articles 106, 109 et 109-1 du code minier peuvent continuer à être exploités dans le respect des prescriptions qui leur étaient applicables antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

« Les prescriptions visées à l'alinéa précédent sont, à cette date, soumises aux conditions et sanctions de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 précitée et de ses textes d'application et régies par les dispositions de l'article 6 de ladite loi.

« Les demandes d'autorisation et de permis ou les déclarations présentées antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont instruites selon les dispositions applicables au titre du code minier. Les prescriptions imposées au terme de ces procédures sont régies par les dispositions de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 précitée.

« Les décisions relatives à l'ouverture et à l'exploitation de carrières, intervenues antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, ne peuvent être déferées à la juridiction administrative que dans le délai de deux mois à compter de leur notification ou de leur publication dans les conditions définies au titre des dispositions du code minier. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 19.

(L'article 19 est adopté.)

Article 20

M. le président. « Art. 20. - Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur au plus tard six mois après sa publication au *Journal officiel*. »

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 18, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 20 :

« Les dispositions de la présente loi en ce qui concerne les carrières entrent en vigueur à la date de la publication du décret relatif aux carrières pris en application de l'article 2 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 précitée et au plus tard six mois après sa promulgation. »

La parole est à Mme le ministre.

Mme le ministre de l'environnement. Le Gouvernement souhaite éviter les risques de contentieux en précisant de façon plus explicite les modalités d'application de la loi.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Gérard Saumade, rapporteur. L'amendement n'a pas été examiné en commission. A titre personnel, je n'y suis pas favorable car le législateur ne peut subordonner l'entrée en vigueur d'une loi à celle d'un décret.

M. Jacques Limouzy. Ce serait en effet pour le moins douteux !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 18.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 20.

(L'article 20 est adopté.)

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Georges Hage.

M. Georges Hage. La prise en compte des revendications des associations et des élus locaux en matière d'environnement a démocratiquement suscité le dépôt de cette proposition de loi.

L'exploitation des carrières occasionne d'importantes nuisances. Nous ne pouvons accepter que les maires, les conseillers municipaux, couramment exposés à des conflits avec les exploitants des carrières et les riverains, ne puissent user de leurs prérogatives à l'occasion de tel ou tel choix d'installation de carrière.

Nous maintiendrons donc notre attitude d'abstention.

M. le président. La parole est à M. Jacques Limouzy.

M. Jacques Limouzy. Ayant voté ce texte en première lecture, il aurait fallu vraiment qu'il y ait des drames pour que je ne le vote pas aujourd'hui.

Une difficulté subsiste à propos du délai de recours prévu à l'article 2 *quinquies*, qui devrait courir, selon le Sénat, à partir de « l'achèvement des formalités de publicité de l'arrêté d'autorisation » et, selon un amendement adopté par l'Assemblée, à partir du « début de l'exploitation ».

M. le président. Je vous rappelle, monsieur Limouzy, que nous en sommes aux explications de vote sur l'ensemble !

M. Jacques Limouzy. Je le sais, monsieur le président, mais ma position dépend étroitement de cet élément.

Tenant compte du fait que nous reviendrons sur le sujet, puisque nous ne sommes pas d'accord avec le Sénat, je me propose de voter la proposition de loi.

La référence « au début de l'exploitation » est la seule chose qui peut nous séparer de la Haute assemblée. J'espère que de nouvelles explications seront données car, en ce qui me concerne, j'avoue que je ne sais pas ce que signifie cette notion, qui me paraît subjective.

Quoi qu'il en soit, monsieur le président, veuillez noter que je voterai la proposition de loi, en espérant être suivi par mes amis.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Sur l'ensemble de la proposition de loi, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(L'ensemble de la proposition de loi est adopté.)

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures vingt-cinq, est reprise à seize heures trente-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

3

PROTECTION ET MISE EN VALEUR DES PAYSAGES

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (nos 3049, 3091).

La parole est à M. Jean-Marie Bockel, président de la commission de la production et des échanges, rapporteur.

M. Jean-Marie Bockel, président de la commission, rapporteur. Monsieur le président Mme le ministre de l'environnement, mes chers collègues, la défense et la reconquête du paysage font incontestablement l'objet d'un consensus qui dépasse largement tous les clivages. Pourtant, le projet qui nous est présenté a suscité de nombreuses questions de fond : peut-on légiférer dans le domaine des paysages, notion par essence subjective ? Ne va-t-on pas aboutir à figer toute évolution, à enfermer les différents « acteurs » du paysage - élus, agriculteurs, industriels - dans un carcan esthétique artificiel et arbitraire ? Le projet de loi ne vise-t-il pas à remettre insidieusement en cause les acquis de la décentralisation ?

