratif du canton de Berne, Madame la Professeure Anne-Christine Favre, professeure ordinaire de l'Université de Lausanne et Monsieur le Professeur Laurent Moreillon, doyen de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne, et Président du jury. Ils ont fait de ce point d'orgue un moment d'échanges et de richesse intellectuelle unique.

La thèse de doctorat est un travail redoutablement chronophage ; c'est ainsi que les derniers mois consacrés à sa rédaction se sont conjugués avec mon entrée en stage en l'étude CBWM & Associés. J'aimerais ici saisir l'occasion de remercier toutes les personnes qui font vivre cette étude au quotidien pour leur soutien durant cette période. Je voudrais en particulier exprimer ma plus profonde gratitude à Me Thibault Blanchard. Sa compréhension et sa patience hors du commun ainsi que ses encouragements constants ont joué un rôle décisif dans l'écriture des dernières pages de cet ouvrage.

Durant cinq ans, j'ai eu la chance exceptionnelle de travailler comme assistant auprès du Centre de droit public de l'Université de Lausanne. Il y règne une ambiance unique, dans laquelle la solidarité, l'entraide, l'écoute et l'amitié ne sont pas de vains mots. Ces années passées au sein de l'*alma mater* auront plus généralement été ponctuées de rencontres aussi surprenantes qu'extraordinaires, qui resteront à jamais gravées dans ma mémoire. Sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité, j'aimerais citer Adrien B., Adrien V., Alain B., Alain S., Alexandre, Alice, Amira, Andrea, Anne-Juliette, Annie, Antoine, Ariane, Anouk, Aurèle, Aurélien, Bastien, Benjamin, Blanche, Camille, Cléa, Clémence, David R., David S., Daisy, Dominik, Dorian, Elza, Emilie, Emma,

Remerciements

Eric, Etienne, Fabia, Fanny, Félicien, Jean, Jean-Tristan, Jérôme, Jonathan, Julien, Karin, Laurent, Lauris, Lia, Loïc, Luca, Ludivine, Marie, Marie-Louise, Marc-Olivier, Maguelone, Maman, Manon, Matthieu B., Matthieu C., Matthieu V., Maximilien, Nathan, Numa, Olivier, Pascal F., Pascal M., Raquel, Rebecca, Sandra, Sarah G., Sarah V., Sébastien, Théophile, Valérie, Veronica, Véronique, Viviane et Virginie. Je remercie également Christine et Doriana, qui symbolisent à la fois l'âme et la mémoire vivante du Centre de droit public. J'aurai encore une pensée pour Alessandro, Guillaume et Nathanaël, éminents membres du groupe 413, qui ont toujours été présents dans les moments de doute propres à chaque doctorant. Enfin, je souhaite remercier mes camarades de bureau, Théophile, Steve et Philippe N.

Nombreux sont ceux qui ont eu l'infini dévouement de relire méticuleusement les pages qui suivent. J'aimerais de tout cœur dire un grand merci à Annie, Aurélien, Claire, Claire-May, Christel, Fabien, Frédéric, Guillaume, Lia, Malory, Manon, Marie, Margaux, Matthieu C., Maximilien, Nathanaël, Pascal B., Rebecca, Sarah V., Steve, Théophile et Viviane pour ce travail de bénédictin. Frédéric, Sarah V. et Pascal B. méritent en outre une mention spéciale puisqu'ils ont également concouru au sacerdoce de la mise en page du manuscrit.

J'ai à cœur d'adresser quelques mots à Rebecca. Brillante juriste avec qui j'ai toujours eu beaucoup de plaisir à débattre, elle m'a fait bénéficier de ses conseils avisés tout au long de la rédaction de cette étude. Cette aide m'a été très précieuse ; je ne l'oublierai pas.

Je tiens encore à remercier mes amies et amis, ainsi que ma famille, qui ont su faire preuve d'une compréhension sans limite face aux sacrifices souvent démesurés qu'impliquent la rédaction d'une thèse de doctorat. Je pense en particulier à Caroline, Christel, Claire, Claire-May, Daniel, Fabien, Frédéric, Gaetan, Greg, Louis, Jacques, Jean-Pierre, Loïc, Lionel, Margaux, Marthe, Malory, Marlise, Mary-Claude, Michaël, Nicole, Pascal B., Philippe B., Raymond, Sarah V., Sylvie, Stefan et Tony. Chacun à votre manière, vous avez su m'apporter un bol d'oxygène lorsque l'atmosphère devenait étouffante, et je vous en suis infiniment reconnaissant.

Cette thèse n'aurait jamais vu le jour sans le soutien inconditionnel de mes parents. C'est grâce à eux que j'ai pu mener mon cursus académique de la manière la plus sereine qui soit. Surtout, ils m'ont sans cesse encouragé à poursuivre dans la voie que j'ai choisie, sans jamais la remettre en question. Nul ne peut espérer mieux.

VI

Enfin, j'aurai une pensée émue pour feu mon grand-père maternel. Les nombreuses excursions, mêlant à la fois les plaisirs de la marche et ceux du voyage en train, que nous avons eu l'occasion de faire durant ma jeunesse, m'ont sans nul doute inconsciemment inspiré le sujet de cette thèse. Sa force de caractère, qu'il m'a transmise au fil des années, m'a permis de la terminer. Que la présente étude lui soit dédiée !

A feu mon grand-papa « d'Enhaut »

*« On a un bien joli canton :
Des veaux, des vaches, des
moutons,
Du chamois, du brochet, du cygne,
Des lacs, des vergers, des forêts.
Même un glacier, aux Diablerets
[...] »*

Jean Villard Gilles, La Venoge

*« [...] Crains qu'un jour un train ne
t'émeuve plus [...] »*

Guillaume Apollinaire, La Victoire

Sommaire

Remerciements.....	V
Table des matières	XV
Table des abréviations	XXXV
Introduction	1
1 Les notions.....	3
1.1 Introduction.....	3
1.2 Le paysage	3
1.3 Le paysage en Suisse.....	18
1.4 La protection du paysage en Suisse	30
2 La législation européenne et internationale en matière de protection du paysage	41
2.1 Introduction.....	41
2.2 La Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel du 23 novembre 1972	41
2.3 La Convention sur la protection des Alpes du 7 novembre 1991	62
2.4 La Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000	80
2.5 La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998	95
3 La législation fédérale et vaudoise en matière de protection du paysage.....	101
3.1 Introduction.....	101
3.2 L'obligation de protéger le paysage lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération	106
3.3 Les mesures de protection du paysage découlant de la LPN	239
3.4 La protection des sites marécageux.....	306
3.5 La loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites	350
4 La protection du paysage dans la perspective de l'aménagement du territoire	383
4.1 Introduction.....	383
4.2 Les buts et principes régissant l'aménagement du territoire.....	388
4.3 Les conceptions et plans sectoriels de la Confédération	398
4.4 Les plans directeurs.....	420
4.5 Les plans d'affectation	456
Conclusion	515
Bibliographie.....	519

1.3.3.2	Les loisirs et le tourisme	23
1.3.3.3	L'intensification et la mécanisation de l'exploitation agricole	24
1.3.3.4	La production et le transport d'énergie	24
1.3.3.5	L'urbanisation ; le réseau de transports et de télécommunications	25
1.3.3.6	Le réchauffement climatique	27
1.3.3.7	Les autres causes	27
1.3.4	Les rôles du paysage helvétique	27
1.3.5	Synthèse	29
1.4	La protection du paysage en Suisse	30
1.4.1	Introduction	30
1.4.2	L'histoire de la protection du paysage en Suisse	30
1.4.2.1	Des prémices de la protection à l'entre-deux guerres	30
1.4.2.2	De l'entre-deux guerres aux années soixante	32
1.4.2.3	Des années soixante aux années huitante	33
1.4.2.4	Des années huitante à nos jours	35
1.4.3	Les principaux régimes de protection	37
1.4.3.1	Introduction	37
1.4.3.2	La protection relative ou absolue du paysage	38
1.4.3.3	La protection défensive et/ou active du paysage	38
1.4.4	Synthèse	39
2	La législation européenne et internationale en matière de protection du paysage	41
2.1	Introduction	41
2.2	La Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel du 23 novembre 1972	41
2.2.1	Introduction	41
2.2.2	Les buts et l'objet de la Convention	42
2.2.3	Les obligations des Etats parties	44
2.2.3.1	Introduction	44
2.2.3.2	Les obligations générales	44
2.2.3.3	Les obligations spéciales	45
2.2.3.4	Les obligations accessoires	46
2.2.4	Les mesures prévues par la Convention	48
2.2.4.1	L'assistance internationale	48
2.2.4.1.1	Introduction	48
2.2.4.1.2	La demande d'assistance internationale	48
2.2.4.1.3	L'objet, la forme et le montant de l'assistance internationale	49
2.2.4.1.4	Le financement de l'assistance internationale	50

a. Le Fonds pour le patrimoine mondial	50
b. Les autres fonds	51
2.2.4.2 Les listes du patrimoine mondial	52
2.2.4.2.1 La liste du patrimoine mondial	52
2.2.4.2.2 La liste du patrimoine mondial en péril	54
2.2.4.2.3 Le retrait de la liste	55
2.2.4.3 <i>Pro memoria</i> : les programmes éducatifs	57
2.2.5 Le Comité du patrimoine mondial	58
2.2.6 La portée et la mise en œuvre de la Convention en droit suisse	59
2.2.6.1 Sa portée	59
2.2.6.2 Sa mise en œuvre	60
2.2.7 Synthèse	60
2.3 La Convention sur la protection des Alpes du 7 novembre 1991	62
2.3.1 Introduction	62
2.3.2 Le champ d'application de la Convention	63
2.3.3 Les organes	64
2.3.3.1 La Conférence des Parties contractantes	64
2.3.3.2 Le Comité permanent	65
2.3.3.3 Le secrétariat	66
2.3.4 Les obligations générales	67
2.3.4.1 Les différentes obligations générales	67
2.3.4.2 La protection de la nature et l'entretien des paysages	68
2.3.4.3 Les objectifs connexes à la protection de la nature et l'entretien des paysages	68
2.3.5 Les protocoles	69
2.3.5.1 Introduction	69
2.3.5.2 Les différents protocoles	69
2.3.5.3 Le protocole « Protection de la nature et entretien du paysage »	70
2.3.5.3.1 Introduction	70
2.3.5.3.2 Le préambule du protocole	71
2.3.5.3.3 Le contenu du protocole	71
2.3.5.4 L'état des ratifications ; le cas de la Suisse	74
2.3.6 La recherche et la collaboration entre les Parties contractantes	76
2.3.7 Le suivi de la mise en œuvre	77
2.3.8 Synthèse	78
2.4 La Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000	80
2.4.1 Introduction	80
2.4.2 Le caractère novateur de la Convention	81
2.4.2.1 Le champ d'application	81
2.4.2.2 La participation du public	83
2.4.3 Les définitions	84
2.4.3.1 Introduction	84

