HAL
open science

# Le droit du paysage en France et en Corée : étude comparée

Kwangjin Moon

▶ To cite this version:

Kwangjin Moon. Le droit du paysage en France et en Corée : étude comparée. Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2018. Français. NNT : 2018PA01D044 . tel-01959223

HAL Id: tel-01959223
https://theses.hal.science/tel-01959223v1

Submitted on 18 Dec 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHÉON-SORBONNE
ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT DE LA SORBONNE
DÉPARTEMENT DE DROIT PUBLIC ET DROIT FISCAL

# Le droit du paysage en France et en Corée

## Étude comparée

Thèse pour le doctorat en droit public
présentée et soutenue publiquement le 11 octobre 2018
par

Monsieur **Kwangjin MOON**

Sous la direction de Monsieur **Norbert FOULQUIER**
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Membres du Jury

Madame **Camille BROYELLE**
Professeur à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas (rapporteur)

Monsieur **Norbert FOULQUIER**
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (directeur de recherche)

Monsieur **Yann KERBRAT**
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Monsieur **Frédéric ROLIN**
Professeur à l'Université Paris-Sud (rapporteur)

Monsieur **Vincent VALENTIN**
Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Rennes

L'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions devront être considérées comme propres à leurs auteurs.

# SOMMAIRE

**INTRODUCTION GÉNÉRALE**

**PREMIÈRE PARTIE : APPROCHE MATÉRIELLE DU PAYSAGE EN DROIT**

**Titre I - Le caractère universel du paysage en droit**

Chapitre I - La juridicisation de la notion de paysage par le concept universel de l'esthétique en France

Chapitre II - La rupture entre la coutume universelle et le régime juridique en matière de paysage en Corée

**Titre II - Le caractère subjectif du paysage en droit**

Chapitre I - La subjectivisation de la notion de paysage en droit français

Chapitre II - L'avènement du concept subjectif du paysage en droit coréen

**DEUXIÈME PARTIE : APPROCHE PROCÉDURALE DU PAYSAGE EN DROIT**

**Titre I - L'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel en matière de paysage**

Chapitre I - L'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel en matière de paysage en France

Chapitre II - L'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel en matière de paysage en Corée

**Titre II - L'accès à la justice en matière de paysage**

Chapitre I - L'accès à la justice en matière de paysage en France

Chapitre II - L'obstacle à l'accès à la justice en matière de paysage en Corée

**CONCLUSION GÉNÉRALE**

# LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

| | |
|---|---|
| ABF | Architecte des bâtiments de France |
| *AJDA* | *Actualité juridique - Droit administratif* |
| ALUR | Accès au logement et un urbanisme rénové |
| AMVAP | Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine |
| Ass. | Assemblée |
| *BJDU* | *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme* |
| *Bull.* | *Bulletin* |
| c/ | contre |
| C. A. | Cour d'appel |
| C. A. A. | Cour administrative d'appel |
| Cass. Crim. | Chambre criminelle de la Cour de cassation |
| C. C. | Conseil constitutionnel |
| C. Cons. | Cour constitutionnelle |
| C. E. | Conseil d'État |
| CEDH | Cour européenne des droits de l'homme |
| CJCE | Cour de justice des Communautés européennes |
| CNDP | Commission nationale du débat public |
| *Comm.* | *Commentaire* |
| CSPNB | Conseil scientifique du Patrimoine naturel et de la Biodiversité |
| DC | Décision de conformité |
| DOO | Document d'orientation et d'objectifs |
| D. P. | Dalloz périodique |
| DREAL | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| *GAJA* | *Grands arrêts de la jurisprudence administrative* |
| IFLA | *International Federation of Landscape Architects* |
| *JORF* | *Journal officiel de la République française* |
| *JOUE* | *Journal officiel de l'Union européenne* |
| OAP | Orientation d'aménagement et de programmation |

| | |
|---|---|
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| PADD | Projet d'aménagement et de développement durables |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| POS | Plan d'occupation des sols |
| PSMV | Plan de sauvegarde et de mise en valeur |
| QPC | Question prioritaire de constitutionnalité |
| *R.* | *Recueil* |
| *RDI* | *Revue de droit immobilier* |
| *Req.* | *Requête* |
| *RFDA* | *Revue française de droit administratif* |
| RLP | Règlement local de publicité |
| RNU | Règlement national d'urbanisme |
| T. A. | Tribunal administratif |
| T. Corr. | Tribunal correctionnel |
| T. D. | Tribunal de district |
| S. | Sirey |
| SCoT | Schéma de cohérence territoriale |
| SD | Schéma directeur |
| SDAU | Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme |
| UE | Union européenne |
| UNESCO | *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* |
| ZNIEFF | Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique |
| ZPPAU | Zone de protection du patrimoine architectural et urbain |
| ZPPAUP | Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager |

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

« Un paysage, c'est un état de ton esprit, comme la colère, comme l'amour, comme le désespoir... Et la preuve c'est que, si tu peins le même paysage, un jour de gaieté, et un jour de tristesse, il ne se ressemble pas du tout. »

Octave MIRBEAU, « Dans le ciel »
*L'Écho de Paris*, le 21 janvier 1893

Les paysages constituent non seulement l'identité cultuelle d'un pays ou d'une région, mais aussi le cadre de vie des populations, si bien qu'aujourd'hui, l'État et les collectivités territoriales se préoccupent de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques du paysage qui ont pour objectif de protéger et de mettre en valeur des paysages[1]. Dans le cas des États de droit démocratiques, il est évident que les autorités publiques doivent exercer leurs fonctions relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages en conformité avec les règles juridiques concernées, comme d'autres activités de la puissance publique.

En France et en Corée, la prise en compte juridique des paysages n'est pas récente[2], mais les législateurs de ces deux pays ont retardé l'élaboration d'une loi dédiée à la protection et à la

[1] Voir Michel PRIEUR, « Paysage et approches sociale, économique, culturelle et économique », in *Paysage et développement durable : Les enjeux de la Convention européen du paysage*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, juillet 2006, pp. 9-29.

[2] En France, une première législation susceptible d'affecter la protection des paysages fut adoptée en 1887 : la loi du 30 mars 1887 pour la conservation des monuments historiques et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique (JORF du 31 mars 1887, p. 1521). En droit moderne coréen, le régime juridique susceptible de prendre en compte les paysages apparut sous la colonisation japonaise (1910-1945), par exemple, le décret n° 18 par Gouverneur général de *Joseon* du 20 juin 1934 sur l'urbanisme de *Joseon* (조선시가지계획령, 朝鮮市街地計劃令) et le décret n° 6 par Gouverneur général de *Joseon* du 9 août 1933 sur la conservation des trésors, monuments historiques, sites et monuments naturels de *Joseon* (조선보물고적명승천연기념물보존령, 朝鮮寶物古蹟名勝天然記念物保存令).

mise en valeur des paysages[3]. De plus, la définition du paysage n'a apparu en droit français et coréen qu'au milieu des années 2000[4].

On pourrait supposer que ce phénomène juridique relatif au paysage, c'est-à-dire la difficulté de la juridicisation du paysage découle de l'ambiguïté de la notion de paysage. Il s'agit de la subjectivité de l'esthétique intrinsèque de la notion de paysage. Autrement dit, un paysage peut être diversement apprécié selon les goûts de chacun. C'est une telle subjectivité qui a suscité un obstacle à la juridicisation de la notion de paysage. Le Professeur Jacqueline MORAND-DEVILLER considère donc que, pour les sceptiques, « le beau ne se décrète pas »[5] et que « le juriste ne cherchera pas à définir le paysage »[6]. Par conséquent, en droit français et coréen, la protection et la mise en valeur des paysages étaient prises en compte de manière indirecte et parcellisée dans différents domaines : le droit du patrimoine culturel, le droit de l'environnement, ainsi que le droit de l'urbanisme.

Pour et avant d'étudier le droit du paysage en France et en Corée, il convient tout d'abord de s'interroger sur la notion de paysage. Habituellement, le paysage est perçu comme une belle étendue ou un beau spectacle que l'on regarde. D'aucuns visiteront des sites touristiques pour admirer un beau paysage, mais la valeur du paysage ne se limite pas au beau. D'une part, le paysage joue un rôle non négligeable en contribuant à la sensation de bien-être des individus[7]. D'autre part, pour sa dimension culturelle, il acculture la population à une certaine esthétique. Comme sa perception varie non seulement selon les points de vue et les époques, mais aussi selon les goûts individuels, même si le paysage fait l'objet de plusieurs disciplines qui l'abordent diversement, l'ambiguïté du concept du paysage n'a jamais disparu. Ce constat vaut évidemment pour la France (A).

---

[3] En France, a été élaborée la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (*JORF* du 9 janvier 1993, p. 503). En Corée, a été élaborée la loi n° 8478 du 17 mai 2007 sur le paysage (경관법).

[4] En France, la Convention européenne du paysage de 2000 qui définit, dans son article 1er.a, le paysage a été entrée en vigueur le 1er juillet 2006. En Corée, la loi du 17 mai 2007 donne une définition du paysage.

[5] Jacqueline MORAND-DEVILLER, « L'esthétique décrétée », in *L'esthétique urbaine*, Colloque du 9 novembre 1991, *Droit et ville*, n° 33, 1992, p. 73.

[6] Jacqueline MORAND-DEVILLER, « Environnement et paysage », *AJDA*, n° 9/1994, p. 588.

[7] Voir Yves LUGINBÜHL, « Paysage et bien-être individuel et social », in *Paysage et développement durable : Les enjeux de la Convention européen du paysage*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, juillet 2006, p. 37.

Comme tous les pays, toutes les régions ont leurs propres paysages, la Corée présente également les siens propres et, à la fois, son concept du paysage influencé par plusieurs éléments (B). Puisque le paysage se forme sous l'action d'éléments très divers, tous les paysages peuvent avoir leur propre spécificité. Par ailleurs, si un paysage peut être diversement apprécié suivant les observateurs, l'esprit de l'homme est aussi susceptible d'être retenu comme un autre élément influent sur le paysage. Or, la notion de paysage qui comporte une dimension esthétique revêt toujours une part d'ambiguïté et de subjectivité. Par conséquent, non seulement les paysages, mais aussi la notion de paysage peuvent être différemment appréciés selon les situations particulières à chaque société.

Compte tenu de ce constat, il est possible de comparer le droit français et coréen du paysage (C).

### A. L'ambiguïté du paysage en France

Résultant de l'addition du suffixe « -age » au radical « pays », le mot « paysage » peut signifier l'ensemble du pays ou sa situation. Ce terme qui fut inventé dans la langue française à la Renaissance a évolué au fil du temps en émergeant dans plusieurs domaines (1). Il n'est donc pas aisé de découvrir d'emblée la définition du paysage, étant donné l'ambiguïté du concept. Cependant, différentes sciences saisissent le paysage en tant qu'objet d'étude et permettent de cerner ce concept (2).