Ces inquiétudes doivent être, pour l'essentiel, dissipées. Je m'attacherai en tant que rapporteur et en tant qu'élu local, à montrer qu'elles ne sont pas réellement fondées, mais je rappellerai au préalable que le projet de loi a été le fruit d'un vrai travail de coopération, d'allers et retours permanents de l'exécutif au législatif - comme cela a été le cas d'autres textes examinés par la commission, relatifs à l'eau et aux déchets -, notamment depuis le colloque « paysages » que nous avons organisé le 4 juin dernier, auquel vous avez assisté, madame le ministre, et à l'occasion duquel le dépôt de ce texte avait été annoncé.

Nous avons, à travers la protection de nos paysages, un atout majeur à développer.

Partons du constat suivant : le paysage n'a pas été sérieusement pris en compte au cours des décennies passées, en dépit des dispositions législatives et réglementaires nombreuses, mais toujours insuffisantes. Je pense notamment à celles qui ont concerné les sites considérés comme exceptionnels, qui ne répondaient pas véritablement à nos préoccupations d'aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle on a assisté à transformations souvent brutales et fragmentées qui n'avaient pas toujours été voulues et réfléchies.

Bref, nous portons tous une part de responsabilité dans cette absence de politique. Les fortes oppositions rencontrées par les projets successifs de tracés d'autoroutes ou de TGV ont révélé un déficit de prise en compte du paysage en amont de ces projets.

Aujourd'hui, c'est clair, le droit au paysage, le droit à la beauté, à l'harmonie de l'environnement fait l'objet d'une demande sociale croissante. Il faut réhabiliter le regard de l'homme sur son environnement. Le paysage d'une région, c'est son visage et l'on doit pouvoir y lire son histoire, sa culture, en même temps que ses projets d'avenir.

Le projet de loi n'arrive donc pas par hasard : il marque une prise de conscience du paysage comme atout majeur de la qualité de la vie, du développement économique et touristique, des identités culturelles, chez tous les « acteurs » du paysage, notamment - elles ont peut-être été les premières - chez un certain nombre de collectivités territoriales.

Ce projet, madame le ministre, s'inscrit dans votre politique, dans vos priorités. Il pose également le problème du développement des filières de formation des paysagistes, problème auquel tendent également à répondre plusieurs amendements. Il est vrai que les paysagistes sont en France beaucoup moins nombreux que dans d'autres pays européens. Je crois que vous vous êtes fixé l'objectif d'en multiplier le nombre par cinq. Il faudra leur donner un véritable statut. Il n'est pas certain que cela puisse se régler dans le présent projet de loi. Mais vous pourriez au moins prendre là-dessus un certain nombre d'engagements.

Le concept de paysage - « cette étendue de pays qui s'offre à la vue » ou cette « partie d'un pays que la nature présente à un observateur », pour reprendre des définitions anciennes - est au premier abord difficile à cerner. Lors de notre colloque du mois de juin, le professeur Georges Bertrand, de l'université de Toulouse, parlait de « quadrature » du paysage, de la « complexité - diversité » de la notion de paysage et observait que le « paysage naît de la rencontre entre un être pensant doté de sensibilité et de mémoire, riche de sa culture, avec un objet matériel. »

Il soulignait que « c'est donc par essence un produit d'interface, à la fois subjectif et objectif, naturel et culturel, idéal et matériel, individuel et social. »

Certaines interrogations - certaines confusions, parfois - dans la préparation de ce projet sont liées à cette complexité de la notion de paysages. Peut-on définir juridiquement une notion aussi complexe et subjective ? Comment le juge pourra-t-il statuer sur la portée d'éventuelles atteintes aux paysages ?

Il ne s'agit pas de figer l'appréciation subjective de la qualité du paysage, mais de renforcer très sensiblement la prise en compte du paysage, réalité objective, dans la gestion de l'espace, en précisant que cette prise en compte fera l'objet d'un examen particulier dans le cadre des procédures d'urbanisme et d'aménagement.

La loi a voulu ainsi poser les conditions d'une intégration du paysage dans les multiples décisions d'aménagement, préciser les responsabilités de chacun dans ce domaine, bref, favoriser une véritable gestion du paysage. Cela conduit donc à faire évoluer un contexte juridique qui, pour le moment, ne vise que l'exception, vers une prise en compte du paysage dans sa richesse, sa diversité et aussi sa capacité à évoluer.

Pour faire bref, je passe sur la notion de paysage, dans les textes actuels, textes un peu disséminés, sans véritable précision, sans véritable efficacité. Il faut d'ailleurs constater que ces dispositions n'ont pas été réellement utilisées. Le laisser-aller a prévalu.

Le présent projet introduit des dispositions plus fortes prévoyant directement la prise en compte obligatoire du paysage, notamment dans les POS, les permis de construire, les opérations de remembrement. Il comporte deux volets princi-

paux : de l'article 1 à l'article 6 sur les règles de l'urbanisme et de l'article 5 à l'article 11, sur les procédures d'aménagement foncier et de remembrement agricole.