Table des matières

2.4.3.2	Le paysage.....	85
2.4.3.3	L'objectif de qualité paysagère.....	85
2.4.3.4	La politique du paysage.....	85
2.4.3.5	La protection, la gestion et l'aménagement des paysages	86
2.4.4	Les mesures nationales.....	86
2.4.4.1	Introduction.....	86
2.4.4.2	Les mesures générales	87
2.4.4.3	Les mesures particulières.....	88
2.4.5	La coopération européenne	89
2.4.5.1	Introduction.....	89
2.4.5.2	L'assistance mutuelle et l'échange d'informations.....	89
2.4.5.3	Le prix du paysage du Conseil de l'Europe	90
2.4.5.4	Les paysages transfrontaliers.....	91
2.4.6	La mise en œuvre de la Convention.....	92
2.4.6.1	Le suivi de la mise en œuvre	92
2.4.6.2	Quelques exemples pratiques	92
2.4.7	Synthèse.....	94
2.5	La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998	95
2.5.1	Introduction	95
2.5.2	L'accès à la justice au sens de la Convention.....	96
2.5.2.1	Introduction.....	96
2.5.2.2	La violation des droits d'accès à l'information et de participation.....	96
2.5.2.3	La contestation d'actes ou d'omissions de particuliers ou d'autorités publiques.....	97
2.5.2.4	Les exigences du recours suffisant et effectif	98
2.5.3	La mise en œuvre de la Convention en droit suisse	98
2.5.4	Synthèse.....	99
3	La législation fédérale et vaudoise en matière de protection du paysage.....	101
3.1	Introduction.....	101
3.1.1	Le partage de compétences	101
3.1.1.1	Les compétences cantonales.....	101
3.1.1.1.1	Leur fondement constitutionnel.....	101
3.1.1.1.2	Leur concrétisation légale	102
3.1.1.2	Les compétences fédérales	102
3.1.1.2.1	Leur fondement constitutionnel.....	102
3.1.1.2.2	Leur concrétisation légale.....	103
3.1.2	Plan	104
3.2	L'obligation de protéger le paysage lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération	106

3.2.1	Introduction	106
3.2.2	La notion d'accomplissement d'une tâche de la Confédération ...	106
3.2.2.1	Introduction	106
3.2.2.2	La délimitation des cas d'accomplissement d'une tâche de la Confédération	107
3.2.2.2.1	Les réalisations matérielles de la Confédération, ses instituts et ses établissements	107
3.2.2.2.2	Les actes administratifs	109
a.	Introduction	109
b.	Un fondement de droit fédéral	110
c.	Un effet sur la nature et le paysage	111
d.	Une délimitation dans l'espace et une emprise géographique	112
3.2.2.3	Casuistique	112
3.2.2.3.1	L'accomplissement d'une tâche de la Confédération	112
a.	Les réalisations matérielles	112
b.	Les actes administratifs	113
3.2.2.3.2	L'absence d'accomplissement d'une tâche de la Confédération	118
3.2.2.4	Synthèse	119
3.2.3	L'obligation générale de prendre en compte les objectifs de protection du paysage	119
3.2.3.1	Introduction	119
3.2.3.2	Le devoir de ménager et de préserver l'intégrité du paysage	120
3.2.3.2.1	Les notions de ménagement et de préservation du paysage	120
3.2.3.2.2	Le champ d'application du devoir	121
3.2.3.2.3	Le caractère relatif du devoir	122
3.2.3.3	Les mesures prévues à cette fin	124
3.2.3.3.1	Introduction	124
3.2.3.3.2	La construction appropriée de bâtiments et installations	124
3.2.3.3.3	Les charges et conditions liées aux autorisations et concessions	125
3.2.3.3.4	Les conditions liées aux subventions	125
3.2.3.4	Synthèse	126
3.2.4	L'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale	126
3.2.4.1	Introduction	126

3.2.4.2	La notion de paysages, de sites et de monuments naturels	127
3.2.4.3	Le critère d'inscription à l'inventaire : l'importance nationale	129
3.2.4.4	Les buts de protection de l'inventaire	131
3.2.4.4.1	Le but de protection général	131
3.2.4.4.2	Les buts de protection spéciaux	132
3.2.4.5	L'établissement de l'inventaire	133
3.2.4.5.1	La compétence du Conseil fédéral	133
3.2.4.5.2	L'avis des cantons	135
3.2.4.6	Le régime juridique de l'inventaire	135
3.2.4.6.1	Introduction	135
3.2.4.6.2	Le principe : l'obligation de conserver l'objet intact.....	137
3.2.4.6.3	L'admissibilité des atteintes.....	138
a.	Introduction.....	138
b.	Les atteintes légères ; la balance ordinaire des intérêts.....	139
c.	Les atteintes sensibles ; la balance qualifiée des intérêts.....	140
d.	L'obligation de ménager le plus possible ; les mesures compensatoires	143
3.2.4.6.4	Casuistique	147
a.	Introduction.....	147
b.	Les atteintes sensibles admises.....	148
c.	Les atteintes sensibles non-admises	150
d.	Les atteintes minimales	156
3.2.4.7	La portée de l'inventaire hors de l'accomplissement d'une tâche fédérale	158
3.2.4.7.1	Introduction.....	158
3.2.4.7.2	Les inventaires : des conceptions et plans sectoriels de la Confédération.....	159
a.	La réflexion juridique	159
b.	Sa portée hors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération	161
3.2.4.7.3	Les inventaires : un instrument <i>sui generis</i>	161
a.	La réflexion juridique	161
b.	Sa portée hors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération	162
3.2.4.7.4	La solution fondée notamment sur la fidélité au droit fédéral	162
a.	La réflexion juridique	162

	b. Sa portée hors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération	163
	3.2.4.7.5 <i>Pro memoria</i> : les solutions non-retenues	164
	3.2.4.8 Synthèse	164
3.2.5	Le régime d'expertises	168
	3.2.5.1 Introduction	168
	3.2.5.2 La Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage	170
	3.2.5.2.1 Introduction	170
	3.2.5.2.2 Sa composition et son organisation	170
	3.2.5.2.3 Ses compétences	171
	a. La réalisation des expertises obligatoires, facultatives et spéciales	171
	b. <i>Pro memoria</i> : ses autres activités	172
3.2.5.3	L'expertise obligatoire	173
	3.2.5.3.1 Introduction	173
	3.2.5.3.2 Les conditions pour procéder à l'expertise	173
	a. L'accomplissement d'une tâche de la Confédération	173
	b. Un inventaire fédéral au sens de l'art. 5 LPN	174
	c. Un risque d'atteinte sensible	174
	3.2.5.3.3 Le caractère obligatoire de l'expertise	175
	a. L'interdiction de renoncer à l'expertise	175
	b. L'absence d'expertise	176
	c. Le cas particulier en matière d'ouvrages militaires	177
	3.2.5.3.4 La saisine de la Commission	178
	3.2.5.3.5 Le moment de l'expertise	179
	3.2.5.3.6 L'expertise	179
	a. Son but	179
	b. Son contenu	180
	c. Son effet contraignant	181
	3.2.5.3.7 L'avis des gouvernements cantonaux	184
	a. Introduction	184
	b. L'accomplissement d'une tâche de la Confédération par un service fédéral	184
	c. L'obligation de requérir l'avis des gouvernements cantonaux	185
	d. Le moment pour requérir l'avis des gouvernements cantonaux	185
	3.2.5.3.8 L'invitation aux autorités communales	185
3.2.5.4	L'expertise facultative	186
	3.2.5.4.1 Introduction	186

3.2.5.4.2	Les conditions pour procéder à l'expertise.....	187
a.	L'accomplissement d'une tâche de la Confédération	187
b.	L'existence d'un cas important	187
3.2.5.4.3	La saisine de la Commission	187
3.2.5.4.4	Le moment de l'expertise	189
3.2.5.4.5	L'expertise.....	189
a.	Son but.....	189
b.	Son contenu	189
c.	Les documents nécessaires à sa réalisation.....	190
3.2.5.5	Les autres expertises	190
3.2.5.5.1	Introduction.....	190
3.2.5.5.2	Les autorités compétentes.....	191
a.	Pour demander l'expertise.....	191
b.	Pour procéder à l'expertise.....	191
3.2.5.5.3	L'expertise.....	191
a.	L'absence d'obligation	191
b.	Son étendue.....	192
c.	Son contenu	192
d.	Son effet contraignant.....	193
3.2.5.5.4	L'avis des gouvernements cantonaux et des communes	193
3.2.5.6	La consultation des organisations de protection de la nature, du paysage et des monuments historiques	193
3.2.5.7	Les expertises spéciales	194
3.2.5.7.1	Introduction	194
3.2.5.7.2	Les conditions	195
a.	L'absence d'accomplissement d'une tâche fédérale	195
b.	Un objet inventorié ou un objet d'importance particulière	195
c.	Un risque d'atteinte	196
d.	L'accord de l'autorité cantonale.....	197
3.2.5.7.3	La saisine de la Commission	197
3.2.5.8	Synthèse	198
3.2.6	Les droits de recours des autorités et des organisations	199
3.2.6.1	Introduction.....	199
3.2.6.2	Le droit de recours des autorités.....	201
3.2.6.2.1	Introduction.....	201
3.2.6.2.2	Le droit de recours des communes	201
a.	Les conditions de recevabilité du recours	202
b.	Les actes attaquables et les motifs invocables	202
c.	La procédure	203

3.2.6.2.3	Le droit de recours des cantons	204
a.	L'obligation de participer dès le début de la procédure	204
b.	Les actes attaquables et les motifs invocables	204
3.2.6.2.4	Le droit de recours de l'office fédéral compétent	205
a.	L'obligation de participer dès le début de la procédure	205
b.	Les actes attaquables et les motifs invocables	206
3.2.6.2.5	Synthèse	206
3.2.6.3	Le droit de recours des organisations	208
3.2.6.3.1	Introduction	208
3.2.6.3.2	Les conditions subjectives	209
a.	Introduction.....	209
b.	Se vouer à la protection de la nature et du paysage...	210
c.	Être active sur le plan national	210
d.	Ne pas poursuivre de but lucratif	211
e.	Les exigences de transparence	212
f.	Être inscrite dans la liste du Conseil fédéral ?	213
3.2.6.3.3	Les conditions de recevabilité	214
a.	Introduction.....	214
b.	L'obligation de participer à la procédure d'opposition.....	215
c.	Le recours contre un plan d'affectation à caractère décisionnel	216
d.	Le recours contre un plan d'affectation du droit cantonal.....	217
e.	Les décisions portant sur l'octroi d'une subvention fédérale.....	219
f.	La modification subséquente de la décision initiale	219
g.	L'absence de prétentions illicites des organisations.....	219
h.	L'absence d'abus de droit.....	221
3.2.6.3.4	Les actes attaquables.....	221
3.2.6.3.5	Les motifs invocables	222
3.2.6.3.6	La procédure.....	223
a.	Introduction.....	223
b.	La notification de la décision	223
c.	L'organe compétent pour décider de former un recours.....	224
d.	L'effet suspensif	225
e.	Les frais.....	227