#### 1. L'apparition et l'évolution du terme de paysage

À l'origine, le terme de paysage apparaît aux Pays-Bas au XV$^{e}$ siècle sous la forme *landskip* chez les peintres flamands[8]. À cette époque, ce terme est utilisé comme synonyme de tableau représentant la perspective moderne. Cependant, la manifestation d'une conscience du paysage dans l'acception moderne apparaît déjà à la fin du Moyen Âge en littérature et en

[8] Paul CLAVAL, *De la terre aux hommes : La géographie comme vision du monde*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 155.

peinture[9]. Elle est au cœur de la lettre de 1336 que PÉTRARQUE consacre à l'ascension du Mont Ventoux et dans la fresque du Bon Gouvernement peinte par Ambrogio LORENZETTI au palais communal de Sienne entre 1337 et 1340[10]. Le terme a une même origine en France, comme dans les autres pays européens, à partir de la Renaissance. Ainsi, en 1549, le mot « paysage » fait son entrée dans le dictionnaire franco-latin de Rober ESTIENNE afin de désigner une représentation peinte du monde réel comme une campagne ou un jardin[11].

Jusqu'au XVIII^e^ siècle, le terme de paysage désigne fondamentalement un genre pictural ou des images de villes[12]. Mais, dès le début du XIX^e^ siècle, la géographie se saisit du paysage sous l'influence d'Alexandre DE HUMBOLDT[13] qui publie l'ouvrage de sciences naturelles intitulé *Cosmos : Essai d'une description physique du monde* entre 1847-1859. Dans l'introduction de son œuvre, une signification nouvelle est conférée au paysage car l'auteur insiste sur « les différences de sensations qu'excite le caractère du paysage, et auxquelles ce caractère donne du charme et de la durée »[14]. Au début du XX^e^, dans *Tableau de la géographie de la France*[15], Paul VIDAL DE LA BLACHE présente les paysages français dans leur diversité et souligne leur air de famille[16]. D'ailleurs, dans *Principes de la géographie humaine*[17], il ramène l'objet de la discipline à l'étude des paysages pour la cohérence de la géographie française[18].

---

[9] Michel BARIDON, *Naissance et renaissance du paysage*, Arles, Actes Sud, 2006, p. 356.

[10] Augustin BERQUE, *La pensée paysagère*, Paris, Archibooks + Sautereau Éditeur, 2008, p. 8 ; Paul CLAVAL, *op. cit.*, pp. 155-156.

[11] Michel PÉRIGORD, *Le paysage en France*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 13.

[12] Paul CLAVAL, *op. cit.*, p. 157.

[13] Alexandre DE HUMBOLDT, considéré comme le précurseur de la géographie moderne, publia son œuvre *Vue des cordillères et monuments des peuples indigènes de l'Amérique* en 1810. Alors que le mot paysage n'y représente jamais, il fait connaître au public européen la physionomie des pays qu'il a traversés. : *cf.* Paul CLAVAL, *op. cit.*, pp. 157-158.

[14] Alexandre DE HUMBOLT, *Cosmos : Essai d'une description physique du monde, tome 1*, traduit par Juliette GRANGE, Paris, Utz, 2000, pp. 39-40.

[15] Paul VIDAL DE LA BLACHE, *Tableau de la géographie de la France*, Paris, Hachette, 1903.

[16] Paul CLAVAL, *op. cit.*, p. 158.

[17] Paul VIDAL DE LA BLACHE, *Principes de la géographie humaine*, Paris, Colin, 1922.

[18] Miche PÉRIGORD, *op. cit.*, p. 19.

Le géographe Augustin BERQUE regroupe les « critères de l'existence du paysage comme tel » en quatre catégories : d'abord, « des représentations linguistiques, c'est-à-dire un ou des mots pour dire ''paysage'' », en deuxième lieu, « des représentations littéraires, orales ou écrites, chantant ou décrivant les beautés du paysage », en troisième lieu, « des représentations picturales, ayant pour thème le paysage », enfin, « des représentations jardinières, traduisant une appréciation proprement esthétique de la nature (il ne s'agit donc point de jardins de subsistance) »[19]. Dans cette énumération des critères relatifs au processus de l'évolution du terme de paysage, le dernier critère concerne de nos jours l'objet d'étude de plusieurs disciplines scientifiques.

### 2. Le vaste concept du paysage

Pour le dictionnaire *Le Petit Robert*, le mot « paysage » désigne une « partie d'un pays que la nature présente à un observateur »[20]. *Le Petit Larousse* le définit comme « étendue de terre qui s'offre à la vue - une telle étendue, caractérisée par son aspect »[21]. Dans *Hachette*, le mot paysage comporte deux définitions comme « étendue de pays qui s'offre à la vue » et « nature, aspect d'un site, etc. »[22]. Il semble que ces significations communes dans les dictionnaires français adoptent le concept spatial du paysage. On ne peut toutefois nier qu'il s'agit d'un espace regardé par l'homme. Du point de vue des géographes et philosophes, puisque le sentiment ou l'âme de l'homme se reflète sur le paysage, celui-ci n'est pas considéré que comme un espace simple. Ainsi, il est impossible de cerner le sens de ce terme avec certains dictionnaires sans la prise en compte des définitions ou des concepts du paysage en géographie (a) et en philosophie (b).

---

[19] Augustin BERQUE, *Les raisons du paysage : De la Chine antique aux environnements de synthèse*, Paris, Hazan, 1995, p. 34.

[20] Dictionnaire *Le Petit Robert 2014*, Paris, Dictionnaires Le Petit Robert, 2013, p. 1836.

[21] Dictionnaire *Le Petit Larousse, grand format*, Paris, Larousse, 2004, p. 797.

[22] Dictionnaire *Hachette, Édition 2012*, Paris, Hachette, 2011, p. 1211.

### a) En géographie

Chez le géographe Yves LACOSTE, le paysage est défini comme « l'espace géographique que l'on peut voir depuis un certain point »[23]. Cette définition semble vouloir dire que le paysage peut être diversement perçu suivant les divers points de vue des individus ou le moment, même si l'on observe le même lieu. Cette particularité du paysage découle de ce qu'il implique un « concept central de la géographie humaine et culturelle »[24], c'est-à-dire une approche culturelle d'un espace par l'homme. De fait, comme constaté précédemment dans l'évolution de la géographie, le paysage fait l'objet de son étude principale. Il s'agit du fait que la géographie s'intéresse à « la tension entre nature et culture, ou entre monde matériel et symbolique »[25], le paysage permet de la poursuivre. Ainsi, caractérisé au terrain perceptible à l'œil, le paysage révèle « une réalité culturelle »[26] par l'homme vers un certain espace, il ne saurait être un objet.

Augustin BERQUE développe le concept en tenant compte de l'interaction entre le sujet qui contemple un objet et l'objet qui est observé par un sujet. Ainsi, le paysage est considéré comme « une médiation entre le monde des choses et celui de la subjectivité humaine »[27]. Cette définition permet au paysage de se constituer en trois éléments : le sujet, l'objet et la relation entre les deux. À défaut d'un seul des trois éléments, la formation du paysage ne peut être entière. Sur ce point, le paysage se structure à travers le processus à caractère objectif, dont l'homme provoque une certaine émotion envers un espace, mais ces émotions peuvent être diverses selon la situation du sujet sous l'effet du vécu culturel ou du goût individuel.

En revanche, les géographes relèvent que le paysage peut être construit non seulement par l'homme, mais aussi pour l'homme car il se concrétise dans différents domaines pratiques, par exemple l'écologie[28], l'agriculture[29], l'aménagement[30], l'horticulture[31], etc. En réalité, ces

---

[23] Yves LACOSTE, *De la géopolitique aux paysages : Dictionnaire de la géographie*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 288.

[24] Gabriel WACKERMANN (sous la direction), *Dictionnaire de géographie*, Paris, Ellipses, 2005, p. 292.

[25] *Ibid.*

[26] Michel PERIGORD, *op. cit.*, p. 22.

[27] Augustin BERQUE, *op. cit.*, p. 22.

[28] Jacques BAUDRY, « Approche écologique du paysage », in *Lectures du paysage*, Paris, Foucher, 1986, p. 23.

disciplines essaient d'appréhender et de structurer le paysage de la manière plus favorable à elles-mêmes. Ces circonstances accroissent l'ambiguïté du concept du paysage.

### b) En philosophie

En philosophie, le paysage est lié à « la libre contemplation de la nature dans un mouvement intérieur de l'âme, tendue vers l'harmonie divine »[32]. On peut accepter ce concept philosophique du point de vue de l'art car il évoque l'effet de la relation entre la nature et l'âme, c'est-à-dire le sentiment que fait naître l'interaction entre l'espace naturel et l'âme humaine. Le philosophe Alain ROGER, bien qu'il ne définisse précisément pas le paysage, insiste sur la distinction du pays et du paysage comme les rapports entre « nudité » et « nu »[33]. Pour lui, le paysage peut être le résultat de l'« artialisation » du pays, c'est-à-dire, le produit de l'art[34].

Au point de vue philosophique, alors que la géographie insiste sur la dimension culturelle du paysage, il s'agit de la perception esthétique. En principe, la nature ne peut être « ni belle ni laide », mais le paysage permet de « parler de la nature en termes d'harmonie, de beauté, d'équilibre de ses parties »[35]. De plus, au contraire de la prise en compte géographique[36], le

---

[29] Jean-Pierre DEFFONTAINES, « Un point de vue d'agronome sur le paysage », in *Lectures du paysage*, *op. cit.*, p. 33.

[30] Pierre DONADIEU, « Paysage et aménagement de l'espace », in *Lectures du paysage*, *op. cit.*, p. 63.

[31] Jean-Marie CHASSAGNE, « Lecture du paysage en formation technique horticole », in *Lectures du paysage*, *op. cit.*, p. 105.

[32] André JACOB (sous la direction), *Les notions philosophiques : Dictionnaire, tome 2*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, p. 1885.

[33] Alain ROGER suppose que le pays n'est jugé comme le paysage que par la médiation du regard, comme si la nudité en tant que corps féminin se transforme en nu en tant qu'œuvre d'art. : *cf.* Alain ROGER, *Nus et Paysages : Essai sur la fonction de l'art*, Paris, Aubier, 2001, pp. 123 et *sq.*

[34] Alain ROGER, *Court traité du paysage*, Paris, Gallimard, 1997, p. 17.

[35] Anne CAUQUELIN, « La porte du fond », in *La théorie du paysage en France 1974 - 1994*, Seyssel, Champ Vallon, 1995, p. 386.