La commission a approuvé ces orientations.

Ce projet devra être complété par des dispositions financières et fiscales afin de mieux soutenir les efforts de ceux qui s'engagent dans une politique du paysage.

Je pense, bien sûr, aux collectivités territoriales, qui protègent activement leur patrimoine naturel ; ces dispositions, notamment fiscales, devront améliorer des mesures qui, aujourd'hui, privilégient fortement l'aménagement de l'espace au détriment de sa protection.

Je pense aussi aux agriculteurs, qui sont les premiers responsables du paysage et jouent dans ce domaine un rôle de service public qui profite à tous. L'Etat doit logiquement leur apporter la contrepartie financière de ce rôle d'entretien des paysages. Dans certains pays, y compris dans la Communauté européenne - je pense notamment à la Bavière - cela se fait déjà beaucoup mieux que chez nous. Nous n'en sommes qu'aux balbutiements, et je voudrais, sur ce point particulier, obtenir quelques assurances du ministre de l'environnement, concernant, en particulier, les moyens financiers qui seront affectés par le ministère à la mise en œuvre du fameux article 21 des fonds structurels européens.

Pour conclure, je dirai qu'il convient, au-delà de ce texte, de se placer dans la perspective d'une politique d'ensemble au service du paysage. La réflexion doit porter aussi sur les aspects périurbains, comme les entrées de villes et, plus généralement, sur le cadre de vie dans les périphéries de grandes villes. Des progrès importants restent à faire, même si les collectivités sont déjà, avec les moyens du bord, des efforts. Toute la réflexion sur la politique dite « de la ville » doit également prendre en compte cet aspect des choses. C'est respecter les gens que de penser aussi au respect de leur cadre urbain.

La qualité du paysage, c'est l'affaire de tous. C'est l'affaire de l'Etat, et pas uniquement celle du ministère de l'environnement : il y a aussi le ministère de l'agriculture, celui de l'équipement. C'est l'affaire des collectivités, bien sûr, mais aussi des responsables économiques, des industriels, des agriculteurs, des grands aménageurs comme la SNCF et EDF. Bref, c'est notre affaire à tous, en tant qu'aménageurs individuels. Ce projet est donc un pas dans la bonne direction. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à Mme le ministre de l'environnement.

Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, le paysage appartient à celui qui le regarde, car c'est son cadre de vie quotidien. Les paysages de France sont notre histoire et notre géographie. Enfin, le paysage est un outil de travail, créateur d'emplois et d'activités.

Par conséquent, nous devons le protéger, le réparer et le reconquérir. Telles sont les trois grandes idées qui nous conduisent, aujourd'hui, à examiner ce projet de loi dont l'objectif est de stopper la dégradation, souvent inconsciente, d'ailleurs, des paysages en mettant en place les instruments d'un nouveau réflexe.

Le paysage, après avoir connu une longue éclipse, revient aujourd'hui à l'avant-scène. C'est peut-être le signe des temps, car le paysage renvoie à l'action : il rassemble, il suppose toujours l'homme. Le moindre « brin de paysage » est, en effet, porteur d'une civilisation, mais aussi d'un avenir, la nature paysagère est comme un esprit qui sommeille et qui attend notre regard.

Le paysage, c'est d'abord cela : une géographie et une histoire. Il unit de manière indissoluble la nature et la culture, la terre et l'homme. En témoignant les champs en lanières de l'*openfield*, les terrasses des vignobles, le bocage ou les marais salants. A Guérande, par exemple, qui bénéficie de l'un des cinquante labels des paysages de reconquête créés par le ministère de l'environnement - il y en aura une centaine - ce sont des générations de paludiers, qui, depuis plus de mille ans, ont édifié les œillets où se dépose le sel formant cet étrange pays blanc qui présente une richesse écologique mais surtout humaine, exceptionnelle.

Pour ne méditer que sur quelques-uns de ces paysages exceptionnels, je citerai les célèbres hortillonnages d'Amiens qui illustrent parfaitement la longue durée des paysages, leur

qualité esthétique, unique et fragile, due à la continuité des efforts humains que l'on ne peut suspendre sans mettre en péril la totalité de l'espace. Ils sont très anciens et semblent avoir existé bien avant la cathédrale construite au début du XIII^e siècle.

M. Gilles de Robien. Très bien !

Mme le ministre de l'environnement. La vallée et l'eau ont dessiné les paysages et le travail lent et répété des populations a déterminé la vocation des espaces de cette vallée. Tout, ici, est l'exemple d'une négociation avec la nature car cette culture réclame un entretien permanent, conduit par des générations de familles. Tous les produits maraîchers y sont cultivés depuis fort longtemps.