3.2.6.3.7	Les accords entre requérants et organisations	229
a.	Introduction.....	229
b.	Le champ d'application	230
c.	Les accords licites.....	231
d.	Les accords illicites	232
3.2.6.3.8	Synthèse	235
3.3	Les mesures de protection du paysage découlant de la LPN	239
3.3.1	Introduction	239
3.3.2	Les mesures de soutien et de sauvegarde.....	240
3.3.2.1	Introduction.....	240
3.3.2.2	Les mesures de soutien de la Confédération	240
3.3.2.2.1	Les aides financières pour la conservation d'objets dignes de protection	240
a.	Introduction.....	240
b.	L'objet des aides financières et les mesures subventionnées	241
c.	L'allocation des aides financières	242
d.	Le montant de ces aides.....	243
e.	La bonne exécution des mesures subventionnées	244
f.	La mention au registre foncier.....	244
g.	La restitution de l'aide financière.....	245
3.3.2.2.2	Les subventions accordées à des organisations	245
3.3.2.2.3	Les subventions en matière de recherche, de formation et des relations publiques	247
3.3.2.3	Les contributions paysagères du droit agricole	248
3.3.2.4	Les mesures de sauvegarde d'objets d'importance nationale	250
3.3.2.4.1	La sauvegarde d'objets dignes de protection	250
a.	Introduction.....	250
b.	Le respect du principe de subsidiarité	250
c.	La sauvegarde d'un objet d'importance nationale.....	251
d.	L'acquisition par la voie contractuelle	252
e.	L'acquisition par la voie de l'expropriation.....	252
3.3.2.4.2	Les mesures conservatoires	253
a.	Introduction.....	253
b.	L'existence d'un danger imminent.....	254
c.	Les mesures envisageables	254
3.3.2.5	Synthèse	255
3.3.3	Les parcs d'importance nationale	256

3.3.3.1	Introduction	256
3.3.3.2	La mise en place.....	258
3.3.3.2.1	Le principe de la libre adhésion.....	258
3.3.3.2.2	Les étapes de création d'un parc.....	259
3.3.3.2.3	Les aides financières de la Confédération	260
a.	Introduction.....	260
b.	Les conditions d'octroi des aides financières globales	260
c.	La demande d'aides financières globales.....	261
d.	L'étendue des aides financières globales	262
e.	Le montant des aides financières globales	263
f.	La convention-programme	263
3.3.3.3	Les exigences légales.....	265
3.3.3.3.1	Introduction	265
3.3.3.3.2	Les exigences communes à tous les parcs.....	265
3.3.3.3.3	Les exigences spécifiques aux parcs nationaux	266
a.	Introduction.....	266
b.	La zone centrale.....	267
c.	La zone périphérique	268
d.	Le rapport avec le parc national des Grisons	268
3.3.3.3.4	Les exigences spécifiques aux parcs naturels régionaux	270
a.	Introduction.....	270
b.	Les fonctions économiques	271
c.	Les fonctions paysagères.....	271
d.	Les caractéristiques techniques	272
3.3.3.3.5	Les exigences spécifiques aux parcs naturels périurbains.....	273
a.	Introduction.....	273
b.	La zone centrale.....	274
c.	La zone de transition	274
3.3.3.4	La garantie à long terme	275
3.3.3.4.1	Introduction	275
3.3.3.4.2	L'organe responsable du parc.....	276
3.3.3.4.3	La charte.....	277
3.3.3.4.4	La garantie territoriale du parc.....	278
3.3.3.5	Les labels.....	281
3.3.3.5.1	Introduction	281
3.3.3.5.2	La titularité et la protection des labels.....	282
3.3.3.5.3	Le label « Parc ».....	283
a.	La demande d'obtention du label	283
b.	Les conditions d'attribution du label.....	283

c.	L'attribution du label	284
d.	L'utilisation du label	285
e.	Le retrait du label	286
3.3.3.5.4	Le label « Produit »	286
a.	La demande d'obtention du label	286
b.	Les conditions d'attribution du label	287
c.	L'attribution du label	288
d.	L'utilisation du label	288
e.	Le retrait du label	289
3.3.3.6	Les rapports avec les autres domaines du droit	290
3.3.3.6.1	Introduction	290
3.3.3.6.2	Le rapport avec les autres instruments découlant de la LPN	290
3.3.3.6.3	Les rapports avec les autres législations	292
3.3.3.7	La mise en œuvre des règles relatives aux parcs d'importance nationale	293
3.3.3.7.1	Introduction	293
3.3.3.7.2	Statistiques	293
3.3.3.7.3	Le parc régional naturel Gruyère – Pays d'Enhaut (FR/VD)	295
a.	Introduction	295
b.	Le respect des exigences	296
c.	La garantie à long terme	298
d.	Synthèse	301
3.3.3.8	Synthèse	302
3.4	La protection des sites marécageux	306
3.4.1	Introduction	306
3.4.2	La notion de sites marécageux	307
3.4.2.1	Introduction	307
3.4.2.2	Un paysage proche de l'état naturel	308
3.4.2.3	Caractérisé par la présence de marais	309
3.4.2.4	Le lien étroit entre les marais et le reste du site	310
3.4.3	Les critères d'inscription à l'inventaire	310
3.4.3.1	Introduction	310
3.4.3.2	Un site marécageux d'importance nationale et d'une beauté particulière	311
3.4.3.2.1	Introduction	311
3.4.3.2.2	Le caractère unique du site marécageux	312
3.4.3.2.3	Le caractère remarquable du site marécageux	312
3.4.3.3	L'utilisation du sol et des constructions existantes	312
3.4.4	Les buts de protection des sites marécageux	313
3.4.4.1	Introduction	313

3.4.4.2	Les buts de protection généraux	314
3.4.4.3	Les buts de protection spéciaux.....	315
3.4.5	L'établissement de l'inventaire.....	316
3.4.5.1	La compétence du Conseil fédéral	316
3.4.5.2	L'étroite collaboration avec les cantons	317
3.4.5.3	Le contrôle par les tribunaux	317
3.4.6	Le régime juridique de l'inventaire.....	320
3.4.6.1	Introduction	320
3.4.6.2	Le principe : la protection absolue des sites marécageux	320
3.4.6.2.1	Introduction	320
3.4.6.2.2	La portée défensive du principe.....	321
3.4.6.2.3	La portée rétroactive du principe.....	322
a.	Introduction.....	322
b.	La désignation des installations, bâtiments ou modifications de la configuration du terrain	323
c.	Le rétablissement de l'état initial	325
3.4.6.3	Les exceptions.....	327
3.4.6.3.1	Introduction	327
3.4.6.3.2	La constitutionnalité et l'interprétation du régime légal.....	328
3.4.6.3.3	Les différentes exceptions envisageables.....	329
a.	Introduction.....	329
b.	L'exploitation agricole	330
c.	L'exploitation sylvicole.....	331
d.	La protection de l'Homme contre les catastrophes naturelles.....	331
e.	L'entretien et la rénovation de bâtiments et d'installations réalisés légalement.....	332
f.	Les installations d'infrastructure nécessaires.....	334
g.	L'agrandissement et la construction des bâtiments et installations présentant une importance nationale	335
h.	L'exploitation à des fins touristiques et récréatives.....	338
i.	Les installations servant les buts de protection des sites marécageux	339
3.4.7	La mise en œuvre de la protection	340
3.4.7.1	Introduction	340
3.4.7.2	La désignation et la délimitation des sites marécageux ...	340
3.4.7.3	La concrétisation et la mise en œuvre des buts de protection.....	341
3.4.7.4	Les mesures de protection et d'entretien.....	342

3.4.7.4.1	Introduction	342
3.4.7.4.2	L'avis des intéressés	342
3.4.7.4.3	Assurer la conformité des plans et prescriptions qui règlent le mode d'utilisation du sol avec la protection des sites marécageux	343
3.4.7.4.4	Conclure des conventions avec les propriétaires et exploitants	345
3.4.7.4.5	Désigner les biotopes qui se trouvent à l'intérieur d'un site marécageux	345
3.4.7.4.6	Les exceptions à la protection absolue	346
3.4.7.4.7	Les délais et la protection transitoire	346
3.4.7.4.8	Le rétablissement de l'état initial	347
3.4.8	Synthèse	348
3.5	La loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites	350
3.5.1	Introduction	350
3.5.2	La protection générale de la nature et des sites	351
3.5.2.1	La règle générale	351
3.5.2.2	La protection d'éléments paysagers particuliers	352
3.5.2.3	Les mesures conservatoires	354
3.5.2.4	Synthèse	355
3.5.3	L'inventaire vaudois des monuments naturels et des sites	355
3.5.3.1	Introduction	355
3.5.3.2	Les critères d'inscription à l'inventaire	355
3.5.3.3	Les buts de protection de l'inventaire	356
3.5.3.4	L'établissement de l'inventaire	357
3.5.3.5	L'effet de l'inventaire ; l'obligation d'annoncer tous travaux	359
3.5.3.5.1	Introduction	359
3.5.3.5.2	L'autorisation de réaliser les travaux	360
3.5.3.5.3	L'enquête en vue du classement	361
3.5.3.5.4	La réserve en faveur des inventaires fédéraux	362
3.5.3.6	Synthèse	362
3.5.4	Le classement	364
3.5.4.1	Introduction	364
3.5.4.2	Les critères pour procéder au classement	364
3.5.4.3	Les buts de protection du classement	364
3.5.4.4	L'établissement du classement	365
3.5.4.5	Les effets et la durée du classement	366
3.5.4.5.1	Les effets découlant de la loi	366

a. L'interdiction de modifier l'objet sans autorisation	366
b. L'entretien de l'objet	368
c. Le droit de préemption, d'acquisition et d'expropriation	370
3.5.4.5.2 Les effets découlant des arrêtés de classement	371
3.5.4.5.3 La durée du classement	372
3.5.4.6 Synthèse	373
3.5.5 Le droit de recours des associations.....	374
3.5.5.1 Introduction	374
3.5.5.2 Les conditions subjectives	375
3.5.5.2.1 Introduction	375
3.5.5.2.2 Être d'importance cantonale	375
3.5.5.2.3 Se vouer à la protection de la nature, des monuments et des sites	376
3.5.5.3 La participation dès le début de la procédure.....	377
3.5.5.4 Les actes attaquables ; les griefs invocables	378
3.5.5.5 Le droit de recours fondé sur la protection de Lavaux	378
3.5.5.6 Synthèse	380
4 La protection du paysage dans la perspective de l'aménagement du territoire.....	383
4.1 Introduction.....	383
4.1.1 Le partage de compétences	384
4.1.1.1 La compétence fédérale	384
4.1.1.1.1 Son fondement constitutionnel	384
4.1.1.1.2 Sa concrétisation légale.....	385
4.1.1.2 La compétence cantonale.....	386
4.1.1.2.1 Son fondement constitutionnel	386
4.1.1.2.2 Sa concrétisation légale.....	387
4.1.2 Plan	387
4.2 Les buts et principes régissant l'aménagement du territoire.....	388
4.2.1 Introduction	388
4.2.2 La notion de buts et principes régissant l'aménagement du territoire	388
4.2.3 Le but de protection du paysage	390
4.2.4 Le principe de préservation du paysage.....	391
4.2.4.1 Introduction	391
4.2.4.2 Conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement	391
4.2.4.3 Tenir libres et faciliter l'accès aux rives.....	392
4.2.4.4 Intégrer les bâtiments et installations dans le paysage.....	393