[36] Augustin BERQUE ne distingue pas l'environnement de la représentation du paysage étant donné que le paysage reflète celui réel ou bien d'une image. : *cf.* Augustin BERQUE, *op. cit.*, p. 12 ; Le paysage peut devenir synonyme d'environnement dans les processus de perception de l'espace et se confond alors avec l'espace vécu. : *cf.* Pierre GEORGE, Fernand VERGER (sous la direction), *Dictionnaire de la géographie, 10e édition*, Paris, Puf, 2009, p. 318.

paysage est *stricto sensu* considéré comme ce qui ne fait pas partie de l'environnement, c'est la raison pour laquelle le paysage est « une notion plus ancienne d'origine artistique, et relevant, comme tel, d'une analyse essentielle esthétique »[37]. Ainsi, Alain ROGER souligne qu'« un paysage n'est jamais réductible à sa réalité physique - les géosystèmes des géographes, les écosystèmes, etc. -, que la transformation d'un pays en paysage suppose toujours une métamorphose, une métaphysique, entendue au sens dynamique »[38].

### B. Les éléments influant sur le concept du paysage en Corée

Les éléments influant sur le concept du paysage sont très divers. On peut les énumérer comme suit : la géographie, la nature, l'écosystème, l'ethnie, l'histoire, la culture, la religion, l'éducation, l'économie, ainsi que le mode de vie. Les Occidentaux peuvent concevoir le paysage de la Corée comme étant similaire à celui de la Chine ou du Japon voisinant avec la Corée car les traits des paysages de ces pays d'Asie orientale peuvent leur apparaître semblables. D'une part, ces trois pays entretenaient des échanges culturels dans l'histoire, donc cela agissait sur leurs paysages. Mais d'autre part, le concept du paysage coréen est considéré comme ayant une particularité se différenciant des paysages voisins, parce qu'il existe des situations physiques particulières et une philosophie ou une théorie propre au concept du paysage en Corée. Ainsi, afin de mieux comprendre la particularité de ce concept, il conviendrait de tenir compte des éléments physiques agissant sur la nature (1) et de ceux immatériels formant la culture et l'art (2).

#### 1. Les éléments physiques

Il est certain que les éléments culturels sont pris en considération dans la formation des paysages. La culture est en effet une conséquence créée par des activités de l'homme, mais aussi elle se forme sur les bases de la nature et de l'environnement de l'homme. Étant donné que l'homme vit toujours dans un milieu naturel, d'une part il se soumet à la nature, d'autre part il en profite. Ainsi, des membres de chaque société nationale ou locale vivent en s'adaptant aux conditions naturelles spécifiques, donc ces dernières peuvent influencer les caractéristiques des paysages selon les régions, ainsi que la manière de concevoir leurs paysages. Quant aux éléments

[37] Alain ROGER, *op. cit.*, p. 126.

[38] *Ibid.*, p. 9.

physiques qui distinguent la particularité naturelle coréenne, il faut prendre en considération les conditions géographiques (a) et climatiques (b).

### a) Les conditions géographiques de la Corée

Située au Nord-Est du l'Asie, la péninsule coréenne[39] s'étend entre 33° 15' et 42° 25' de latitude nord (environ 1 000 km de long), 122° 15' et 128° 30' de longitude est (de 200 à 300 km de large) de la France[40]. Elle est entourée de mers par trois cotés à l'ouest, au sud et à l'est ; sa frontière nord fait face à la Chine et à la Russie. Au-delà de la mer, la Chine et le Japon se situent respectivement à l'ouest et à l'est de la péninsule. Elle constitue un espace de 220 000 $km^2$ (pour la Corée du Sud, 98 484 $km^2$), l'équivalent des deux cinquièmes de la France[41]. Son territoire se compose de 80 % de montagnes (pour la Corée du Sud, 70 % de montagnes) dont l'altitude est souvent à inférieure à 1 000 mètres[42]. Les montagnes et les vallées sont nombreuses, d'où la présence des rivières et fleuves. On peut le constater du fait qu'il y a, en Corée du Sud, 61 cours d'eau nationaux et 3 771 cours d'eau locaux en 2007, qui s'appliquent à la loi du 30 décembre 1961 modifiée sur le cours d'eau[43], et environ 25 000 petits cours d'eau qui s'appliquent à la loi du 5 janvier 1995 modifiée sur l'aménagement du petit cours d'eau[44].

Pour les Coréens, on ne pourrait soustraire de tels montagnes et cours d'eau à leurs paysages habituels. Bien qu'ils puissent les voir facilement autour d'eux, les Coréens préfèrent un tel environnement quotidien. De plus, comme le souligne le Professeur Kwangyoun LEE, les montagnes et les cours d'eau qui ont un rôle capital dans le paysage coréen étaient « considérés comme sacrés et sanctifiés » dans le passé[45]. Les Coréens ne se contentent pas simplement de les voir, ils attachent de la valeur à l'interaction entre l'homme et la nature. Une telle manière est

---

[39] L'article 3 de la Constitution de la République coréenne (la Corée du Sud) décide que son territoire comprend « la péninsule coréenne et les îles adjacentes », en y incluant celui de la Corée du Nord.

[40] Paul TOURNAFOND, *La Corée*, Paris, Elibron Classics, 2005, p. 8.

[41] Claude CHANCEL, *Le défi coréen ; histoire-économie-politique*, Paris, Eyrolles, 1993, p. 13.

[42] *Ibid.*, p. 14.

[43] Loi n° 892 du 30 décembre 1961 modifiée sur le cours d'eau (하천법).

[44] Loi n° 4873 du 5 janvier 1995 modifiée sur l'aménagement du petit cours d'eau (소하천정비법).

[45] Kwangyoun LEE, « L'intégration de la coutume dans l'ordre juridique environnemental en Corée », in *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale : Élément d'ici et d'ailleurs...*, Sous la direction de Nadège MEYER et Carine DAVID, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 412.

liée non seulement au jugement esthétique du paysage, mais aussi à la philosophie du *feng-shui* qu'il nous faudra examiner en tant qu'idées traditionnelles sur le paysage en Corée.

En outre, les conditions géopolitiques aussi ont pu exercer de grandes influences sur le concept du paysage en Corée. La Corée se situent entre la Chine et le Japon, elle entretient d'une part des échanges culturels avec ces pays voisins depuis longtemps ; d'autre part, elle a subi des guerres et une période colonisée. Par exemple, le bouddhisme a été transmis de la Chine en Corée au IX$^{e}$ siècle (et de la Corée au Japon au XI$^{e}$ siècle), et, l'implantation de la culture bouddhique a entraîné la construction de nombreux édifices bouddhiques, mais a aussi contribué à modifier leur mode de vie. En revanche, parfois, la guerre ou la colonisation a fait changer de direction pour la protection des paysages.

**b) Les conditions climatiques de la Corée**

En général, le climat de la Corée dépend largement de la latitude, de la continentalité, de l'environnement maritime et de la mousson[46]. En hiver, les vents du nord-ouest, de la Sibérie soufflent sur la péninsule coréenne, et au contraire, ceux du sud-est et de l'océan Pacifique en été. Ainsi, son climat est, en hiver, froid et aride, et, en été, quasi tropical, humide et pluvieux. Au printemps et en automne, le temps doux ou frais subit l'influence des vents du sud-ouest, du fleuve *Yangzi* de la Chine et, au début de l'été, la saison des pluies résulte de la rencontre entre l'anticyclone chaud et humide du Pacifique nord et l'anticyclone froid et humide de la mer d'Okhotsk. À l'exception des régions montagnardes et des îles, la température moyenne de la Corée du Sud est annuellement entre 10 et 15 degrés, en août entre 23 et 26 degrés, en janvier entre -6 et 3 degrés[47].

Par conséquent, bien que les variations climatiques soient importantes suivant la saison, la caractéristique des quatre saisons se présente distinctement sur la péninsule coréenne. Une telle caractéristique climatique non seulement enrichit la végétation, mais aussi diversifie la faune. La variété de l'écologie a une influence positive sur le paysage naturel et, de plus, les transformations de la nature avec le changement de saison peuvent caractériser le paysage coréen.

---

[46] Claude CHANCEL, *op. cit.*, p. 16.

[47] Administration météorologique de Corée du Sud, « Le climat de la Corée de Sud », sur le site Internet : « http://www.kma.go.kr/weather/climate/average_south.jsp ».

Or, les conditions climatiques ne sont pas impliquées seulement dans le paysage naturel car la forme de l'architecture est traditionnellement dominée par les conditions climatiques. C'est-à-dire que l'architecture, surtout pour le logement, évolue pour se protéger de la pluie, du vent et du froid et que la forêt abondante agit sur des matériaux de construction. En Corée, on préfère traditionnellement la maison située face à la montagne, empêchant le vent du nord froid en hiver, et l'arbre est abondamment utilisé en tant que matériaux de construction.

### 2. Les éléments immatériels

Bien que le contexte historique, notamment l'évolution des relations avec avec la Chine et le Japon, ait influencé le concept du paysage en Corée, le paysage coréen se différencie de celui des pays voisins. En effet, leur paysage est influencé par plusieurs éléments immatériels, au-delà d'une différence des conditions géographiques et climatiques entre la Corée et les pays voisins. En Corée, il existait depuis longtemps une philosophie traditionnelle tissant une relation entre l'environnement et le paysage. De plus, le concept du beau présente aussi une particularité par rapport à celui de l'Occident ou des pays voisins. On pourrait donc découvrir la spécificité de la notion de paysage coréen à travers la philosophie traditionnelle du paysage (a) et les dimensions coréennes de l'esthétique (b).

#### a) Les idées de paysage dans l'histoire et la tradition de la Corée

En Corée, il existait une philosophie relative à l'interprétation et à l'utilisation des sols et espaces pendant environ 2 000 ans. Cette philosophie peut être également considérée comme l'art et l'idée du paysage et de l'environnement en Corée, il s'agit de « la philosophie du *feng-shui* (풍수사상) » ou « la géographie du *feng-shui* (풍수지리) ». Formé par la combinaison de deux lettres sino-coréeennes, le mot *feng-shui* (풍수, 風水) désigne étymologiquement « le vent (풍, 風) » et « l'eau (수, 水) », c'est-à-dire « la nature »[48]. Une telle philosophie a donné

[48] En géographie du *feng-shui*, le vent signifie « l'énergie (*qi*, 기, 氣), et l'eau signifie « le sang (*hyeol*, 혈, 血), » sous l'influence du taoïsme. Donc cette philosophie est considérée comme ayant une relation avec des principes de la nature et l'univers. : Chonggeun YOO, Yeongju CHOI, *Le principe du 'feng-shui' coréen*, Séoul, Donghaksa, 1997, p. 17.

naissance en Corée à cette science permettant de trouver les meilleurs endroits, en s'harmonisant systématiquement avec la pensé orientale[49].