Cet exemple montre que la géographie est construite par une histoire. Le paysage s'est composé en une sédimentation laborieuse, une culture exceptionnelle du vivant. Cette culture n'est pas façonnée contre la nature, mais elle l'est à travers un dialogue toujours répété. Ce dialogue, ce travail de la terre, a fini par rendre les hommes libres en droits.

La diversité des paysages français prouve que la culture a su conserver la diversité géographique, car les ensembles géographiques, quels qu'ils soient, renvoient à l'œuvre d'une communauté, communauté du temps présent mais aussi des hommes qui l'ont précédée sur ce même territoire.

Chacun porte sa pierre à l'édifice, comme sur les murets du cap de la Hague qui forme ce paysage de bocages, pétrifié, protégé du vent de mer.

Mais ces espaces se sont dégradés. Aujourd'hui, la fragilité du monde rural, d'une part, la montée des grands équipements, les constructions dues aux avancées techniques, aux nécessités économiques, la croissance de la société urbaine, le développement du tourisme, d'autre part, tout cela caractérise les grands facteurs de changements.

Cela entraîne depuis la dernière guerre les plus fortes transformations que l'histoire ait connues du paysage français et européen.

Par conséquent, nous devons prendre conscience de la liaison intime qui unit la politique économique à la politique du paysage et de la nécessité absolue que nous avons de gérer nos paysages dès lors qu'ils menacent de demeurer à l'abandon.

Le paysage a négocié le dialogue entre les identités les plus anciennes et les plus modernes. A l'opposé, on voit bien que les lieux sans passé, sans identité et sans mémoire, comme certaines banlieues, par exemple, privent ceux qui y sont transplantés de ce sentiment de sécurité qui s'attache aux paysages familiers. Mais dans les banlieues aussi, nous pouvons reconquérir et recréer des paysages.

Par conséquent, ce qui nous rassemble, c'est aussi le souci de faire en sorte que soient réglé le problème de l'insertion sociale dans ces lieux sans mémoire, et celui de la montée des inégalités devant l'environnement : il faut stopper cette dégradation des paysages ruraux ou urbains. Lieu de débat, le paysage montre simplement que, sans culture qui lui ouvre les portes, la nature n'existe pas. Il ne se laisse réduire ni aux sciences de la nature ni aux intégrismes de l'environnement parce que, en France, il porte toujours et partout la marque des hommes.

La protection en l'état fait abstraction de la présence humaine qui, pourtant, donne une échelle aux lieux et, plus encore, au travail qui produit ces paysages.

L'objectif de ce projet de loi, c'est d'abord de protéger les paysages et d'éviter la perte d'identité qui appauvrirait notre mémoire collective. C'est ensuite de réparer des paysages dégradés et de rappeler que le paysage est toujours une création collective. C'est enfin de reconquérir des lieux de vie et d'affirmer que le paysage demeure un choix de société, surtout dans les lieux les plus défavorisés qui n'y ont pas accès. Si chaque génération a construit notre paysage, il appartient aux générations présentes et futures de le mettre en valeur, et ce projet de loi s'inscrit dans cette action.

Il faut construire un nouveau réflexe, disais-je. Pour cela, le projet de loi s'organise autour de plusieurs avancées législatives.

La première concerne le plan d'occupation des sols. Ceux-ci devront désormais prendre en compte la qualité des paysages de la commune et déterminer les moyens d'en maîtriser

l'évolution. Cette disposition sera placée dans la première partie de l'article du code de l'urbanisme décrivant le contenu des plans d'occupation des sols.

Comment faire face à cette obligation nouvelle ? Par l'appel à des urbanistes, des paysagistes, des architectes, par la consultation des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement qui existent dans les départements. Aussi et surtout, par une autre façon, chez tous les élus, d'envisager ce que doit être le rôle d'un plan d'occupation des sols, qui ne doit plus être seulement un document « à deux dimensions », le plan et le zonage, destiné à arbitrer entre des occupations concurrentes du sol - ici les activités, là les logements, là les zones commerciales - mais bien une projection « à trois dimensions » d'un cadre de vie, d'un environnement.

En effet, un paysage, cela peut aussi être un paysage moderne, de l'avenir, celui que les hommes du temps présent recréent, car le paysage est vivant, il évolue. Par conséquent, qu'une collectivité humaine, qu'un conseil municipal, puisse débattre de cette identité paysagère en déterminant ce qu'il faut sauvegarder, remplacer, reconquérir, recréer, inventer, constituer, à mes yeux, un élément de nature à créer de nouveaux réflexes au moment où l'on aménage.

Le même impératif de prise en compte des paysages doit inspirer dans les plans d'aménagement de zones, c'est-à-dire les documents d'urbanisme qui régissent les zones d'aménagement concerté.