4.2.4.5	Réserver suffisamment de bonnes terres cultivables à l'agriculture	394
4.2.4.6	Maintenir la forêt dans ses diverses fonctions	395
4.2.5	L'utilisation mesurée du sol	396
4.2.6	Synthèse	397
4.3	Les conceptions et plans sectoriels de la Confédération	398
4.3.1	Introduction	398
4.3.2	Présentation générale	399
4.3.2.1	La notion de conceptions et plans sectoriels de la Confédération	399
4.3.2.2	L'élaboration et l'adoption des conceptions et plans sectoriels	400
4.3.2.2.1	La phase d'élaboration	400
a.	La collaboration avec les différentes autorités	400
b.	La participation de la population et des organisations	401
4.3.2.2.2	La phase d'adoption	402
4.3.2.3	La forme et le contenu des conceptions et plans sectoriels	402
4.3.2.4	La force contraignante des conceptions et plans sectoriels	403
4.3.3	La Conception Paysage Suisse	404
4.3.3.1	Introduction	404
4.3.3.2	L'élaboration et l'adoption de la Conception	405
4.3.3.3	La forme et le contenu de la Conception	407
4.3.3.3.1	Introduction	407
4.3.3.3.2	Les objectifs généraux	407
4.3.3.3.3	Les objectifs sectoriels	408
a.	Les constructions et installations fédérales	408
b.	L'énergie	409
c.	Les sports, les loisirs et le tourisme	409
d.	La défense nationale	410
e.	L'agriculture	410
f.	L'aviation civile	411
g.	La protection de la nature, du paysage et du patrimoine culturel	411
h.	L'aménagement du territoire	412
i.	La politique de développement régional	412
j.	Les transports routiers et ferroviaires	413
k.	La forêt	413
l.	L'aménagement des cours d'eau	414
m.	L'utilisation des forces hydrauliques	414
4.3.3.4	La force contraignante de la Conception	415

4.3.4	La Conception Energie Eolienne	416
4.3.5	Synthèse	418
4.4	Les plans directeurs	420
4.4.1	Introduction	420
4.4.2	Présentation générale	420
4.4.2.1	La notion et les fonctions des plans directeurs	420
4.4.2.1.1	La planification directrice et les plans directeurs	420
4.4.2.1.2	Les fonctions des plans directeurs	421
4.4.2.2	L'élaboration des plans directeurs	422
4.4.2.2.1	Les études de base	422
4.4.2.2.2	La collaboration entre les autorités	425
4.4.2.3	La forme et le contenu des plans directeurs	426
4.4.2.3.1	La forme des plans directeurs	426
4.4.2.3.2	Le contenu des plans directeurs	427
4.4.2.4	L'effet contraignant et l'adaptation des plans directeurs	428
4.4.2.4.1	L'effet contraignant des plans directeurs	428
4.4.2.4.2	L'adaptation des plans directeurs	429
4.4.2.5	L'adoption des plans directeurs	430
4.4.2.5.1	La compétence et la procédure d'adoption	430
4.4.2.5.2	L'approbation par le Conseil fédéral	431
4.4.3	La place de la protection du paysage dans les plans directeurs	433
4.4.3.1	Introduction	433
4.4.3.2	La prise en considération de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale	433
4.4.3.2.1	En principe	433
a.	La phase d'élaboration des plans directeurs	433
b.	Le contenu des plans directeurs	435
c.	L'approbation par le Conseil fédéral	436
4.4.3.2.2	Exemples	437
a.	Le plan directeur du canton de Vaud	437
b.	Le plan directeur du canton de Nidwald	437
4.4.3.3	La prise en considération d'autres éléments paysagers	438
4.4.3.3.1	En principe	438
4.4.3.3.2	Exemples	439
a.	Le plan directeur du canton de Vaud	439
b.	Le plan directeur du canton de Nidwald	442
4.4.3.4	Le plan de protection de Lavaux	444
4.4.3.4.1	Introduction	444
4.4.3.4.2	L'effet contraignant du plan de protection	445
4.4.3.4.3	Les principes du plan de protection	448

a. Les principes généraux	448
b. Les principes spéciaux.....	449
4.4.3.4.4 Les aides financières prévues par la LLavaux.....	452
4.4.4 Synthèse.....	453
4.5 Les plans d'affectation	456
4.5.1 Introduction	456
4.5.2 Présentation générale.....	456
4.5.2.1 La notion et les fonctions des plans d'affectation.....	456
4.5.2.2 L'élaboration des plans d'affectation	457
4.5.2.3 La forme et le contenu des plans d'affectation	458
4.5.2.4 L'effet contraignant et l'adaptation des plans d'affectation	460
4.5.2.4.1 L'effet contraignant des plans d'affectation.....	460
4.5.2.4.2 L'adaptation des plans d'affectation.....	462
4.5.2.5 La mise à l'enquête, l'adoption et l'approbation des plans d'affectation.....	463
4.5.2.5.1 La mise à l'enquête des plans d'affectation	463
4.5.2.5.2 L'adoption des plans d'affectation	463
4.5.2.5.3 L'approbation des plans d'affectation	465
4.5.3 La prise en compte des inventaires fédéraux.....	466
4.5.4 La zone à protéger	468
4.5.4.1 Introduction.....	468
4.5.4.2 Les objets protégés.....	468
4.5.4.2.1 Introduction.....	468
4.5.4.2.2 Les lacs, les cours d'eau et leurs rives.....	469
4.5.4.2.3 Les paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel	470
4.5.4.2.4 Les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels.....	471
4.5.4.2.5 Les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés	472
4.5.4.3 Les mesures de protection	473
4.5.4.3.1 Introduction.....	473
4.5.4.3.2 Le choix de la mesure de protection	473
4.5.4.3.3 La zone à protéger <i>stricto sensu</i>	475
a. Le régime de la zone à protéger	475
b. Les différentes formes de la zone à protéger	477
c. L'exemple des plans d'affectation cantonaux du droit vaudois	478
4.5.4.3.4 Les autres mesures adéquates	481
a. Les inventaires et le classement	481

	b. Les clauses générales de protection et les mesures provisionnelles	482
	c. Les clauses d'esthétique	484
	d. L'acquisition de sites dignes d'intérêt.....	485
	e. Le régime contractuel	486
	f. Les normes générales et abstraites	487
	g. Les limites générales des constructions	489
4.5.5	Les autres zones prévues par le droit cantonal	490
4.5.5.1	Introduction	490
4.5.5.2	Les autres zones du droit cantonal et le principe de la séparation du bâti et du non-bâti.....	490
4.5.5.3	Les zones de protection et de détente ; les espaces verts	492
4.5.5.3.1	Introduction	492
4.5.5.3.2	Les zones de protection et de détente	493
4.5.5.3.3	Les espaces verts	494
4.5.5.4	Les zones de maintien de l'habitat rural.....	495
4.5.5.4.1	La notion et les fonctions des zones de maintien de l'habitat rural	495
4.5.5.4.2	Les conditions applicables aux zones de maintien de l'habitat rural	496
	a. L'inscription au plan directeur cantonal	496
	b. Les conditions jurisprudentielles.....	497
4.5.5.4.3	La nature et le régime juridiques des zones de maintien de l'habitat rural	499
	a. La nature juridique des zones de maintien de l'habitat rural	499
	b. Le régime juridique applicable aux zones de maintien de l'habitat rural	500
4.5.5.5	Les territoires à habitat traditionnellement dispersé	501
4.5.5.5.1	La notion et les fonctions des territoires à habitat traditionnellement dispersé	501
4.5.5.5.2	Les conditions applicables au maintien de l'habitat traditionnellement dispersé	502
4.5.5.5.3	Le régime juridique applicable aux habitations traditionnellement dispersées.....	503
	a. Les changements d'affectation admissibles.....	503
	b. La légalité du régime juridique	505
4.5.6	Les autres zones du droit fédéral.....	506
4.5.6.1	La zone agricole	506
4.5.6.2	La zone à bâtir	508
4.5.6.3	La réserve en faveur de l'aire forestière	508
4.5.7	Synthèse	510

Conclusion	515
Bibliographie	519

Table des abréviations

AC	Arrêts d'aménagement du territoire et de droit des constructions de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois
aCst.	ancienne Constitution fédérale de la Confédération suisse du 19 mai 1874
aCst-VD	ancienne Constitution cantonale vaudoise du 1 ^{er} mars 1885
ADM	Arrêts de la Cour administrative du Tribunal cantonal jurassien
AG	Canton d'Argovie
AGVE	Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
al.	alinéa
aLCAT-VD	ancienne loi cantonale vaudoise du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire (<i>abrogée</i>)
anc./a	ancien/ancienne
AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
aOIFP	ancienne ordonnance du 10 août 1977 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels
aOJ	ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943
AOP	Appellation d'Origine Protégée
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
ARE	Office fédéral du développement territorial (=ODT)
art.	article
ATAF	Arrêts du Tribunal administratif fédéral
ATF	Arrêts du Tribunal fédéral
auj.	aujourd'hui
BauG-AI	Baugesetz vom 29. April 2012 ; GS/AI 700.000
BauG-AR	Gesetz vom 12. Mai 2003 über die Raumplanung und das Baurecht, Baugesetz ; bGS 721.1