Toutefois, d'un certain point de vue, la philosophie du *feng-shui* est fréquemment considérée comme une superstition non scientifique car l'on ne peut pas percevoir l'essentiel et la sentir par les cinq sens de l'homme[50]. Cependant, cette philosophie est, même de nos jours, exploitée en matière d'urbanisme et d'architecture pour la création des nouvelles villes et l'emplacement des logements et des bâtiments. Pour envisager la particularité de la notion de paysage en Corée, il faudrait donc avant tout observer le rôle de la philosophie du *feng-shui* (i) et tenter d'appliquer cette philosophie aux paysages (ii).

i) Le rôle de la philosophie du *feng-shui* en Corée

En Corée, la philosophie du *feng-shui* est généralement connue pour avoir été importée de Chine. Son origine remonte au IX^e^ siècle, lors de l'étude faite par le grand moine bouddhiste DOSEON (827 - 898) du royaume de *Silla* (l'ancienne Corée de 57 av. J.-C. à 935) sous la dynastie *Tang* (l'ancienne Chine de 618 à 907). Ce moine a rédigé, après avoir appris la philosophie du *feng-shui* en Chine, un livre de prophéties contribuant au changement politique et social[51]. Par contre, on soulève l'objection suivante : la conception du *feng-shui* provient de la fusion entre les conditions géographiques de la Corée et le chamanisme traditionnel, sans aide de la Chine à la péninsule coréenne[52]. L'histoire fournit des preuves sur l'existence de la conception propre de la Corée avant que cette philosophie ne provienne de Chine au IX^e^ siècle, même si l'on ne connaît pas la date précise[53].

---

[49] In Gon MOON, *Principes de la géographie du 'feng-shui'*, Séoul, Rebooks, 2013, p. 6.

[50] Eunsik LEE, *L'histoire de la Corée relative au 'feng-shui'*, Séoul, Taoreum, 2010, p. 13.

[51] Jonggeun YOO, Yeongjoo CHOI, *op, cit.*, p. 20.

[52] Siik PARK, *La géographie du 'feng-shui'*, Séoul, Édition de journal Kyunghyang, 1997, pp. 18-19.

[53] Puisqu'il existe, dans l'ouvrage historique *Samguk Yusa* (*Les gestes mémorables des Trois Royaumes*, en 1281), le fait que le quatrième roi Talhae SEOK (19 av. J.-C. - 80, période de règne : 57 - 80) du royaume de *Silla* est devenu roi car il a choisi un terrain à construire la maison, et à la lumière de la peinture de quatre dieux sur les parois des tombeaux anciens et de la configuration du terrain des temples anciens, il semble que la philosophie du *feng-shui* se soit appliquée non seulement à l'administration publique, mais aussi à la vie privée à partir du début de la période des Trois Royaume (au I^er^ siècle av. J.-C.). : In Gon MOON, *op, cit.*, p. 7.

Les Coréens utilisaient différents principes de la philosophie du *feng-shui* depuis longtemps afin de choisir le lieu d'habitation et l'emplacement pour la sépulture des ancêtres. De plus, le royaume de Goryeo (l'ancienne Corée de 918 à 1392) et la dynastie *Joseon* (l'ancienne Corée de 1392 à 1910) s'appuyaient sur ces principes en matière de politique et d'administration. Selon les *Hun-yo-sip-jo* (les dix articles des conseils, 훈요십조) que leur fondateur, Geon WANG (877-943, période de règne : 918-943) du royaume de Goryeo laissa aux descendants en tant que testament, l'article 2 stipule qu'« il ne faut construire des temples que sur les terrains indiqués par le grand moine bouddhiste DOSEON »[54]. Cela démontre que le royaume de Goryeo reflétait la philosophie du *feng-shui* sur ses affaires d'État, étant donné que la religion d'État du royaume état le bouddhisme.[55] En outre, le fondateur Sunggye YI (1335-1408, période de règne : 1392-1398) de la dynastie *Joseon* déplaça sa capitale de Gaegyeong (Gaeseong aujourd'hui) à Hanyang (Séoul aujourd'hui) en 1994 pour des raisons politique, militaire, géographique, mais aussi au regard de la philosophie du *feng-shui*. À cette époque, on estimait que Séoul présentait une énergie ascendante, tandis que l'énergie de Gaeseong était épuisée[56]. La dynastie *Joseon* ayant adopté le confucianisme comme idéologie dominante, le nationalisme de ce dernier se montrait méfiant à l'égard de cette philosophie du *feng-shui*. Pourtant, celle-ci était largement exploitée en vue de sélectionner l'emplacement des sépultures des ancêtres sous la pensée de la piété filiale confucéenne[57].

Même aujourd'hui, malgré la critique sur sa nature antiscientifique, la philosophie du *feng-shui* exerce encore son ascendant sur le marché foncier. La plupart des acheteurs de biens immobiliers tiennent compte des critères relatifs à cette philosophie dans l'acquisition des biens

---

[54] Eunsik LEE, *op. cit.*, p. 59.

[55] Par ailleurs, les article 5 et 8 des *Hun-yo-sip-jo* peuvent être considéré comme ayant subi par la philosophie du *feng-shui* car le premier et le dernier statuent respectivement qu'« il faut insister sur Seogyeong (Pyongyang aujourd'hui) qui est une racine de la veine territoriale, et y rester pour 100 jours chaque année » et qu'« il ne faut pas nommer aux postes importants des habitants de la région hors du fleuve Gongju (fleuve Geum aujourd'hui) au sud de la chaîne de Charyeong où la force de trahison se dégage par la figure inverse des montagnes ».

[56] Wook LEE, « Le transfert de la capitale à Hanyang et la philosophie du *feng-shui* au début de la dynastie *Joseon* », *Critique de la culture religieuse*, n° 10, Centre de recherche de la culture religieuse de Corée du Sud, 2006, p. 120.

[57] Won-Suk CHOI, « Le confucianisme et la philosophie du *feng-shui* en période de *Joseon* », *Recherche de la théorie de Nammyung*, n° 19, Association de la théorie de Nammyung, 2014, pp. 228-229 et 237.

immobiliers et la sélection de leur emplacement[58]. Par ailleurs, on peut aisément trouver des travaux de recherche se penchant sur le lien entre l'urbanisme et la philosophie du *feng-shui*. Lors de la création des nouvelles villes administratives[59], l'aménagement des rivières et des routes et la limitation de hauteur ont été suggérés à travers l'interprétation et la critique géographiques appliquant les principes de cette philosophie[60]. De plus, l'application de la philosophie du *feng-shui* est parfois proposée dans la création des villes durables sur le plan environnemental[61].

ii) L'application de la philosophie du *feng-shui* aux paysages

Selon la philosophie du *feng-shui*, deux principes peuvent être typiquement proposés pour des lieux présentant une bonne énergie vitale : le principe de *jang-feng-deuk-shui* et celui de *bae-san-im-su*. Le mot *jang-feng-deuk-shui* (장풍득수, 藏風得水) signifie « la configuration d'un lieu qui peut cacher le vent et obtenir l'eau », et en effet, une telle explication peut directement correspondre à la signification de *feng-shui* en tant que tel[62]. Pour satisfaire au principe de *jang-feng-deuk-shui*, celui de *bae-san-im-su* est proposé comme une condition idéale de l'emplacement des logements. Le principe de *bae-san-im-su* (배산임수, 背山臨水) désigne « la position d'un lieu qui s'adosse contre une montagne et s'oriente vers l'eau »[63]. Selon la philosophie du *feng-shui*, l'énergie vitale descend par une « veine territoriale » des montagnes et cette énergie se concentre devant l'eau[64]. Autrement dit, la montagne insuffle l'énergie vitale sur

[58] D'après une enquête sur la relation entre la philosophie du *feng-shui* et le choix de l'emplacement des biens immobiliers, 89, 3 % des participants (370/414) de l'enquête ont donné des avis favorables. : *cf.* In Gon MOON, Chang Suck LEE, « L'analyse sur l'influence de la philosophie du *feng-shui* sur la détermination d'achat des biens immobiliers », *Revue en bien immobilier*, n° 29, mai 2007, p. 220.

[59] En Corée du Sud, la ville spéciale autonome de Sejong qui est située sur le fleuve Geum au centre du territoire a été inaugurée le 1er juillet 2012 en tant que ville complexe centrée sur l'administration.

[60] Teaun CHO, « L'analyse théorique du *feng-shui* sur la ville spéciale autonome de Sejong et les méthodes complémentaires », *Recherche de bien immobilier*, n° 19-4, décembre 2013, p. 191.

[61] Sung Dae PARK, « La proposition de création de la ville verte de type coréen à travers l'interprétation contemporaine de la philosophie du *feng-shui* », *Revue en géographie locale de Corée du Sud*, n° 20-1, 2014, p. 71.

[62] In Gon MOON, *op. cit.*, p. 3.

[63] Doogyu KIM, *Le dictionnaire en 'feng-shui'*, Séoul, Édition Bibon, 2005, p. 187.

[64] Sang-Goo PARK, *Étude sur le paysage de 'bibo' des villages traditionnels coréens : Analyse architecturale écologique du paysage de 'bibo'*, Thèse pour le doctorat en architecture, Université Yeungnam, Département en Architecture, 2014, p. 20.

la maison, tandis que l'eau retient cette énergie pour l'empêcher de s'échapper. Par conséquent, un lieu situé entre une montagne derrière et une rivière devant pourra porter de grandes énergies favorables aux habitants.

La condition de *bae-san-im-su* défend le logement contre les vents du nord-ouest froids et permet aux habitants d'obtenir les combustibles, l'eau et l'aliment. Outre ces avantages géographiques et économiques, les paysages naturels se forment en harmonie avec les montagnes et les cours d'eau que préfèrent les Coréens. En réalité, on pourrait constater que de tels paysages sont estimés beaux depuis longtemps, si l'on se réfère à l'ouvrage *Taek-ri-ji*(택리지) écrit en 1751 par Joonghwan LEE ; il s'agit là du premier ouvrage en géographie humaine en Corée. Sous l'influence des sciences pratiques[65], Joonghwan LEE a envisagé les conditions du lieu digne de la noblesse, en divisant le territoire de la dynastie *Joseon* en huit régions. Pour cela, dans cet ouvrage, l'auteur propose quatre conditions par ordre d'importance en tenant compte de la philosophie du *feng-shui*[66] ; d'abord, les conditions géographiques, deuxièmement, les conditions d'intérêt économique des sols, troisièmement, les conditions de générosité des voisins, enfin, les conditions esthétiques des montagnes et rivières[67]. Ainsi, les villages entourés par les montagnes et rivières, c'est-à-dire ceux satisfaisant la condition de *bae-san-im-su* sont considérés comme les lieux présentant de beaux paysages, mais encore agréables à vivre[68]. En conséquence, la philosophie du *feng-shui* a exercé une grande influence sur la formation des paysages coréens dans la mesure où l'architecture s'harmonise avec les éléments naturels en Corée. De plus, cette philosophie du *feng-shui* est utile à la conservation des espaces verts et à la protection de l'environnement grâce à son incitation à l'harmonie avec la nature environnante[69]. Par ailleurs, une telle particularité des paysages se maintient aujourd'hui encore en Corée et mériterait une attention en matière d'urbanisme comme la création des villes durables sur le plan environnemental[70].