Une autre disposition du projet de loi donne aux élus le moyen d'organiser ce débat, de faire émerger cette prise de conscience d'une collectivité autour de son identité en agissant dans le cadre du plan d'occupation des sols. Désormais, le plan d'occupation des sols pourra identifier des éléments de paysage qui font partie du patrimoine collectif, par exemple des murets ou des terrasses agricoles, des réseaux de canaux, un bocage, des dallages urbains remarquables, des chemins et sentiers, des routes anciennes. Lorsque les élus auront, à travers le plan d'occupation des sols, décidé de préserver cet héritage collectif, ils pourront en contrôler les risques de destruction et le livrer intact, restauré, mis en valeur ou réinventé, aux générations suivantes.

Enfin, dans le même esprit, le plan d'occupation des sols pourra protéger, au titre des « espaces boisés », des arbres isolés ou des plantations d'alignement, des haies ou des réseaux de haies.

La seconde grande réforme proposée par ce projet de loi est relative à la création d'un volet paysager dans le permis de construire. Quiconque fera la demande d'un permis de construire devra indiquer la façon dont la construction projetée s'intègre dans le paysage. Un dessin, un montage photographique, pris depuis quelques points de vue significatifs, un croquis, permettront au décideur final qu'est le maire de se rendre compte de l'insertion paysagère du projet bâti.

Là aussi, c'est un nouveau réflexe qui vous est proposé. Aujourd'hui, le permis de construire se borne à décrire en détail la construction elle-même et à joindre un plan montrant qu'elle se situe dans une zone où s'appliquent un certain nombre de règles « mécaniques » de hauteur, de densité.

Comme vous le supposez, nous avons ces derniers mois beaucoup consulté, sur cette mesure, les associations d'élus, les milieux professionnels de la construction, les architectes, les urbanistes. Tous nous ont fait une demande et nous ont posé deux questions auxquelles je vais répondre aujourd'hui, parce que je sais que vous vous la posez et que je me la suis moi-même posée en tant qu'élus local.

La demande était que ce volet paysager ne donne pas lieu à un surcroît de procédure ni à un allongement des délais d'instruction. Je tiens à préciser que ce volet paysager fait bien partie du permis de construire déjà existant. Il ne sera pas instruit indépendamment, mais sera partie intégrante de la procédure déjà prévue.

La première question était celle des critères que les élus retiendront lorsqu'ils examineront ce volet paysager et qu'ils devront se prononcer. Comme vous le savez, il existe dans ce qu'on appelle le « règlement national d'urbanisme » une disposition peu connue, qui donne déjà au maire la responsabilité de refuser un permis de construire s'il juge que la construction projetée portera atteinte aux paysages. Cette question des critères de jugement est donc déjà posée.

Par ce projet de loi, non seulement le maire aura en main les éléments graphiques ou photographiques lui permettant de juger, mais il se fondera précisément sur les critères qu'il

aura, au nom de ses concitoyens, intégrés dans le plan d'occupation des sols. Mais ce que nous attendons surtout de cette mesure, c'est avant tout une prise de conscience par les demandeurs de permis eux-mêmes. Prendre la peine de réfléchir, avoir ce nouveau réflexe sur l'insertion paysagère, prendre la peine de visualiser une construction par rapport aux voisins, par exemple, c'est déjà le moyen de réfléchir davantage, d'agir avec plus d'intelligence et, surtout, d'avoir une approche globale de l'acte de construire.

La seconde question est celle des contraintes que cette disposition imposera aux particuliers. Je crois qu'il ne faut pas nous cacher que cela demandera un effort supplémentaire. Mais, en matière de protection de l'environnement, il y a toujours des efforts supplémentaires lorsqu'on veut aller de l'avant.

Peut-on, par une sorte d'indifférence, admettre qu'une réflexion insuffisante engage des générations et des générations d'hommes et de femmes qui auront cette construction sous les yeux ? Cette contrainte existe déjà dans de nombreux pays européens, où elle est parfaitement acceptée. Gageons que, dans quelques années, elle sera entrée dans les mœurs et qu'on s'étonnera même d'avoir mis si longtemps à la faire adopter en France.

J'en viens aux directives paysagères. Certains paysages remarquables excèdent en effet les limites d'une commune et constituent une entité beaucoup plus large. Ce sont les plus menacés, puisqu'une multiplicité de décisions pèse sur leur avenir. Il suffit alors qu'une seule commune soit indifférente ou mette en avant des intérêts à courte vue pour que tout un paysage soit durablement dégradé sans que les communes voisines puissent intervenir. Il faut donc assurer un minimum de cohérence des actions, fixer de grandes orientations qui assureront la bonne prise en compte des structures paysagères collectives, c'est-à-dire qui relèvent de plusieurs collectivités.