Table des abréviations

BauG-OW	Baugesetz vom 12. Juni 1994 ; GDB 710.1
BE	Canton de Berne
BGC	Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud
BL	Canton de Bâle-Campagne
BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (=IFP)
BO CE	Bulletin officiel du Conseil des Etats
BO CN	Bulletin officiel du Conseil national
BR	Baurecht (=DC)
BS	Canton de Bâle-Ville
BVR	Verein Bernische Verwaltungsrechtsprechung (=JAB)
c.	considérant
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 ; RS 210
CCRC	ancienne Commission cantonale de recours en matière de police des constructions du canton de Vaud
CDAP	Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois
CE	Conseil d'Etat
CEP	Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000
cf.	<i>confer</i>
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFMH	Commission fédérale des monuments historiques
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
ch.	chiffre
chap.	chapitre
CPS	Conception Paysage Suisse (=LKS)
Cst./Cst. féd.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101
Cst. VD	Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 ; RSV 101.01

XXXVI

DC	Droit de la construction (=BR)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEP	Droit de l'environnement dans la pratique (=URP)
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFJP	Département fédéral de justice et police
DschV-NW	Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzverordnung) ; GS/NW 322.21
DschV-OW	Verordnung vom 30. März 1990 über den Schutz von Bau- und Kulturdenkmälern, Denkmalschutzverordnung ; GDB 451.21
DTE	Département vaudois du territoire et de l'environnement
éd.	édition
édit.	éditeur
EGV-SZ	Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz
EIE	étude de l'impact sur l'environnement
EMPL	exposé des motifs et projets de lois (canton de Vaud)
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
etc.	<i>et cetera</i>
et al.	<i>et alii</i>
FAO	Feuille des avis officiels (canton de Vaud)
FF	Feuille fédérale
FR	Canton de Fribourg
GDB	Gesetzdatenbank (OW)
GR	Canton des Grisons
GS	Gesetzessammlung
GVP	Gerichts- und Verwaltungspraxis (ZG)
Ibid.	<i>Ibidem</i>
i. e.	<i>id est</i>

Table des abréviations

IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (=BLN)
IGP	Indication Géographique Protégée
IMNS	Inventaire cantonal des monuments et des sites (canton de Vaud)
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
ISOS	Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger
IVS	Inventaire fédéral des voies de communication historiques
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
JAB	Jurisprudence administrative bernoise (=BVR)
JdT	Journal des Tribunaux
LA	Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation ; RS 748.0
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture ; RS 910.1
LaLAT-GE	Loi d'application du 4 juin 1987 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ; RS/GE L 1 30
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire ; RS 700 (=RPG)
LATC	Loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions ; RSV 700.11
LATeC-FR	Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions ; RSF 710.1
LC-BE	Loi du 9 juin 1985 sur les constructions ; RSB 721.0
LCAT-NE	Loi cantonale du 2 octobre 1991 sur l'aménagement du territoire ; RSN 701.0
LcAT-VS	Loi d'application du 23 janvier 1987 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ; RSVS 701.1
LCFF	Loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux ; RS 742.31
LCFo-BE	Loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts ; RSB 921.11
LCFo-NE	Loi cantonale du 6 février 1996 sur les forêts ; RSN 921.1

XXXVIII

LChP	Loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages ; RS 922
LCI-GE	Loi du 14 avril 1988 sur les constructions et les installations diverses ; RS/GE L 5 05
LCPN-NE	Loi du 22 juin 1994 sur la protection de la nature ; RSN 461.10
LCPN-TI	Legge cantonale del 12 dicembre 2001 sulla protezione della natura ; RLT 9.3.1.1
LCPR	Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre ; RS 704
LEaux	Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux ; RS 814.20
LeGes	Bulletin de la Société suisse de législation (SSL) et de la Société suisse d'évaluation (SEVAL)
LEx	Loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation ; RS 711
LFH	Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques ; RS 721.80
LFo	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts ; RS 921.0
LFo-VS	Loi du 14 septembre 2011 sur les forêts et les dangers naturels ; RSVS 921.1
LForêts-GE	Loi du 20 mai 1999 sur les forêts ; RS/GE M 5 10
LFSP	Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche ; RS 923.0
LGG	Loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'application du génie génétique au domaine non humain ; RS 814.91
LGVE	Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide
LIE	Loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant ; RS 734.0
lit.	<i>littera</i>
LJPA	ancienne loi cantonale vaudoise sur la juridiction et la procédure administrative (<i>abrogée et remplacée par la LPA-VD</i>)
LKS	Landschaftskonzept Schweiz (=CPS)
LLavaux	Loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux ; RSV 701.43

Table des abréviations

LMI	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur ; RS 943.02
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ; RS 172.010.
LPA-VD	Loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36
LPDP	Loi du 3 décembre 1957 sur la police des eaux dépendant du domaine public ; RSV 721.01
LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement ; RS 814.01 (=USG)
LPM	Loi fédérale du 28 août 1992 sur la protection des marques et des indications de provenance ; RS 232.11
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage ; RS 451 (=NHG)
LPN-BE	Loi bernoise du 15 septembre 1992 sur la protection de la nature ; RSB 426.11
LPNMS	Loi vaudoise du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites ; RSV 450.11
LRLR-BE	Loi du 6 juin 1982 sur les rives des lacs et des rivières ; RSB 704.1
LRS	Loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires ; RS 702
LSPN	Ligue suisse pour la protection de la nature (<i>auj. Pro Natura</i>)
LT	Le Temps
LTAF	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral ; RS 173.32
LTF	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110
LTr	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce ; RS 822.11
LU	Canton de Lucerne
LVLFo	Loi forestière du 8 mai 2012 ; RSV 921.01

XL

LVOParcs	Loi d'application sur les parcs d'importance nationale du 17 décembre 2008 ; RSV 451.15
N.	Numéro
NBS	Neubaustrecke (<i>ligne à grande vitesse Mattesten – Rothrist</i>)
NE	Canton de Neuchâtel
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz ; RS 451 (=LPN)
NLD-AG	Dekret vom 26. Februar 1985 über den Natur- und Landschaftsschutz ; SAR 785.110
nLEne	nouvelle loi fédérale sur l'énergie du 30 septembre 2016
not.	notamment
Not@lex	Revue de droit privé et fiscal du patrimoine
NW	Canton de Nidwald
OAccD	Ordonnance du 17 juin 1996 sur le système suisse d'accréditation et de désignation de laboratoires d'essais et d'organismes d'évaluation de la conformité, d'enregistrement et d'homologation ; RS 946.512
OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire ; RS 700.1
OcPN-VS	Ordonnance du 20 septembre 2000 sur la protection de la nature, du paysage et des sites ; RSVS 451.100
ODO	Ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage ; RS 814.076
ODT	Office fédéral du développement territorial (=ARE)
OEIE	Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement ; RS 814.011
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAT	Office fédéral de l'aménagement du territoire (<i>auj. ARE</i>)
OFC	Office fédéral de la culture
OFCOM	Office fédéral de la communication

Table des abréviations

OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (<i>auj. OFEV</i>)
OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie (<i>auj. OFEV</i>)
OFEV	Office fédéral de l'environnement
Ofo	Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts ; RS 921.01
OFROU	Office fédéral des routes
OFT	Office fédéral des transports
OIC	Organisme intercantonal de certification
OIFP	Ordonnance du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels ; RS 451.11
OISOS	Ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse ; RS 451.12
OIVS	Ordonnance du 14 avril 2010 concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse ; RS 451.13
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ; RS 172.010.1
ONU	Organisation des Nations Unies
OParcs	Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale ; RS 451.36
OPD	Ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs versés dans l'agriculture ; RS 910.13
OPN	Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage ; RS 451.1
OPPS	Ordonnance du 13 janvier 2010 sur la protection des prairies et pâturages secs d'importance nationale ; RS 451.37
OW	Canton d'Obwald
p.	page
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative ; RS 172.021 (= <i>VwVG</i>)
PAC	Plan d'affectation cantonal (canton de Vaud)
par ex.	par exemple
PBD	Parti bourgeois démocrate suisse

PBG	PBG aktuell - Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht
PBG-ZH	Plannungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 ; ZH-Lex 700.1
PDCn-FR	Plan directeur cantonal fribourgeois
PDCn-NE	Plan directeur cantonal neuchâtelois
PDCn-NW	Plan directeur cantonal nidwaldien
PDCn-VD	Plan directeur cantonal vaudois
PJA	Pratique juridique actuelle
PLR	Parti libéral radical suisse
PLS	Parti libéral suisse (<i>auj. PLR</i>)
PNR-GP	Parc naturel régional Gruyère-Pays d'Enhaut
pt.	point
pp.	pages
PS	Parti socialiste suisse
PSE	Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité
PTT	administration publique des postes et des télécommunications (<i>auj. La Poste resp. Swisscom</i>)
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal
RDS	Revue de droit suisse
resp.	respectivement
RJJ	Revue jurassienne de jurisprudence
RLATC	Règlement d'application de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions ; RSV 700.11.1
RLPNMS	Règlement d'application de la loi vaudoise du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites ; RSV 450.11.1
RLT	Raccolta delle leggi ticinesi
RNRF	Revue suisse du notariat et du registre foncier
RO	Recueil officiel des lois fédérales

Table des abréviations

RPC	Rétribution à prix coûtant
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung ; RS 700 (=LAT)
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RRB	Regierungsratsbeschluss (SZ)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSB	Recueil systématique du droit bernois
RSF	Recueil systématique du droit fribourgeois
RS/GE	Recueil systématique du droit genevois
RSJ	Revue suisse de jurisprudence
RSN	Recueil systématique du droit neuchâtelois
RSV	Recueil systématique du droit vaudois
RSVS	Recueil systématique du droit valaisan
RVJ	Revue valaisanne de jurisprudence
s.	et suivant.e
SA	Société anonyme
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SG	Canton de Saint-Gall
SH	Canton de Schaffhouse
SJ	Semaine judiciaire
SM	sites marécageux
SO	Canton de Soleure
SOIA	Système d'observation et d'information des Alpes
SOG	Solothurnische Gerichtspraxis : Auszüge aus den Entscheiden des Obergerichtes, des Verwaltungsgerichtes und des Versicherungsgerichtes des Kantons Solothurn
spéc.	spécialement
ss	et suivant.e.s

Swisstopo	Office fédéral de la topographie
SZ	Schwyz
SZU	Sihltal Zürich Uetliberg Bahn
t.	tome
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal cantonal
TF	Tribunal fédéral
TG	Canton de Thurgovie
TI	Canton du Tessin
TV	Télévision
ULM	Ultra Léger Moteur
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture)
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz ; RS 814.1 (=LPE)
UR	Canton d'Uri
URP	Umweltrecht in der Praxis (=DEP)
VD	Canton de Vaud
Verts	Parti Les Verts suisse
VL	Parti Les Verts libéraux suisse
VLP- ASPAN	Association suisse pour l'aménagement national
VNH-AI	Verordnung vom 13. März 1989 über den Natur- und Heimatschutz ; GS/AI 450.010
vol.	volume
VVGE-OW	Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsentscheide des Kantons Obwald
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungs- verfahren ; RS 172.021 (=PA)
VS	Canton du Valais

Table des abréviations

ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZG	Canton de Zoug
ZH	Canton de Zurich
ZH-Lex	Zürcher Gesetzessammlung

Introduction

L'identité de la Suisse est profondément liée à son paysage. La Suisse ne serait pas ce qu'elle est aujourd'hui sans l'extraordinaire variété des paysages qui la caractérise. Pour mieux s'en convaincre, nous invitons le lecteur à un voyage imaginaire en train, du Nord au Sud ou d'Est en Ouest. Confortablement installé, il découvrira des régions agricoles hautes en couleur, contempera de magnifiques vignobles, longera parmi les plus beaux lacs d'Europe, franchira de fougueux torrents de montagne, côtoiera d'impressionnants sommets alpins enneigés...