---

[65] À la fin du XVII$^{e}$ siècle en Corée, la pensée des sciences pratiques (실학사상) émergea dans les milieux confucéens, ayant pour objectif de surmonter l'absurdité sociale et de réformer les systèmes politique, économique, culturel et religieux.

[66] Joonghwan LEE, *Taek-ri-ji*, traduit par Gyeongjin HEO, Paju, Seohaemunjib, 2012, pp. 122, 134, 152.

[67] *Ibid.*, p. 155.

[68] *Ibid.*, pp. 31, 55, 78, 80, etc.

[69] Kyu Mok LEE, *op. cit.*, p. 63.

[70] Sang-Goo PARK, *op. cit.*, p. 25.

### b) La particularité de l'esthétique en Corée

L'esthétique coréenne n'a pas été conçue comme science avant le XX$^{e}$ siècle en Corée. À part une étude sur l'histoire de l'art de la Corée d'un naturaliste japonais et d'un critique d'art japonais au début du XX$^{e}$ siècle, l'étude de l'esthétique moderne n'apparaît en Corée qu'avec l'article intitulé *Un panorama historique de l'esthétique*, publié en 1930 par Yuseob GO, premier esthéticien coréen[71]. Celui-ci a vérifié les caractéristiques du sens du beau en Corée en analysant des beaux-arts traditionnels. Dès lors que le paysage subit des influences du sens esthétique commun d'une société, le sens traditionnel du beau envisagé par l'auteur peut faciliter la compréhension de la particularité de la notion de paysage en Corée (i). Par ailleurs, il serait également nécessaire d'observer les caractéristiques du sens du beau en Corée au regard des Occidentaux (ii). Car, malgré des tentatives pour définir l'esthétique propre à la Corée depuis les années 1940, il faut éviter que la particularité du sens du beau en Corée soit déformée par les motifs politiques et idéologiques. En réalité, les déformations du sens du beau en Corée se sont révélées non seulement afin de légitimer la colonisation japonaise (1910-1945) en diminuant la valeur de la culture traditionnelle coréenne, mais aussi pour tenir compte de l'identité nationale lors de la décolonisation et de la montée du nationalisme[72]. Sans doute, le regard des Occidentaux pourrait être plus neutre par rapport à l'analyse critique du sens traditionnel du beau en Corée.

i) Le sens traditionnel du beau en Corée

Yuseob GO énumère « la technique sans technique, le projet sans projet, le caractère folklorique, le caractère non raffiné, la simplicité, la modestie, la naturalisme, le caractère indifférent, le caractère proportionné, le grand goût excellent, etc. » comme des facteurs

[71] Joosik MIN, « La pose de la première pierre de l'esthétique coréenne : La théorie de l'esthétique coréenne de Yoosub KO », *Art oriental*, n° 1, Association de l'art oriental de Corée du Sud, avril 2000, p. 268.

[72] Yeongpil KWON, Sunpyo HONG, Inbum LEE, « À la recherche de la forme originelle de l'esthétique coréenne », in *On relit l'esthétique coréenne*, Paju, Dolbegae, 2011, p. 19.

particuliers du concept du beau traditionnel coréen[73]. En particulier, « la technique sans technique » et « le projet sans projet » pourront se concevoir par la différence avec l'esthétique occidentale. Du fait que l'originalité, l'autonomie et la technicité ont été incomplètes dans les activités artistiques en Corée, la technique et le projet artistiques n'ont pas été aussi développés qu'en Occident[74]. Selon Yuseob GO, l'art traditionnel coréen n'est pas séparé de la croyance et de la vie ; le beau en Corée peut revêtir un caractère folklorique[75]. De plus, on peut également constater la particularité du beau traditionnel coréen en matière d'architecture, c'est le caractère indifférent qui est évoqué dans le fait que la courbure naturelle des bois est utilisée sans transformation comme matériaux de construction[76]. Le fait d'utilisation de la nature en tant que telle pourrait être considérée comme le reflet du sens esthétique des Coréens qui veulent se soumettre à l'environnement naturel en écartant une artificialité[77]. Par conséquent, l'harmonie des paysages avec les éléments naturels est traditionnellement importante. En outre, est proposée l'utilisation des caractéristiques du sens traditionnel du beau en Corée, analysées par Yuseob GO pour l'embellissement des paysages urbains[78]. Cela vise à rétablir l'histoire et la culture traditionnelle propres à la Corée par la mise en valeur des paysages.

ii) Le sens du beau en Corée au regard des Occidentaux

Concernant les caractéristiques du sens traditionnel du beau en Corée au regard des Occidentaux, on peut se référer aux travaux de recherche de Evelyn MCCUNE, Dietrich SECKEL et André ECKARDT. D'abord, Evelyne MCCUNE explique que le sens traditionnel du beau en Corée s'appuie sur la ligne et la forme, non sur la matière en raison de la pauvreté des

---

[73] Yuseob GO, « La singularité de l'art ancien de la Corée et le problème de sa transmission », *Printemps et automne*, juillet 1941, réédition par *Étude en histoire de l'art et en esthétique de la Corée*, Séoul, Tongmunkwan, 1972, pp. 3-13.

[74] Imsoo KIM, « Yuseob GO : L'humour paisible et le grand goût délicieux », in *On relit l'esthétique coréenne*, *op. cit.*, p. 57.

[75] Yuseob GO, *Le grand goût délicieux*, Séoul, Média Dahal, 2005, pp. 134-135.

[76] Yuseob GO, « La singularité de l'art ancien de la Corée et le problème de sa transmission », *op. cit.*, p. 8.

[77] Jooyoung LEE, *Le cours de l'esthétique*, Séoul, Misulmunhwa, 2011, p. 139.

[78] Yeon-Seok EOM, « Les caractéristiques structurelles et la direction du développement des paysages urbains à la ville d'Incheon à travers la théorie esthétique de Yuseob GO », *Recherche ès sciences humaines urbaines*, n° 6-1, Centre de recherche ès sciences humaines urbaines à l'Université régionale de Séoul, 2014, p. 105.

artistes[79]. Et Dietrich SECKEL évoque une originalité de l'art bouddhique coréen par rapport à celui des pays voisins[80].

L'allemand Andre ECKARDT, missionnaire catholique de 1909 à 1928 en Corée a envisagé les caractéristiques du sens traditionnel du beau en Corée en analysant non seulement les œuvres d'art, mais aussi les constructions. Son ouvrage intitulé *Histoire de l'art coréen*[81] qui fut publié en 1929 est considéré comme le premier traitant de l'esthétique coréenne au regard de l'histoire de l'art mondial. Selon cet auteur, l'art traditionnel coréen se fondait sur la vie des Coréens plutôt que sur les religions[82]. Autrement dit, il ne dépendait pas d'un certain technique englobant tous les domaines de l'art, mais c'est la vie en tant que telle qui s'est sublimée dans les activités d'art. André ECKARDT qui explique l'art coréen au point de vue classique considère que les œuvres d'art coréennes présentent une simplicité assortie de modération[83]. L'auteur souligne surtout que le sens traditionnel du beau en Corée défend l'idée de la proportion équilibrée tout en étant simple en matière d'architecture liée étroitement à la vie quotidienne[84]. Cette proportion équilibrée de l'architecture coréenne découle de l'harmonie entre le mode de vie et la forme architecturale. Étant donné que l'aspect extérieur de l'architecture joue un rôle direct et essentiel dans la formation des paysages urbains ou culturels, la particularité des paysages coréens pourrait être estimée comme ayant reflété leur authentique mode de vie.

---

[79] Evelyn MCCUNE, *The arts of Korea : An illustrated history*, Rutland, Vermont et Tokyo, Charles E. Tuttle Co., 1962, pp. 19-20.

[80] Youngsuk PARK, « Dietrich SECKEL : La délicatesse de l'art coréen qui est à la fois improvisé et actif », in *On relit l'esthétique coréenne*, *op. cit.*, p. 196.

[81] Andre ECKHARDT, *Geschichte der koreanischen Kunst*, Leipzig, Verlag Karl W. Hiersemann, 1929.

[82] Andre ECKHARDT, *Geschichte der koreanischen Kunst*, traduit par Yeongpil KWON, Paju, Youlhwadang, 2003, p. 21.

[83] *Ibid.*, pp. 61-65.

[84] *Ibid.*, pp. 52-54.

### C. L'approche du sujet

Les juristes estiment que la notion de paysage comporte fortement une dimension esthétique[85]. En effet, c'est bien la préoccupation esthétique qui a fait émerger le droit du paysage. Toutefois, ce qui a trait au paysage a longtemps relevé du « fait du prince »[86]. Comme l'évoque le Professeur Jacqueline MORAND-DEVILLER, « les détenteurs du pouvoir royal, féodal et religieux satisfont leurs inclinations artistiques ou leurs caprices en remodelant à leur guise châteaux, parcs et jardins », mais « les manants entretiennent les autres paysages, n'ayant ni les compétences ni les moyens de les transformer »[87]. Le droit au paysage et le droit du paysage ne sont apparus qu'avec l'implantation de la démocratie, et aujourd'hui, l'administration du paysage n'est pas regardée comme l'apanage de la puissance publique. D'où la revendication d'une participation du public.

Malgré la particularité de la notion de paysage qui est liée au caractère subjectif intrinsèque de l'esthétique, les droits positifs s'approprient depuis longtemps le paysage. Qui est plus est, alors qu'en Corée, contrairement en France, la perception du paysage est influencée par plusieurs éléments tels que les conditions géographiques et climatiques, la philosophie du *feng-shui* et la particularité de l'esthétique, le régime juridique de la protection et de la mise en valeur des paysages s'est développé de manière similaire dans ces deux pays. Pour comprendre le paysage en tant qu'objet du droit en France et en Corée, une approche matérielle du paysage en droit permettra d'analyser la mutation de la notion de paysage en droit français et coréen. Et c'est justement cette convergence, malgré des contextes différents, qui en retour permet de mieux saisir les spécificités de chacun des deux pays (Première partie).

L'influence du développement de la démocratie ne se limite pas à la juridicisation de la notion de paysage. Car la démocratisation du droit du paysage fait évoluer non seulement la

---

[85] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 533 ; Philippe GUTTINGER, « Approche du paysage en droit français », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 84-85, 2007, p. 19 ; Jessica MAKOWIAK, *Esthétique et droit*, Paris, L.G.D.J, 2004, p. 261.

[86] Frédéric OGÉ, Raphaël ROMI, « Droit du paysage, droit au paysage ? », *Les Petites Affiches*, n° 24, 23 février 1990, p. 5 ; Jacqueline MORAND-DEVILLER, *op. cit.*, p. 589.