Quels sont les moyens dont dispose aujourd'hui l'Etat pour agir ? Le seul, en réalité, repose sur le classement au titre de la loi de 1930 sur les sites. Cette procédure est longue à mettre en place et lourde de conséquences. Elle est, par ce fait même, fréquemment mal acceptée par les élus.

Il fallait donc créer pour ces paysages larges, remarquables par leur cohérence mais appelés à évoluer ou à être aménagés, un instrument permettant, en concertation avec les élus, de fixer dans l'intérêt général, quelques grandes règles qui les protégeront tout en rendant possible l'aménagement de l'espace et l'accueil d'activités économiques ou touristiques.

Je pense par exemple à des vallées de moyenne montagne, à des arrière-pays côtiers, à des paysages de fleuves et de rivières, ou encore à des zones rurales limitrophes de grandes agglomérations particulièrement fragiles.

Ce sera le rôle de directives de protection et de mise en valeur du paysage. L'Etat, mais aussi les collectivités locales, communes, départements ou régions, pourront en prendre l'initiative. Leur élaboration se fera en concertation avec l'ensemble des collectivités concernées et elles seront approuvées par décret en conseil d'Etat.

Bien entendu, une fois adoptées, ces directives s'appliqueront aux permis de construire et les plans d'occupation des sols, comme les schémas directeurs, devront être mis en compatibilité avec elles.

Il y aura également les zones de protection du patrimoine architectural et urbain paysagères.

Dans le même ordre d'idées, en effet, le projet de loi propose que les zones de protection du patrimoine architectural et urbain puissent désormais intégrer les paysages. Tel était, à vrai dire, le cas de certaines d'entre elles, et la loi de 1983 qui les a créées prévoyait déjà que ces zones de protection pouvaient comporter des prescriptions paysagères. Cependant les mots « architectural et urbain » qui figuraient dans l'intitulé même de ces zones « architectural et urbain », prétaient à confusion.

La loi rejoint donc ici des pratiques existantes. Ce sera une bonne chose lorsqu'il s'agira de paysages intimement liés à des espaces bâtis et lorsque les élus locaux seront particulièrement impliqués dans une démarche de protection, puisque je vous rappelle qu'une zone de protection ne peut être approuvée par le préfet de région qu'après l'accord formel de la commune concernée.

J'en viens aux paysages ruraux et agricoles.

Il n'est pas besoin de vous rappeler l'extraordinaire mutation que connaît le monde rural aujourd'hui.

Les agriculteurs gèrent, entretiennent, protègent et exploitent 60 p. 100 du territoire national. Ces paysages ruraux font partie de notre identité nationale. Ils contribuent, au même titre que nos cirés, que nos côtes, que nos monuments, à notre fierté.

Ces paysages ont profondément évolué depuis quelques années. Depuis 1950, 13,7 millions d'hectares ont été remembrés et plus de 400 000 kilomètres de haies et de boisements linéaires ont été supprimés.

Aujourd'hui, les remembrements continuent, qu'il s'agisse de remembrements « classiques » liés à un souci d'améliorer les conditions d'exploitation ou de remembrements, de plus en plus nombreux, liés à la création d'infrastructures routières et ferroviaires. Le projet de loi qui vous est présenté propose plusieurs dispositions visant à améliorer les procédures de remembrement et à préserver autant que faire se peut les identités du terroir.

Il s'agit non de figer les situations, mais de faire reconnaître l'utilité agricole et rurale du paysage comme outil de travail pour la pluriactivité, notamment pour le tourisme rural, mais aussi comme valeur de protection agricole.

Ces dispositions ont été discutées directement entre moi-même et les représentants des professionnels agricoles, des syndicats, de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture, avec lesquels j'ai élaboré toutes les dispositions qui vous sont soumises.

Les haies, les alignements boisés, les plantations de bord de berges, les fossés, les ruisseaux, n'ont pas qu'un rôle de préservation de la faune, de la flore ou des paysages. Ils sont aussi des facteurs d'amélioration des exploitations, par leur rôle de coupe-vent, de prévention de l'érosion et de ruissellements, en créant des milieux propices à certaines cultures.

L'article 6 du texte qui vous est proposé pose donc un principe général selon lequel, désormais, les opérations de remembrement devront être conduites en veillant au respect et à la mise en valeur des éléments présentant un intérêt pour les milieux naturels et la patrimoine rural.

Le reste du projet propose des mesures concrètes allant en ce sens. Toute opération de remembrement devra être précédée d'une analyse précise des enjeux environnementaux, avant même que le périmètre et le mode de restructuration soient déterminés. Ces éléments seront portés à la connaissance des commissions communales et départementales qui mèneront l'opération.