L'observateur averti remarquera dans le même temps que la richesse des paysages traversés s'amenuise au fil du temps, notamment en raison du foisonnement de constructions. Cette évolution suscitera certainement chez lui deux interrogations. Il se questionnera sur la manière dont le paysage suisse est protégé, d'une part, et sur l'efficacité des mesures visant à le protéger, d'autre part. C'est à ces questions que la présente étude va tenter de répondre.

La problématique soulevée par ces quelques lignes paraît simple, voire simpliste. C'est méconnaître la complexité du droit suisse à cet égard. En effet, plusieurs difficultés s'élèvent sur le chemin de la protection du paysage.

D'abord, de multiples législateurs se sont penchés sur la question, au niveau international, fédéral et cantonal. Ainsi, les couches de législations se superposent, le plus souvent sans harmonie. L'efficacité de la protection du paysage dépend, d'une part, de la force contraignante des règles et de la répartition interne des compétences en Suisse, d'autre part. Le régime applicable à la protection du paysage est ainsi nébuleux.

Lorsque le régime applicable semble plus clair, la mise en œuvre de la protection du paysage implique toutefois tant d'acteurs et d'intérêts variés qu'elle passe vite au second plan, au profit d'intérêts économiques, par exemple.

Enfin, la protection du paysage implique non seulement divers législateurs mais aussi plusieurs domaines législatifs, traditionnellement divisés, comme la législation sur l'aménagement du territoire, sur la protection de la nature ou encore la législation agricole.

Toutes ces difficultés en matière de protection du paysage en Suisse seront examinées dans cette étude. Pour ce faire, nous commencerons par décrire les notions fondamentales que nous utiliserons comme celle de « paysage » et de « protection du paysage ». S'ensuivra une brève analyse des Conventions internationales qui traitent du sujet et qui ont été ratifiées par la Suisse.

Nous entrerons ensuite dans le cœur de cette étude avec l'analyse de la législation fédérale et cantonale spécifique à la protection du paysage. Nous observerons, à cet égard, le partage alambiqué des compétences en la matière et les difficultés qu'il pose. Enfin, il est indéniable que la législation sur l'aménagement du territoire contribue à la mise en œuvre de la protection des paysages suisses, laquelle a par conséquent également une incidence sur l'organisation du territoire. L'étude de la législation topique clôturera notre thèse.

L'objet de cette étude est volontairement vaste. Il a donc imposé des choix quant aux textes légaux examinés, lesquels revêtent inévitablement une part d'arbitraire. Nous nous excusons par avance auprès du lecteur qui n'aurait pas assouvi sa soif de connaissance au terme de la lecture de cet ouvrage.

Note : sauf omission, l'état des sources est arrêté au 1^{er} juin 2017.

1 Les notions

1.1 Introduction

Prima facie, l'objet de cette étude apparaît relativement simple à appréhender. Or, lorsqu'on y porte un regard plus attentif, on constatera rapidement que la thématique est moins aisée qu'il n'y paraît. A vrai dire, la principale difficulté réside dans le caractère extrêmement vague des notions employées, à commencer par la notion même de paysage. Il s'agira dès lors dans ce premier chapitre de définir, ou plus vraisemblablement de délimiter, ce que nous entendons par « protection du paysage ».

Considérant qu'on ne peut traiter de protection sans en connaître l'objet, nous examinerons dans un premier temps la notion de paysage, indépendamment de toute autre considération. Notre étude se focalisant principalement sur le paysage en Suisse, nous nous concentrerons ensuite sur ce dernier. Nous aborderons enfin la problématique de la protection du paysage en Suisse, principalement dans une perspective historique.

1.2 Le paysage

1.2.1 Introduction

Nul ne saurait donner une définition univoque du paysage. Appartenant au vocabulaire le plus courant, le paysage est au contraire une notion extraordinairement vague qui recouvre de très nombreuses acceptions, lesquelles varient en fonction des besoins de chacun¹. En d'autres termes, on ne saurait définir le paysage aussi précisément que d'autres ressources, telles que l'eau, le sol, l'air ou la forêt car le premier est le résultat d'une réalité historique, sociale et culturelle avant d'être une réalité naturelle².

Or, l'intérêt d'une définition la plus précise possible est de s'assurer que le lecteur sait de quoi on parle³. Il s'agira donc ici de s'essayer à une définition de la notion de paysage. A cet égard, nous procéderons en deux temps. Nous présenterons en premier lieu un bref rappel historique de la notion, lequel sera teinté d'éléments d'histoire de l'art, paysage et art ayant longtemps été indissociables. Nous reviendrons en second lieu sur quelques approches – dont

¹ AVOCAT, *Approche du paysage*, pp. 333 s. Au cours de ses recherches, FILLERON a recensé plus de soixante définitions du paysage (*Paysage*, p. 2). Voir également dans le même sens : BISANG ET AL., *Screening historique*, pp. 2 s.

² BISANG ET AL., *Screening historique*, p. 1.

³ AVOCAT, *Approche du paysage*, p. 333 ; BISANG ET AL., *Screening historique*, p. 1.

la sélection relève indubitablement d'une part d'arbitraire – par lesquelles l'on peut appréhender cette notion. Dans ce cadre, il importe de retenir la définition la plus appropriée à son domaine de recherche⁴ : nous nous concentrerons donc en toute logique plus particulièrement sur les approches administrative et juridique.

1.2.2 Bref historique de la notion

1.2.2.1 La (pré)histoire du paysage

Les prémices de l'histoire du paysage sont très anciennes, puisque datées du III^e siècle avant Jésus-Christ. Il est toutefois inexact de parler de paysage à proprement parler puisque la notion est en réalité bien plus récente, nous le verrons⁵. Il convient dès lors de privilégier les termes de représentation de la nature – ou de (pré)histoire du paysage. C'est au poète Théocrite de Cos que l'on doit ces premières représentations de la nature, lequel décrit la campagne comme un lieu naturel proche du paradis au travers de ses écrits. On retrouve ici une approche personnifiée de la nature dans laquelle l'être humain se trouve au centre⁶.

A l'époque romaine, la représentation de la nature se développe cette fois-ci dans l'art pictural. Les romains appréciaient en effet particulièrement les fresques murales, reproduisant ainsi minutieusement les détails de la nature sur les murs de leurs habitations, sans toutefois qu'on ne connaisse l'origine de cet attrait. On constatera à cette époque un fort lien entre l'architecture et le paysage, bien que cette notion n'ait toujours pas fait son apparition, les romains utilisant les termes latins de *topiaria opera*⁷.

La fin du Moyen-âge représente la troisième période de la (pré)histoire du paysage. Elle débute durant le XIV^e siècle, avec l'émergence de la société urbaine et commerçante, d'une part, et avec l'appropriation de l'espace, d'autre part. La nature, encore fréquemment représentée dans un cadre mythique ou religieux, est rendue visible au spectateur. L'influence de cette période de la peinture perdurera jusqu'à la seconde moitié du XIX^e siècle, la rendant capitale⁸.

⁴ FILLERON le rappelle à juste titre (Paysage, p. 2). Voir également : BISANG ET AL., Screening historique, p. 2.

⁵ Voir *infra* chiffre 1.2.2.2.

⁶ JAKOB, Paysage, pp. 53 ss.

⁷ *Ibid.*, pp. 56 ss. Ces termes font référence au travail ou plutôt à l'art du jardinier décorateur.

⁸ JAKOB, Paysage, pp. 58 s.

1.2.2.2 La naissance de la notion

C'est à la Renaissance qu'est née la notion de paysage⁹. On atteste de son apparition plus exactement en 1493 chez Jean Molinet, Grand Rhétoriqueur de la Cour de Bourgogne, qui l'emploie pour désigner un tableau représentant un paysage¹⁰ ! On la retrouve par la suite en 1549 dans le dictionnaire *Françoislatin* de Robert Estienne, lequel en donne une définition très vague, *paysage* étant alors considéré comme « un mot commun entre les paintres »¹¹. Le terme sera également employé en 1556 par Jean de Beaugué pour définir un territoire tenu par une bande de chevaliers lors de la guerre d'Ecosse¹².

La naissance de cette notion coïncide avec le début d'un nouveau mouvement pictural, amorcé quelques années auparavant, lequel se laïcise peu à peu en même temps que se crée un nouveau concept de perspective. Ce courant se développe principalement dans les Flandres, lieu de résidence de Joachim Patenier, considéré comme le premier peintre paysagiste, mais également en Italie¹³. Le paysage devient un objet de désir et la nature acquiert un rôle important. Certains peintres, tel Lorenzetti ou van Eyck, font de la nature leur objet principal, même s'ils distinguent encore la campagne de l'urbain¹⁴. D'autres ont une approche différente, peignant une nature à la fois apprivoisée et sauvage, rappelant ainsi une idée de plein air et de voyage. On pense ici notamment à Dürer, de Vinci ou encore Altdorfer¹⁵.

On le voit donc, la naissance de la notion de paysage a lieu dans un contexte dans lequel l'homme développe de nouveaux rapports affectifs avec le monde qui l'entoure¹⁶.

1.2.2.3 De la Renaissance à la révolution industrielle

De la fin de la Renaissance au XVII^e siècle, l'image du paysage ne varie quasiment pas. Ainsi, le paysage continue d'être synonyme de campagne

⁹ AVOCAT, *Approche du paysage*, p. 334 ; BISANG ET AL., *Screening historique*, p. 4 ; FILLERON, *Paysage*, p. 2. ; GERBER J-D, *Rivalités d'usage*, pp. 20 s.