[87] Jacqueline MORAND-DEVILLER, *ibid.*

notion de paysage, mais aussi les procédures administratives et juridictionnelles relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages (Deuxième partie). En France, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement est entrée en vigueur le 6 octobre 2002[88]. Puisque le paysage est de nos jours considéré comme l'un des éléments constitutifs de l'environnement, cette Convention consacrée à la démocratie environnementale conduit à l'évolution procédurale du droit du paysage. En revanche, aucun texte international n'a de répercussion sur le droit du paysage coréen, mais l'évolution législative interne contribue à la démocratisation procédurale du droit du paysage.

## Première partie - APPROCHE MATÉRIELLE DU PAYSAGE EN DROIT

## Deuxième partie - APPROCHE PROCÉDURALE DU PAYSAGE EN DROIT

[88] Cette Convention est souvent dite « Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 ».

# PREMIÈRE PARTIE

# APPROCHE MATÉRIELLE DU PAYSAGE EN DROIT

En droit français et coréen, la protection et la mise en valeur des paysages sont de nos jours prises en compte dans plusieurs domaines, par exemple le droit de l'urbanisme, le droit de l'environnement, le droit du patrimoine culturel, mais également le droit du paysage. Mais ce dernier a émergé plus récemment ; en effet, la notion de paysage n'avait pas été clairement précisée en droit pendant longtemps.

Comme le paysage est en général considéré en tant qu'espace observé par l'homme, l'appréciation du paysage dépend du jugement de l'observateur. Or, un tel jugement ne peut être toujours logique. Autrement dit, il se distingue du jugement de connaissance qui est fondé sur l'entendement. Chez Emmanuel KANT, auteur dont la pensée a fortement influencé la pensée juridique française, ce que l'on trouve beau ou laid par rapport à un objet est le résultat du jugement esthétique qui est à la fois universel et subjectif[89]. La notion de paysage en droit se traduit par un rapport conceptuel entre l'esthétique et le paysage. Ainsi, les caractères universel (TITRE I) et subjectif (TITRE II) du paysage apparaissent dans la mutation de la notion de paysage en droit.

[89] Emmanuel KANT, *Critique de la faculté de juger*, traduit par Alexis PHILONENKO, Paris, Vrin, 2000, p. 73.

# TITRE I

# LE CARACTÈRE UNIVERSEL DU PAYSAGE EN DROIT

Comme il le déclare dans l'article L. 101-1 du Code de l'environnement, le législateur français considère que les paysages diurnes et nocturnes font partie du patrimoine commun de la nation. Cette proclamation date de 1995 avec la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier »[90]. Puis, la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dite « loi Biodiversité » l'a précisée en substituant les mots « paysages diurnes et nocturnes » au mot « paysages »[91]. Mais le régime juridique de la protection et de la mise en valeur des paysages a émergé en France dès la seconde moitié du XIX$^{e}$ siècle, même si la protection et la mise en valeur des paysages n'étaient pas directement prises en compte dans le droit positif. L'appréhension immédiate du paysage par le droit français s'est imposée progressivement du XX$^{e}$ siècle. L'analyse du processus de juridicisation de la notion de paysage en France permet d'illustrer sa dimension subjective et la complication juridique que cela a suscitée (CHAPITRE I).

En Corée aussi, la protection et la mise en valeur des paysages sont de nos jours considérées comme l'un des enjeux principaux ; de plus, le législateur et les autorités administratives compétentes se préoccupent d'élaborer et de mettre en pratique les politiques publiques du paysage. Toutefois, le régime juridique des paysages d'aujourd'hui s'est installé en Corée avec l'adoption du droit moderne occidental et l'évolution de celui-ci. La spécificité du concept du paysage coréen ne s'est donc pas reflétée suffisamment au cours de sa formation. Le lien entre la coutume traditionnelle et le régime juridique en matière de paysage en Corée pourra montrer la caractéristique de la notion de paysage en droit coréen (CHAPITRE II).

---

[90] Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *JORF* n° 29 du 3 février 1995, p. 1840.

[91] Loi n° 2006-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *JORF* n° 0184 du 9 août 2016, texte n° 2.

# CHAPITRE I
# LA JURIDICISATION DE LA NOTION DE PAYSAGE PAR LE CONCEPT UNIVERSEL DE L'ESTHÉTIQUE EN FRANCE

L'objectif du droit du paysage consisterait à systématiser juridiquement la protection et la mise en valeur des paysages. Pour cela, il faut avant tout commencer par la détermination du champ des paysages qui valent la peine d'être protégés ou mis en valeur juridiquement. Cependant, le législateur français ne donne une définition du paysage que depuis peu. Probablement, l'ambiguïté du concept du paysage conduisait-elle à l'absence de définition juridique et à sa difficile appréhension par le juge. Dans un premier temps, il convient d'observer la particularité du paysage en tant qu'objet du droit (SECTION I).

Malgré la difficulté pour le droit de s'approprier la notion de paysage, la France a adopté un régime juridique relatif à la protection et à la mise en valeur des paysages. L'histoire de cette législation remonte à la seconde moitié du XIX$^{e}$ siècle et ce régime juridique évolue en élargissant son domaine, au XX$^{e}$ siècle. Dans un deuxième temps, l'observation historique de la juridicisation de la notion de paysage et son évolution juridique permettent de montrer les traits du droit du paysage en France (SECTION II).

## SECTION I
## LA PARTICULARITÉ DU PAYSAGE RÉVÉLÉE EN DROIT

Étant donné que l'administration publique française gère depuis longtemps la question du paysage, on peut aisément trouver les textes relatifs à la protection et à la mise en valeur des paysages. Cependant, ce n'est récemment que le droit interne français donne une définition du paysage. En réalité, il n'est pas facile de définir officiellement le paysage car un même panorama s'apprécie diversement suivant les personnes qui le contemplent. Cette appréciation dépend d'un jugement subjectif qu'il importe ici d'analyser.

Certes, la particularité d'un tel jugement se traite plus principalement en esthétique qu'en droit. Dans l'ouvrage d'Emmanuel KANT, *Critique de la raison pure*, publié en 1781 - sa pensée ayant une forte influence en France depuis le XIX$^{e}$ siècle - l'esthétique est considérée comme une science des règles de la sensibilité par opposition à la logique qui décrit les règles de l'entendement[92]. Quant au droit, il repose sur des décisions et des valeurs dont les conséquences et la mise en œuvre sont généralement gouvernées par la logique. Pour le juriste, cette opposition entre l'esthétique et le droit peut faire obstacle à la juridicisation de la notion de paysage. Il est donc nécessaire de constater le caractère esthétique du paysage confronté au droit (§ I). Malgré cela, on peut constater qu'en France, l'intérêt paysager est juridiquement pris en compte. Pour résoudre la contradiction ou tout au moins les tensions entre le droit et l'esthétique, les pouvoirs publics français ont mis en place des techniques particulières. Ainsi, faut-il observer ces techniques retenues par le législateur à travers la mutation de la notion de paysage en droit français (§ II).

## § I. LE CARACTÈRE ESTHÉTIQUE DU PAYSAGE CONFRONTÉ AU DROIT

S'il est évident que le paysage est bien perçu comme une chose susceptible de s'apprécier diversement suivant les observateurs, notamment si l'on suppose que le paysage se détermine dans le jugement esthétique de l'individu, faire du paysage un objet des règles de droit pose question. En effet, l'appréciation juridique s'appuyant généralement sur des règles comporte un caractère objectif et logique, tout au contraire, le jugement esthétique du paysage est subjectif et incohérent. Néanmoins, selon Emmanuel KANT, ce jugement subjectif peut en même temps être universel.[93]

De fait, la pensée philosophique kantienne a un sens important en France en ce qu'elle a fortement influé sur la Troisième République et qu'en outre, la législation relative à la protection des paysages a été initiée par la Troisième République. Fasciné par la Révolution française, Emmanuel KANT imagina, dans son ouvrage de 1795 intitulé *Vers la paix perpétuelle*, la

[92] Emmanuel KANT, *Critique de la raison pure*, traduit par Alain RENAUT, Paris, Flammarion, 2006, pp. 118-119.

[93] Emmanuel KANT, *Critique de la faculté de juger*, *op. cit.*, p. 73.

Constitution républicaine en tant que moyen de parvenir à la paix perpétuelle du monde[94]. Chez lui, la Constitution républicaine doit être fondée sur les principes de liberté des membres d'une société, de la dépendance de tous par rapport à une unique législation commune et de l'égalité des citoyens. Mais, alors que les experts kantiens français comme Jules BARINI et Charles RENOUVIER soutinrent la fondation d'une république démocratique, l'idée kantienne était complètement contraire à « l'expérience française du XIX^e^ siècle où les monarchies rechutèrent toujours dans l'autoritarisme »[95]. Au début des années 1870, la création de la Troisième République apporta enfin une réforme constitutionnelle définissant l'État de droit à travers la réserve de la loi sous l'influence décisive du kantisme. La réalisation de la république kantienne est de présenter le principe fondamental - déjà défendu par les révolutionnaires de 1798 - selon lequel l'action de la puissance publique doit respecter la loi[96]. De plus, KANT souligne que la république démocratique ne doit pas imposer un culte officiel ou proclamer une religion d'État[97]. En effet, la neutralité axiologique de l'État en matière de religion, à savoir la laïcité kantienne, influença très fortement l'idée républicaine française et l'instruction morale et civique de la Troisième République[98]. Une telle position a finalement entraîné l'adoption de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État[99].

Si, comme la théorie esthétique de KANT, le jugement esthétique est à la fois subjectif et universel, le caractère universel de l'esthétique permet-il l'émergence de la notion de paysage en droit ? Afin de répondre à cette interrogation, il convient avant tout d'aborder les caractères de l'esthétique intrinsèque du concept du paysage (A), puis les rapports entre l'esthétique et le droit (B).

---

[94] Emmanuel KANT, *Vers la paix perpétuelle*, traduit par Max MARCUZZI, Paris, Vrin, 2007, p. 25.

[95] Jean BONNET, « Idée républicaine kantienne et idée républicaine française - comparer sans confondre », *L'idéal - figures et fonctions*, XXXIX^e^ congrès de l'association des germanistes de l'enseignement supérieur, 2006, p. 1.

[96] *Ibid.*, p. 5.

[97] Simone GOYARD-FABRE, *La philosophie du droit de KANT*, Paris, Vrin, 1996, p. 224.

[98] Jean BONNET, *op. cit.*, p. 4.

[99] Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, *JORF* du 11 décembre 1905, p. 7205.