Ces mêmes commissions, à l'issue de leurs travaux, pourront identifier les haies, plantations d'alignement, talus et fossés dont la remise en état, ou - ce qui est très important - la création ou la reconstruction, entreront désormais dans la catégorie des travaux dits connexes. Nous sortirons ainsi de cette logique qui fait que la façon même dont on rémunère les travaux annexes induit inexorablement la destruction des paysages.

Les collectivités locales, les départements, les municipalités auront la faculté de prendre en charge ces travaux - comme cela est déjà le cas pour le remembrement - tout comme le pourront les associations foncières créées à l'occasion des opérations de remembrement.

Enfin, la composition des commissions locales et départementales d'aménagement foncier sera elle-même modifiée, afin de mieux intégrer, d'une part, les élus locaux dont la présence est indispensable pour faire la synthèse de tous les enjeux et, d'autre part, des personnalités qualifiées en matière de protection de la nature et des paysages, mais aussi de chasse et de pêche.

Je terminerai, mesdames, messieurs, par les quatre amendements que le Gouvernement a présentés après le dépôt de ce texte sur le bureau de votre assemblée.

Le premier, dont le principe a été décidé après les tragiques événements de Vaison-la-Romaine, correspond à un engagement gouvernemental. Il concerne la protection des occupants des campings situés dans des zones soumises à risques naturels ou technologiques. Il importe, en effet, de poser clairement la question des terrains de campings qui, à travers toute la France, sont situés dans des zones à risques prévisibles.

La disposition présentée par le Gouvernement propose que l'autorité qui délivre les autorisations en matière d'exploitation de campings, c'est-à-dire dans la majorité des cas le

maire, fasse le point des risques prévisibles auxquels sont soumis les campings et fixe la liste des travaux nécessaires pour assurer l'alerte et l'évacuation des occupants. Un délai sera donné à l'exploitant pour mener à bien ces travaux, au-delà duquel il pourra se voir ordonner la fermeture du terrain et l'évacuation des occupants. En cas de carence de l'autorité locale, le préfet pourra se substituer à elle.

On le voit, il s'agit d'une mesure à la fois ferme, puisque, dans tous les cas de campings concernés, il faudra se poser la question des travaux nécessaires, et souple puisqu'elle prévoit un délai de mise en œuvre en fonction du degré d'urgence.

Le Gouvernement présentera également deux amendements concernant la protection des haies, dont j'ai déjà évoqué l'intérêt majeur pour certains paysages.

Le premier donne aux préfets la possibilité de protéger, soit à la demande conjointe du propriétaire et de l'exploitant agricole d'un terrain, soit à l'issue des travaux d'une commission de remembrement, ces boisements linéaires et plantations d'alignement, mais sans les figer pour autant : un régime d'autorisation au cas par cas est mis en place.

Cette protection, qui concernera aussi l'emprise de boisements à créer, reposera donc sur le volontariat et sur la proposition des principaux intéressés. Elle sera incitative, puisque les haies et boisements linéaires créés à ce titre bénéficieront des aides publiques attachées aux boisements de terres agricoles.

Le second amendement concernant les haies crée un régime de surveillance des plantations d'alignement diverses à partir du moment où le préfet aura délimité le périmètre d'une opération de remembrement. On sait en effet que, dans trop de cas, même s'il y a eu préparation d'un remembrement exemplaire, sa mise en œuvre implique la destruction « préventive » de nombreuses haies, de nombreux fossés, de nombreux ruisseaux et une destruction accélérée des paysages.

Enfin, le quatrième amendement reprend une proposition M. Guy Lengagne, président du Conservatoire du littoral, mais qui, entraînant un accroissement de responsabilité, et donc potentiellement de charges publiques, ne pouvait pas être d'origine parlementaire. Je le remercie tout particulièrement d'avoir préparé ce texte qui vise à donner au Conservatoire la possibilité d'intervenir sur des secteurs limitrophes des communes et cantons où il est actuellement compétent. En effet, l'équilibre et la cohérence des milieux et des sites dont cet organisme a la mission d'assurer la protection ne connaissent pas les limites administratives. Je pense par exemple à certaines zones humides de l'ouest de la France. L'Etat, par décrets en Conseil d'Etat, pourra donc étendre, au cas par cas, le champ des compétences du Conservatoire sur la totalité d'une entité écologique ou paysagère.

Je ne saurais, mesdames, messieurs, terminer cet exposé sans évoquer la question des parcs naturels régionaux.

Vous savez que le ministère de l'environnement travaille depuis plusieurs mois, en liaison avec les présidents de parc, sur un texte qui donnerait force législative à l'action de ces parcs, aujourd'hui organisée pour l'essentiel par des textes réglementaires. Une initiative parlementaire va permettre de donner une réalité à ces projets et je me réjouis de constater que plusieurs de ces dispositions sont reprises par deux amendements parlementaires au projet sur les paysages, en parfaite cohérence avec ses objectifs, car les parcs naturels sont amenés à jouer un rôle éminent dans la protection et la reconquête des paysages.