¹⁰ FILLERON, *Paysage*, p. 3 ; JAKOB, *Paysage*, p. 32. Pour certains, la notion est plus jeune : GERBER parle de première occurrence confirmée en 1549 (*Rivalités d'usage*, p. 20) alors qu'AVOCAT parle de la moitié du XVI^e siècle (*Approche du paysage*, p. 334).

¹¹ FILLERON, *Paysage*, p. 6.

¹² FILLERON, *Paysage*, p. 3.

¹³ *Idem*.

¹⁴ JAKOB, *Paysage*, pp. 59 ss.

¹⁵ JAKOB, *Paysage*, pp. 62 s.

¹⁶ AVOCAT, *Approche du paysage*, p. 334.

paisible, maîtrisée¹⁷. En d'autres termes, l'idée de ruralité¹⁸, sous-jacente, reste très marquée. En revanche, les montagnes, tout comme les mers, sont toujours considérées comme laides, affreuses, effroyables¹⁹.

Cette conception se retrouvera également sur le plan artistique, lequel sera principalement marqué au XVII^e siècle par les œuvres de Lorrain, considéré comme le peintre du paysage le plus important de l'Histoire. Comme d'autres peintres de cette époque, Lorrain représentera des paysages idéalisés, relativement éloignés de la réalité, mais qui sont proches de l'idée de sérénité précédemment exprimée²⁰. Pour leur part, les peintres néerlandais se spécialisent dans ce domaine avec une approche toutefois quelque peu différente, alors que les Pays-Bas gagnent du terrain sur la mer durant la même période²¹.

La fin du XVII^e siècle marquera enfin la stabilité du terme dans la langue française ; sur la base du modèle conçu par Antoine Furetière pour son *Dictionnaire universel* de 1690, tous les dictionnaires proposent désormais une définition quasiment uniforme du paysage²² ; nous y reviendrons²³.

1.2.2.4 De la révolution industrielle à la première guerre mondiale

Le XVIII^e siècle, dans sa seconde moitié à tout le moins, marquera un tournant majeur pour la société ; c'est également l'amorce d'une nouvelle conception du paysage, laquelle s'étendra jusqu'au XIX^e siècle. Elle s'explique par un lien nouveau entre l'espace naturel, la société dans son ensemble et la conscience individuelle qui se concrétise par un nouvel intérêt pour les Alpes, dans lesquelles les romantiques vont rechercher l'exaltation des panoramas et des paysages sauvages²⁴. Le terme de paysage fait également son apparition dans le langage courant durant cette période²⁵.

Le courant artistique paysager vivra également une révolution au passage du XVIII^e au XIX^e siècle. Elle débutera avec le russe Alexander Cozens, peintre-théoricien expérimental, qui représentera les paysages par le biais de taches de

¹⁷ GERBER J-D, Rivalités d'usage, pp. 20 s.

¹⁸ AVOCAT, Approche du paysage, p. 334. Sur l'étymologie de la notion, voir chiffre 1.2.3.1.

¹⁹ AVOCAT, Approche du paysage, p. 335 ; BISANG ET AL., Screening historique, p. 4 ; GERBER J-D, Rivalités d'usage, pp. 20 s.

²⁰ JAKOB, Paysage, p. 66.

²¹ *Ibid.*, pp. 72 s.

²² FILLERON, Paysage, p. 7. Voir également : BISANG ET AL., Screening historique, p. 5.

²³ Cf. chiffre 1.2.3.2.

²⁴ GERBER J-D, Rivalités d'usage, pp. 20 s.

²⁵ BISANG ET AL., Screening historique, p. 4.

peinture, lesquelles produisent des « [...] formes accidentelles sans tracé qui permettront à l'esprit de se représenter des idées »²⁶. Elle se prolongera sous les pinceaux des célèbres Monet et Cézanne, qui abandonnent la conception de perspective née à la Renaissance pour lui préférer une représentation instable de la nature. Autrement dit, « [la] nature est [désormais] dans l'artiste [...] »²⁷. Il aura ainsi fallu quatre siècles pour que la nature soit représentée telle qu'elle est véritablement²⁸.

Il faut enfin souligner – et c'est sans doute le plus important – que cette période correspond aux premières apparitions du paysage dans les textes législatifs, de manière indirecte toutefois. Il s'agissait en ce temps-là de sauvegarder en premier lieu l'aspect esthétique de la nature, les beautés du paysage. C'est la législation danoise sur le partage des forêts communes qui fera œuvre de pionnière, puisque l'on y trouve la première référence au paysage en 1805 déjà²⁹. La plupart des autres législations seront adoptées un siècle plus tard, à l'aune de la première guerre mondiale ou durant celle-ci. Il en va ainsi d'une loi française de 1906 sur la distribution d'énergie qui exige la prise en compte du paysage face au développement de l'énergie hydraulique. Il en sera de même dix ans plus tard avec l'adoption de la législation fédérale suisse sur les forces hydrauliques. Durant cette même période, la Belgique et l'Espagne légiféreront spécifiquement sur la protection du paysage. La Belgique adoptera en 1911 une loi sur la conservation de la beauté des paysages alors qu'une loi sur les parcs nationaux, visant notamment à protéger les paysages naturels remarquables, sera adoptée en Espagne cinq ans plus tard³⁰.

1.2.2.5 De la première guerre mondiale à nos jours

Le XX^e siècle, principalement dans sa seconde moitié, sera celui d'un changement dans les préoccupations qui entourent le paysage. L'action humaine, qui prédominait jusque-là, laisse peu à peu la place à une vision écologiste du paysage. Le paysage devient désormais un domaine des sciences naturelles alors qu'il était auparavant la prérogative du domaine artistique³¹. L'exemple de la reconnaissance des sites marécageux illustre bien ce changement de paradigme : auparavant décrits, selon une conception très

²⁶ JAKOB, Paysage, pp. 79 s.

²⁷ *Ibid.*, pp. 83 ss.

²⁸ *Ibid.*, p. 86.

²⁹ PRIEUR, Paysage, pp. 96 s.

³⁰ *Idem.*

³¹ GERBER J-D, Rivalités d'usage, pp. 21 s. Dans ce sens, voir aussi : PRIEUR, Environnement, p. 533.

anthropocentriste, comme laids, inutiles et malsains³², ils font depuis lors l'objet de toutes les attentions en matière paysagère³³.

Ce changement trouve essentiellement ses racines parmi les protecteurs de la nature, lesquels s'inquiètent de la banalisation des paysages provoquée par une augmentation jusqu'alors inconnue des activités humaines³⁴. Les sentiments qui en résultent font ressortir le paysage comme un patrimoine à préserver : c'est la naissance de la protection du paysage³⁵.

C'est d'ailleurs durant cette même période que le paysage devient véritablement un objet de droit pour lui-même. Certains Etats lui consacrent des lois spécifiques : il en va ainsi de la Suisse depuis 1966, mais également de l'Allemagne depuis 1976 ainsi que de la France, de la République tchèque et de la Slovaquie dès le début des années nonante³⁶. Les lois spécifiques au paysage restent toutefois rares et la plupart des pays d'Europe continuent à le traiter dans des législations disparates, ayant principalement trait à l'aménagement du territoire entendu dans un sens large³⁷.

1.2.3 Les différentes approches de la notion de paysage

1.2.3.1 L'approche étymologique

Le terme de paysage, comme celui de *paesaggio* en italien, est une locution nouvelle pour définir une réalité nouvelle. Il se distingue sur ce point des termes anglais de *landscape*, allemand de *Landschaft* ou néerlandais de *landschap*, lesquels préexistaient en ce sens qu'ils désignaient d'abord la région, la patrie et sa population avant de prendre ensuite un sens esthétique³⁸. Du point de vue étymologique, le terme de paysage est ainsi un néologisme composé du radical *pays* et du suffixe *age*.

L'origine du radical *pays* est imprécise ; elle remonterait toutefois au verbe *pango*, qui signifiait « j'enfonce un pieu ». On en a déduit que le terme de *pays* définissait un territoire marqué par la main de l'Homme, créant ainsi une

³² BISANG ET AL., Screening historique, p. 4 ; OFEFP, Le paysage entre hier et demain, ch. 2.3.6.

³³ A ce propos, voir chiffre 3.4.

³⁴ Cf. chiffre 1.3.3 et 1.4.2.2.

³⁵ GERBER J-D, Rivalités d'usage, p. 22. Voir également : BISANG ET AL., Screening historique, p. 3. Sur l'histoire de la protection du paysage en Suisse, voir chiffre 1.4.2.

³⁶ PRIEUR, Paysage, p. 98.

³⁷ *Idem*.

³⁸ JAKOB, Paysage, p. 33.

spatialité originale³⁹. On retiendra que le radical *pays* était alors l'expression de la territorialité, de la ruralité et se rapprochait à cet égard des termes anglo-saxons⁴⁰.

Pour sa part, le suffixe *age* s'employait dans deux sens différents : soit il servait à former des ensembles – ainsi le feuillage définissait un ensemble de feuilles – soit il désignait l'activité humaine correspondant à un verbe ; ainsi le labourage traduisait alors l'action de labourer⁴¹. En l'occurrence, l'une et l'autre des définitions du suffixe se retrouvent simultanément dans le mot *paysage*⁴².

Sur la base de l'approche étymologique, le paysage peut ainsi être compris simultanément comme des caractéristiques géomorphologiques perçues d'un seul tenant et comme l'action même de les percevoir⁴³. Exprimé d'une autre manière, le paysage est le résultat de l'addition entre la nature et le sujet qui la perçoit⁴⁴.

1.2.3.2 L'approche linguistique

L'approche linguistique de la notion est intimement liée à l'approche étymologique ; il nous est donc apparu cohérent de les traiter consécutivement. D'entrée de cause, il faut relever un paradoxe : alors que la difficulté à définir la notion de paysage est notoire, l'approche linguistique s'est contentée de lui donner deux sens principaux⁴⁵.

Reprenant l'approche étymologique, le paysage est en premier lieu défini comme une « partie d'un pays, étendue de terre que la nature présente à l'observateur »⁴⁶. Suivant l'approche linguistique, la première définition du paysage est ainsi notamment délimitée par des notions visuelles et esthétiques⁴⁷. Le paysage a également un second sens qui apparaît en complément du premier et témoigne du rapport indissociable précédemment évoqué entre le paysage et

³⁹ JAKOB, Paysage, p. 33. Voir également : FILLERON, Paysage, p. 2.

⁴⁰ AVOCAT, Approche du paysage, p. 334 ; BISANG ET AL., Screening historique, p. 4.

⁴¹ AVOCAT, Approche du paysage, p. 334 ; FILLERON, Paysage, p. 2.