### A. L'esthétique intrinsèque du concept du paysage

Le paysage n'est pas un objet comme il s'agit de l'interaction entre l'espace et l'homme, le paysage implique sans aucun doute une dimension esthétique. Comme le dit Alain ROGER, « un lieu naturel n'est esthétiquement perçu qu'à travers un paysage »[100] À cet égard, lorsque l'on ressent le beau ou le laid d'un certain paysage, c'est le résultat d'un sentiment né du jugement esthétique.

L'enseignement d'Emmanuel KANT fut à cet égard essentiel. Il supposa l'existence de « la faculté de juger (*urteilskraft*) » comme un moyen-terme entre l'entendement et la raison afin d'envisager la forme de validité pour le jugement esthétique[101]. La faculté de juger est une capacité particulière qui fonctionne indépendamment de la raison pratique sur laquelle s'appuie le jugement moral[102] ; ce qui revient à dire que le jugement esthétique se différencie structuralement du jugement moral (1). Une telle structure de la faculté de juger esthétique pourra permettre d'analyser les caractères du paysage (2).

#### 1. La structure du jugement esthétique chez KANT

Bien entendu, des recherches du jugement esthétique existaient avant l'époque de KANT, David HUME essaya, face aux subjectivistes, d'y conférer le statut d'un jugement factuel[103]. En revanche, KANT construit une forme de validité pour le jugement esthétique en acceptant la thèse subjectiviste dans son œuvre intitulée *Critique de la faculté de juger*[104] publiée en 1790. La faculté de juger est utilisée pour le sentiment de plaisir et de peine, tandis que l'on peut connaître par l'entendement ou désirer par la raison[105]. Cette faculté est un moyen-terme entre

---

[100] Alain ROGER, *op. cit.*, p. 17.

[101] Emmanuel KANT, *op. cit.*, p. 37.

[102] John ZEIMBEKIS, *Qu'est-ce qu'un jugement esthétique ?*, Paris, Vrin, 2006, p. 46.

[103] *Ibid.*, pp. 44-45.

[104] Cette œuvre se divise en deux parties : « Critique de la faculté de juger esthétique » et « Critique de la faculté de juger téléologique ». La première partie consiste à analyser le sentiment de plaisir et de peine lors de la perception des belles choses. Par contre, la deuxième partie traite des jugements la finalité objective de la nature par l'entendement et la raison. Il faut ici souligner le contenu de la première.

[105] Emmanuel KANT, *op. cit.*, p. 60.

l'entendement et la raison, parce qu'elle a une fonction réfléchissante, consistant à penser le particulier comme compris sous l'universel[106].

De plus, KANT définit « le goût » comme la faculté de juger le beau, et analyse des jugements de goût afin de dégager ce qui est nécessaire pour qualifier beau un objet[107]. Ce jugement de goût satisfait également à certaines conditions particulières par rapport au jugement factuel. En effet, le jugement factuel peut être considéré comme « le résultat des opérations de plusieurs facultés qui conspirent ensemble pour produire la connaissance perceptive », mais le jugement de goût se réalise « sans les convertir en jugement factuel »[108]. Autrement dit, le jugement de goût n'est pas un jugement de connaissance ; il n'est pas logique mais esthétique[109]. Ce caractère esthétique signifie « ce dont le principe déterminant ne peut être que subjectif », et même si tout rapport des représentations peut être objectif, « le rapport des représentations au sentiment de plaisir et peine ne désigne rien dans l'objet »[110]. Par ailleurs, on appelle « beau » l'objet permettant la satisfaction comme le sentiment de plaisir à la condition désintéressée. D'après KANT, l'intérêt désigne la satisfaction liée à la représentation de l'existence d'un objet et, c'est toujours en relation avec la faculté de désirer[111]. Ainsi, ce qui est lié à un intérêt, c'est la satisfaction relative à l'agréable ou au bon et non le beau qui donne satisfaction sans aucun intérêt. L'exacte détermination de la représentation d'un point de vue esthétique ne consiste pas à juger la valeur morale[112].

En revanche, le beau peut également être universel à certaines conditions. Chez KANT, « le beau est ce qui est représenté sans concept comme objet d'une satisfaction universelle »[113]. L'universalité du beau se déduit du fait que « le jugement esthétique ressemble toutefois en ceci au jugement logique qu'on peut le supposer valable pour chacun »[114]. En effet, on présume alors qu'une certaine satisfaction que l'on éprouve par le jugement de goût serait identiquement

---

[106] *Ibid.*, pp. 39-40.

[107] *Ibid.*, p. 63.

[108] John ZEIMBEKIS, *op. cit.*, pp. 47-48.

[109] Emmanuel KANT, *op. cit.*, p. 63.

[110] *Ibid.*, pp. 63-64.

[111] *Ibid.*, pp. 64-65.

[112] Alexis PHILONENKO, *Commentaire de la Critique de la faculté de juger*, Paris, Vrin, 2010, p. 57.

[113] Emmanuel KANT, *op. cit.*, p. 73.

[114] *Ibid.*

donnée à d'autres. En effet, la satisfaction ne porte pas sur l'universel, mais « sur l'idée d'humanité, caractérisée par le fait que, jugeant un objet beau, elle juge en même temps que toute créature raisonnable doit porter un semblable jugement »[115]. Dans le jugement de goût, on possède « un sens commun (*sensus communis*) » en tant que principe subjectif afin de déterminer universellement le sentiment de plaisir ou de peine[116]. Le sens commun est considéré comme une faculté du juger relative à ce qui prend *a priori* en compte des représentations d'autres personnes dans la réflexion respective. Ainsi, le beau à caractère subjectif peut être représenté comme universel sous ce sens commun qui se différencie de l'entendement commun.

Pourtant, le beau ne peut être conceptuel en raison de l'inexistence de passage des concepts au sentiment de plaisir ou de peine[117]. Le jugement de goût ne repose que sur la finalité d'un objet et des principes *a priori* ; le pur jugement esthétique ne concerne aucun concept[118]. Le jugement de goût ne peut jamais éprouver le beau sous une certaine condition conceptuelle, si bien que sont subjectives les satisfactions fondées sur ce jugement. En conséquence, un tel point de vue permet de constater l'antinomie du jugement de goût, c'est-à-dire la subjectivité universalisable du jugement esthétique.

### 2. Le paysage au regard de l'esthétique kantienne

Le paysagiste René-Louis DE GIRARDIN, le créateur d'Ermenonville, considère un paysage comme « une situation choisie ou ''créée'' par le goût et le sentiment »[119]. Le goût et le sentiment sont les éléments constituants du jugement esthétique. Comme le relève Alain ROGER, le pays « sans artialisation » n'est esthétiquement que neutre et indéterminé[120] ; c'est le jugement esthétique de l'homme qui transforme un pays en paysage.

KANT souligne que « quand quelqu'un ne trouve pas beau un édifice, un paysage, un poème, il ne se laisse pas imposer intérieurement l'assentiment par cent voix, qui toutes louent

---

[115] Alexis PHILONENKO, *op. cit.*, p. 63.

[116] Emmanuel KANT, *op. cit.*, p. 108.

[117] *Ibid.*, p. 74.

[118] *Ibid.*, pp. 86 et *sq.*

[119] René-Louis DE GIRARDIN, *De la composition des paysages*, Seyssel, Champ Vallon, 1992, P. 55.

[120] Alain ROGER, *op. cit.*, p. 17.

ces choses »[121]. Cependant, il ne pourrait donner une preuve valable des raisons pour lesquelles il n'éprouve pas le sentiment du beau contrairement à d'autres, et de plus la satisfaction d'autrui ne saurait être un fondement du jugement esthétique. Puisque le jugement esthétique n'impose « aucune raison démonstrative empirique », « une preuve *a priori* d'après des règles déterminées » ne peut jamais devenir un critère du jugement esthétique[122]. C'est pourquoi, ce que l'on apprécie esthétiquement d'un paysage est toujours subjectif. La beauté du paysage n'est appréciée « ni par sa matière, ni par ses formes, ni par ses couleurs, ni par leur composition », mais seulement « par la prémonition » qu'il donne aux observateurs « d'une vie métaphysiquement tout autre »[123]. Pour un même paysage, par conséquent, des contemplateurs peuvent en éprouver des sentiments différents suivant des critères respectifs sans concept.

Mais, le jugement esthétique détermine un objet en tant que beauté « du point de vue de la satisfaction, en prétendant à l'adhésion de chacun, comme s'il était objectif »[124]. À cet égard, si quelqu'un dit qu'« un paysage est beau », on peut l'interpréter comme sa prétention à la satisfaction de chacun. Cette particularité du jugement esthétique par rapport au paysage sera examinée de deux façons. D'une part, le sens commun conduit à demander l'assentiment des autres en dépit du caractère subjectif sans concept du jugement esthétique. Du fait que le sens commun a pour objet d'« autoriser des jugements qui contiennent un obligation »[125], on peut se convaincre d'avoir raison du fait que, lorsque l'on apprécie un paysage, chacun éprouve le même sentiment. Ainsi, on prend *a priori* en compte le mode de représentation des autres dans le processus de jugement esthétique du paysage. D'autre part, on peut contester que le jugement esthétique du paysage soit toujours pur. Autrement dit, on peut avoir la satisfaction de la beauté liée avec le bon, en contemplant un paysage. Comme énoncé précédemment, la différence du bon et de l'agréable par rapport au beau est liée à un intérêt à l'égard de l'objet[126]. Le bon est en

---

[121] Emmanuel KANT, *op. cit.*, p. 173.

[122] *Ibid.*

[123] Nicolas GRIMALDI, « L'esthétique de la belle nature : Problèmes d'une esthétique du paysage », in *Mort du paysage ? Philosophie et esthétique du paysage*, Actes du colloque de Lyon, sous la direction de François DAGOGNET, Seyssel, Champs Vallon, 1982, p. 123.

[124] Emmanuel KANT, *op. cit.*, p. 170.

[125] *Ibid.*, pp. 110-111.

[126] La satisfaction relative à l'agréable est aussi en relation avec un intérêt, mais elle ne peut avoir un caractère universel car elle ne prétend pas le consentement des autres à la différence du beau. Alors, l'agréable est une satisfaction restreinte à sa seule personne.

effet apprécié par la raison par l'intermédiaire d'un concept ; cette raison peut être considérée comme ce qui envisage des conséquences. On suppose habituellement des concepts de la fin et la perfection que l'objet doit atteindre[127]. Dans l'hypothèse où l'on juge laid un édifice qui n'est pas fonctionnel, ce jugement n'est pas d'ordre esthétique pur car la règle conceptuelle est intervenue. Ainsi, si l'on présuppose une certaine apparence en tant que fin ou perfection d'un paysage avant de le contempler, le beau du paysage peut être universellement apprécié soit par un point de vue formé par l'éducation commune culturelle et contemporaine, soit par le parti pris pour le beau idéal comme l'idée du beau.