L'un de ces amendements, présenté par M. Bockel, reprend largement les dispositions actuellement négociées avec les présidents de parc et avec les parcs.

L'autre, déposé par M. Fuchs, président de la fédération des parcs, propose de donner à la charte des parcs la valeur d'une directive paysagère, au sens de celles créées par ce projet de loi.

Je souhaite que l'Assemblée adopte ces propositions. Dans l'immédiat, je ne vois que des avantages à ce que cette avancée très importante soit précisément d'origine parlementaire.

Telle est, monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, l'ambition du projet qui nous est soumis : prouver que l'on peut aménager et construire sans détruire, faire du paysage un lieu qui nous rassemble pour bien marquer ensemble que, comme je l'indiquais au début de cette intervention, le paysage appartient à celui qui le regarde, que les

paysages de France sont notre histoire et notre géographie, que le paysage est un outil de travail créateur de nouvelles activités et d'emplois. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Paul Fuchs.

M. Jean-Paul Fuchs. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, depuis quelques années, la protection de l'environnement est devenue l'une des préoccupations majeures des Français. Au-delà de la volonté générale de défendre le patrimoine naturel, c'est l'attachement de nos concitoyens à la diversité et à l'identité de nos paysages qui s'exprime.

Chacun mesure aujourd'hui l'enjeu décisif que constitue la préservation de nos paysages. Chacun sait qu'ils sont, avant tout, la condition d'un cadre de vie de qualité. Chacun a conscience de leur rôle pour la survie du biotope. De plus en plus, on se rend compte qu'ils sont également la clé du rayonnement touristique et culturel et, indirectement, de l'expansion économique par l'effet d'attraction exercé sur les entreprises.

C'est pourquoi on ne peut que se féliciter d'un projet visant à renforcer la protection des paysages, car ceux-ci subissent - vous l'avez souligné, madame le ministre - des dégradations encore trop importantes. Que l'on songe aux conséquences du tracé d'une autoroute ou d'une ligne de chemin de fer, des effets de projets urbanistiques démesurés ou d'opérations de remembrement mal conduites, sans parler du cas, maintes fois répété, du permis de construire délivré légalement et donnant lieu à une construction défigurant l'espace environnant ! Je ne fais que reprendre vos propos, madame le ministre mais l'on pourrait multiplier les exemples.

Préserver les paysages apparaît d'autant plus indispensable aujourd'hui que la législation en la matière se révèle lacunaire. Certes, la loi du 31 décembre 1913 offre une protection des monuments historiques et de leurs abords ; celle du 2 mai 1930 garantit les sites et les monuments naturels de caractère artistique contre d'importantes dégradations. Mais, vous l'avez également rappelé, le classement est une mesure très rigide, sans doute trop rigide, et l'application des mesures concernant les sites inscrits est souvent imprécise. J'ai l'exemple, dans ma circonscription, de communes dont seulement la moitié est concernée : d'un côté, on peut mettre des tuiles, de l'autre on ne peut pas. Cela est totalement absurde !

Le code de l'urbanisme évoque, il est vrai, la notion de paysage dans la réalisation des études d'impact ou dans la procédure de délivrance du permis de construire. Toutefois, ces textes n'ont qu'une portée vague ou ponctuelle et ils ne prescrivent guère une protection générale des paysages.

Je suis donc favorable, sur le principe, à la mise en place de directives de protection et de mise en valeur des paysages au même titre qu'il existe déjà, en application de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, des prescriptions nationales ou des prescriptions particulières à certaines parties du territoire. Il convient cependant que les collectivités locales intéressées jouent un rôle majeur dans l'élaboration de ces textes et que ceux-ci s'imposent aux autres documents d'urbanisme.

Il est également nécessaire que la préservation des paysages soit fermement prise en compte dans l'élaboration des plans d'occupation des sols, des plans d'aménagement de zones d'aménagement concerté, comme dans la procédure de délivrance du permis de construire.

Il me paraît indispensable aussi que les opérations d'aménagement foncier ou celles de remembrement procèdent du même souci de protection de l'environnement et que des règles légales imposent que ce qui a été dégradé ou détruit soit restitué en l'état aux frais des personnes responsables.

Toutes ces initiatives que vous avez évoquées, madame le ministre, vont, à l'évidence, dans le sens de l'histoire, puisqu'elles répondent, de fait, aux aspirations de la plupart des Français. Et pourtant, je me pose plusieurs questions.

La dernière décennie a été marquée, en France, par un vaste processus de décentralisation et personne n'est favorable à un retour en arrière en la matière. Or, j'ai l'impression que nombre de vos propositions y tendent.