⁴² AVOCAT, Approche du paysage, p. 334.

⁴³ AVOCAT, Approche du paysage, pp. 334 s. ; JAKOB, Paysage, p. 33.

⁴⁴ JAKOB, Paysage, p. 34.

⁴⁵ FILLERON, Paysage, p. 2.

⁴⁶ Le Grand Robert, édition électronique, consultée le 20 juin 2016. Voir également : BISANG ET AL., Screening historique, p. 5 ; FILLERON, Paysage, p. 7.

⁴⁷ ROHRER, Commentaire LPN, chap. 1, N. 22.

la peinture. Le paysage est ainsi également défini comme un « genre de peinture représentant un paysage »⁴⁸.

Bien que les termes utilisés pour définir le paysage aient été sensiblement différents au fil du temps⁴⁹, le double sens du mot *paysage* est resté figé depuis fort longtemps⁵⁰. On le retrouvera ainsi dans les dictionnaires de l'Académie Française de 1694 à 1935⁵¹, mais également dans quantité d'autres dictionnaires⁵².

On retiendra donc de l'approche linguistique la simplicité de la définition du paysage, d'une part, et sa pérennité⁵³ – rare dans l'histoire de la langue française⁵⁴ – d'autre part.

1.2.3.3 L'approche géographique

L'approche géographique comprend plusieurs angles d'attaque, de sorte qu'il convient plutôt de parler des approches géographiques de la notion de paysage. La première approche géographique, que l'on peut qualifier de classique, s'est cantonnée à vouloir définir objectivement le paysage, en décrivant ses caractéristiques géomorphologiques et en y soustrayant tous les éléments de nature anthropique⁵⁵. Ainsi, le paysage apparaissait comme le « [...] résultat d'une combinaison d'éléments sur une portion d'espace [...] »⁵⁶. L'absence de prise en considération de l'importance de l'activité humaine a toutefois fait l'objet de critiques⁵⁷ et cette approche initiale apparaît aujourd'hui trop étroite.

La deuxième approche, dite de géographie culturelle, propose une définition plus large qui s'adapte mieux aux problématiques du patrimoine et de l'identité paysagère⁵⁸. Dans ce cadre, le paysage est défini comme un « [...] agencement

⁴⁸ FILLERON, Paysage, p. 2.

⁴⁹ A cet égard, on peut se référer à l'intéressant tableau de FILLERON sur les remaniements de la définition (Paysage, p. 8).

⁵⁰ Cf. chiffre 1.2.2.3.

⁵¹ FILLERON, Paysage, p. 7.

⁵² Voir les nombreux exemples de FILLERON (Paysage, pp. 7 ss). Cet auteur signale encore l'apparition de deux autres sens à la notion de paysage, lesquels n'ont toutefois pas eu d'importance notable.

⁵³ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁵ AVOCAT, Approche du paysage, p. 335.

⁵⁶ FILLERON, Paysage, p. 5.

⁵⁷ Not. AVOCAT, Approche du paysage, p. 335. En son temps, cet auteur a par ailleurs proposé une nouvelle approche (pp. 338 ss).

⁵⁸ FILLERON, Paysage, p. 5 ; GERBER J-D, Rivalités d'usage, p. 13.

matériel d'espace – naturel et social – en tant qu'il est appréhendé visuellement [...] par un observateur [...] »⁵⁹. Cette approche fait cependant l'objet de critiques eu égard à l'absence de « [...] systèmes d'appréciation largement partagés [...] »⁶⁰.

La dernière approche est celle de la géographie élargie, proposée par Augustin Berque. Considérée comme complète, elle compile différentes approches en y ajoutant la capacité analytique d'un géographe, d'une part, et une vision comparatiste, d'autre part⁶¹. Elle s'inscrit ainsi dans un champ d'étude plus large sur le sens de la relation des sociétés à l'espace et à la nature. A cet égard, cette approche se construit d'abord sur la notion de milieu, lequel se compose à la fois du paysage et de l'environnement⁶². Il existe en réalité dans cette approche un lien d'interdépendance entre paysage et environnement. Outre que le second soit la base matérielle du premier, le paysage constitue la dimension subjective du milieu alors que l'environnement en forme sa dimension objective⁶³.

1.2.3.4 L'approche écologique

L'approche écologique est née des préoccupations partagées par les géographes et les écologues, lesquelles ont trait à l'occupation de l'espace par les êtres vivants et réciproquement⁶⁴. Bien que son origine soit relativement ancienne, elle s'est fortement développée durant ces trente dernières années⁶⁵.

Cette approche se démarque totalement des autres et tend à proposer une ré-évaluation de la notion de paysage⁶⁶, dans laquelle l'hétérogénéité et l'interactivité des écosystèmes a une place fondamentale⁶⁷. Elle suscite toutefois de vives critiques, du fait qu'elle ne fait pas référence aux phénomènes perceptifs et qu'elle est en rupture avec le sens commun de la notion⁶⁸.

⁵⁹ FILLERON, Paysage, p. 6.

⁶⁰ GERBER J-D, Rivalités d'usage, p. 14.

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Idem.*

⁶³ GERBER J-D, Rivalités d'usage, p. 16.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ FILLERON, Paysage, p. 4.

⁶⁷ GERBER J-D, Rivalités d'usage, p. 11.

⁶⁸ FILLERON, Paysage, p. 4 ; GERBER J-D, Rivalités d'usage, p. 12.

1.2.3.5 L'approche administrative

L'approche administrative de la notion de paysage est plurielle : de nombreux textes tentent de définir la notion de paysage sans qu'il soit possible de les énumérer exhaustivement, raison pour laquelle nous nous concentrerons plutôt sur les textes publiés par les offices fédéraux helvétiques.

Une première définition met en avant le fait que le paysage est en réalité formé de nombreux facteurs hétérogènes, résultant eux-mêmes d'éléments naturels comme d'éléments issus de l'activité humaine⁶⁹. Le paysage est ainsi défini comme « [une] section dynamique de l'écorce terrestre [qui] comprend plusieurs facteurs naturels que sont le sous-sol, le sol, l'eau et l'air, les facteurs culturels ainsi que les intérêts liés à l'exploitation. La combinaison de ces facteurs façonne l'espace vital des animaux, des plantes et des Hommes »⁷⁰.

La Conception Paysage Suisse propose une définition sensiblement équivalente, bien que légèrement plus aboutie, de la notion de paysage, laquelle englobe « [...] l'ensemble de l'espace, à l'intérieur et à l'extérieur des agglomérations. Elle résulte de la conjonction évolutive de facteurs naturels tels que le sous-sol, le sol, l'eau et l'air, la lumière, le climat, la faune et la flore, ainsi que des facteurs sociaux, culturels et économiques [...] »⁷¹. Cette définition est le résultat d'une concertation de l'administration fédérale et représente de ce fait le substrat de la notion de paysage telle que perçue par les services concernés⁷² ; il s'agit dès lors de la définition à retenir du point de vue de l'approche administrative de la notion, laquelle sert dans une certaine mesure de base à l'interprétation de la loi. L'administration considère d'ailleurs qu'elle a tenu compte de tous les aspects liés au paysage ; son approche du paysage, perçu comme un espace vital et économique, est ainsi qualifiée de globale⁷³. On ne saurait le contester ; on constatera toutefois à première lecture que la notion de paysage reste floue et que sa définition paraît inachevée⁷⁴. Une lecture plus approfondie permet de relever que l'administration fait étrangement appel à des notions économiques pour définir la notion de paysage. A cet égard, certains reprochent à l'administration de vouloir cerner la

⁶⁹ BISANG ET AL., Screening historique, pp. 1 s.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 1.

⁷¹ OFEFP, Le paysage entre hier et demain, p. 19.

⁷² GERBER J-D, Rivalités d'usage, p. 9.

⁷³ OFEFP, Le paysage entre hier et demain, p. 19.

⁷⁴ GERBER J-D, Rivalités d'usage, p. 9. Cette définition est toutefois reprise par la doctrine juridique, voir entre autres : LEIMBACHER ET AL., Screening, p. 157 ; ROHRER, Commentaire LPN, chap. 1, N. 25.

notion de paysage à l'aide d'outils économiques, lesquels leur paraissent inadaptés⁷⁵.

Relevons enfin que l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, aujourd'hui remplacé par l'Office fédéral de l'environnement, propose encore une autre conception du paysage, tirée de la publication *Le paysage hier et demain*. Dans ce cadre, le paysage est perçu simultanément comme un milieu vital, un espace naturel, un espace culturel, un espace économique, un espace de découvertes, le produit de notre perception critique, un espace auquel on s'identifie, un témoin de l'histoire de la Terre, un bien commun et enfin un espace international⁷⁶. Si cette publication met certes en avant « [...] le paysage en tant que théâtre de la relation de l'homme à la nature [...] »⁷⁷, on ne saurait à notre sens véritablement parler de définition mais bien plus d'un inventaire à la Prévert, duquel on retient surtout les différentes fonctionnalités du paysage.

En conclusion, on peut relever que l'approche administrative a pour principal mérite de rassembler les autres approches, ce qui lui permet d'appréhender la notion de manière relativement contemporaine et complète⁷⁸. Elle possède également un caractère pratique indéniable en ce sens qu'elle est utilisée par l'administration chargée de la mise en œuvre des différentes politiques publiques du paysage, y compris de l'application des textes juridiques y relatifs.

1.2.3.6 L'approche juridique

Si l'on fait abstraction de ses premiers balbutiements⁷⁹, l'approche juridique de la notion de paysage est relativement récente puisqu'elle est datée du XX^e siècle, plus particulièrement de sa seconde moitié⁸⁰. La raison de cette apparition tardive est simple : il n'existait pas de véritable volonté de protéger le paysage avant le XX^e siècle et *in extenso* aucune raison que le paysage soit un objet de droit⁸¹. Exprimé différemment, l'approche juridique de la notion de paysage est intrinsèquement liée à sa protection.

⁷⁵ GERBER J-D, Rivalités d'usage, p. 10.

⁷⁶ OFEFP, Le paysage entre hier et demain, pp. 8 ss. Voir également : BISANG ET AL., Screening historique, p. 6.

⁷⁷ BISANG ET AL., Screening historique, p. 6.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 5.

⁷⁹ Cf. chiffre 1.2.2.4.

⁸⁰ LARGEY, Paysage, p. 536 ; LEIMBACHER ET AL., Screening, p. 154 ; PRIEUR, Paysage, p. 98. Au surplus, voir chiffre 1.4.2.3.

⁸¹ A cet égard, LEIMBACHER rappelle que le paysage est (ou plutôt devient dès cet instant) une notion d'intérêt publique (Screening, p. 154).