Chez KANT, le jugement de goût permet de sentir non seulement le beau ou le laid, mais aussi le sublime. Apparu au 1er siècle au sens littéraire, le mot « sublime (*sublimis*) » signifiait « une certaine force du discours propre à élever et ravir l'âme »[128]. Le philosophe irlandais Edmund BURKE traite, dans son ouvrage de 1757 intitulé *Essai sur le sublime*, du sublime en tant que notion esthétique en le considérant comme « tout ce qui est susceptible d'exciter d'une façon quelconque des idées de douleur ou de danger, c'est-à-dire tout ce qui est en quelque façon terrible, ou qui touche à des objets sensibles, ou qui agit d'une manière semblable à la terreur, est bien une source du sublime, c'est-à-dire est susceptible de produire la plus forte émotion que l'esprit soit capable de sentir »[129]. KANT divise le sublime, en tant que sentiments mêlés au beau et au laid, en sublime mathématique et en sublime dynamique[130]. Le sublime mathématique désigne ce qui est absolument grand ; en revanche, le sublime dynamique est considéré comme ce qui impressionne par la puissance. On peut évoquer pour ce premier un édifice énorme comme la Pyramide, et pour le dernier la force naturelle comme la tempête. De tels sentiments s'appliqueront tout aussi à l'appréciation du paysage.

### B. Les rapports entre l'esthétique et le droit

« Tandis que les appréciations morales sont ''subjectives'' et ''unilatérales'', les appréciations juridiques sont ''objectives'' et ''bilatérales'' », souligne Giorgio DEL

[127] Emmanuel KANT, *op. cit.*, p. 98.

[128] Jean-Pierre ZARADER (sous la direction), *Dictionnaire de philosophie*, Paris, Ellipses, 2007, p. 562.

[129] *Ibid.*

[130] Emmanuel KANT, *op. cit.*, p. 122.

VECCHIO[131]. Du point de vue de la théorie du droit naturel, pourrait être acceptable le fait que les appréciations juridiques sont plus objectives que celles esthétiques, sans compter que le jugement esthétique et le jugement moral ne se correspondent pas[132]. Car, en raison des caractères officiel, impersonnel, impératif et sanctionnable des règles du droit[133], ceux-ci doivent s'appliquer à chaque affaire individuelle dans la condition objective et impartiale fixée par les exigences de sécurité juridique et du droit à l'égalité (l'égalité devant la loi). Ainsi, on peut se préoccuper de ce que le droit porte atteinte à la subjectivité du paysage en élaborant le critère du beau paysage en vue de le protéger et le mettre en valeur. En revanche, au point de vue du positivisme juridique, l'objectivité des normes juridiques serait niée par son attitude neutre face aux normes juridiques. Cependant, il resterait la possibilité de se heurter à l'obstacle à la juridicisation de la notion de paysage à cause de l'ambiguïté qui découle de la subjectivité du paysage, parce que l'ordre du droit positif cherche à garantir la clarté des règles du droit. Dès lors, la normalisation d'un concept ambigu ne peut être raisonnable.

Malgré cela, le caractère de l'esthétique intrinsèque de la notion de paysage est toujours à l'opposé de celui du droit. Certes, dans l'histoire de l'esthétique et du droit, ces deux notions se rencontrent conceptuellement, et même elles se ressemblent parfois d'un certain point de vue (1). Mais dès lors que la subjectivité de l'esthétique se maintient, le droit peut se heurter à la difficulté à s'approprier l'esthétique intrinsèque de la notion de paysage en raison de son caractère subjectif (2).

### 1. La similitude entre l'esthétique et le droit

On considère en général que l'esthétique et le droit sont respectivement indissociables du beau et du juste en tant que concepts fondateurs. Le Professeur Gérard CORNU relève que « le juste et le beau se ressemblent - et même se rassemblent - par leur commune présence au cœur de

---

[131] Giorgio DEL VECCHIO, *Philosophie du droit*, traduit par J. Alexis D'AYNAC, Paris, Dalloz, 1953, p. 270.

[132] Certes, l'intérêt pour le beau est considéré comme un intérêt moral dans l'histoire de la philosophie. Voir Bernard BOURGEOIS, « L'idéalisme Allemand devant la beauté naturelle et l'embellissement de la nature », in *Mort du paysage ? Philosophie et esthétique du paysage*, *op. cit.*, p. 167.

[133] Pierre PACTET, Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, *30e édition*, Paris, Sirey, 2011, p. 27.

tout être »[134]. Au contraire, le Professeur Jean-Marc TRIGEAUD considère le beau comme ce qui « se rapproche de la valeur du juste et non d'une validité logique »[135]. En effet, le beau et le juste en tant que tels tendent à s'unir dans les théories philosophiques, car PLATON ne sépara pas le beau et le bien[136] et, pour KANT, le beau était la médiation du bien[137]. Ainsi, de ce point de vue, la similitude entre l'esthétique et le droit peut être évoquée.

En revanche, Jessica MAKOWIAK explique, dans sa thèse intitulée *Esthétique et droit*, la rencontre conceptuelle entre l'esthétique et le droit par l'émancipation de l'esthétique et du droit par rapport au beau et au juste[138]. En effet, l'esthétique n'était pas une discipline autonome avant le milieu du XVIII^e^ siècle où Alexander Gottlieb BAUMGARTEN élabora une nouvelle discipline du beau en introduisant le néologisme « esthétique »[139] qui se définit comme « la pensée qui réfléchit sur l'émotion »[140]. Dans la Grèce antique, la question du beau fut un sujet principal en matière d'art et de morale, PLATON prit en considération « la beauté en soi » à l'écart de l'art en la concevant comme une idée[141]. Dans la philosophie platonicienne, le beau est supérieur au sens et à l'entendement, et l'idée de beau est un concept qui comporte le bien en tant que signification morale. Au Moyen Âge, le beau fut consacré à la création divine par la téléologie christique[142]. L'époque de la Renaissance voulant échapper à l'obscurantisme chrétien et les esthétiques rationaliste et empiriste des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles ont vu l'approfondissement des théories objectivistes et normatives relatives aux critères du beau comme l'harmonie, la symétrie et l'utile[143].

---

[134] Gérard CORNU, « Droit et Esthétique. Présentation », in *Archives de philosophie du droit, tome 40 : Droit et esthétique*, Paris, Sirey, 1996, p. 12.

[135] Jean-Marc TRIGEAUD, « Perception esthétique et sentiment du juste », in *Essai de philosophie du droit*, Genova, Studio Editoriale di Cultura, 1987, p. 279.

[136] Le bien est une notion qui fait inclure celui de juste.

[137] Alexis PHILONENKO, « Le juste et le beau chez Kant », in *Archives de philosophie du droit, tome 40 : Droit et esthétique*, op. cit., p. 62.

[138] Jessica MAKOWIAK, *Esthétique et droit*, Paris, L.G.D.J, 2004, p. 41.

[139] *Aesthetica* en latin.

[140] Mark JIMENEZ, *Qu'est-ce que l'esthétique ?*, Paris, Gallimard, 1997, p. 123.

[141] PLATON, « Phèdre », in *Notions d'esthétique*, Mériam KORICHI, Paris, Gallimard, 2007, p. 17.

[142] Raymond BAYER, *Histoire de l'esthétique*, Paris, Armand Colin, 1961, p. 71.

[143] *Ibid.*, pp. 85 et *sq.*

Dans l'histoire de l'esthétique, les philosophes recherchaient des règles objectives du beau comme son idéal ou son critère, jusqu'à ce que BAUMGARTEN l'ait inaugurée comme une discipline autonome ou que KANT ait analysé la singularité du jugement esthétique[144]. L'esthétique n'est plus une théorie du beau et devient la discipline de la subjectivité en s'émancipant de la notion de beau depuis son autonomisation[145].

Concernant le concept fondateur du droit, il s'agit du critère absolu du juste qui s'appelle « droit de nature » avant l'émergence du positivisme juridique[146]. La notion de juste apparaît comme le beau dans la Grèce antique, et en particulier chez ARISTOTE, le juste désigne une notion qui sous-tend la morale, mais cette notion implique également des facteurs sociaux représentés par une idée d'ordre, d'harmonie, de bonnes relations aux autres et à la communauté[147]. Ainsi, le juste et la morale sont des notions qui peuvent se déterminer en référence à l'intérêt collectif, et cette différence entre deux notions permet de ne pas confondre le droit et la morale. La morale s'attache à « la vertu subjective de l'individu », en revanche l'affaire du droit n'est pas de « surveiller la vertu de l'individu »[148]. Autrement dit, tandis que le caractère de la morale est subjectif, le droit est une notion objective qui attache de l'importance aux conséquences réelles. Par conséquent, le droit était un ensemble de règles liées étroitement à la réalisation objective du juste.

Mais l'avènement du positivisme juridique s'est répercuté sur la théorie classique qui tient compte du droit idéal. Les doctrines du droit naturel sont critiquées à partir du XIX^e^ siècle où des sciences positivistes émergent. Les positivistes s'intéressent à la description de l'objet du droit, non à la fin du droit[149]. Selon la doctrine de Hans KELSEN[150], le juriste ne doit traiter que des normes existantes effectives, et non du droit naturel, ni du juste, ni de la morale. Il est contraint à

---

[144] Jessica MAKOWIAK, *op. cit.*, p. 35.

[145] Il ne faut pas confondre l'esthétique avec le beau, alors que l'adjectif esthétique est utilisé comme synonyme de beau dans le langage courant. L'esthétique désigne soit le sensible de l'homme, soit une science de celui-là.

[146] Giorgio DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 248.

[147] Jessica MAKOWIAK, *op. cit.*, p. 24-25.

[148] Michel VILLEY, *Philosophie du droit : Définition et fins du droit, Les moyens du droit*, Réédition présentée par François TERRÉ, Paris, Dalloz, 2001, p. 55-56.

[149] Jessica MAKOWIAK, *op. cit.*, p. 42.

[150] Voir Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, traduit par Charles EISEMANN, Paris, L.G.D.J, 1999.

devenir neutre[151]. Ainsi, le droit s'émancipe de la valeur du juste qui constituait le fondement de celui-là, comme le cas de l'esthétique. Une telle similitude permet l'approche réciproque entre ces deux notions.

### 2. La difficulté du droit à s'approprier l'esthétique intrinsèque de la notion de paysage

La rencontre entre le droit et l'esthétique pouvait être réalisée par l'émancipation de ces deux disciplines par rapport aux concepts fondateurs respectifs. Toutefois, il ne faut pas escamoter le fait que cette rencontre conceptuelle est prise en compte « sur un plan strictement théorique »[152]. Car la subjectivité ne peut se dissocier de l'attribut essentiel de l'esthétique. Comme le remarque le Professeur Jean-Marie PONTIER, « l'esthétique se définit surtout par la subjectivité du jugement, elle semble conduire à la négation de toute forme objective du beau »[153]. À l'inverse de l'esthétique, le droit attribue de l'importance à l'objectivité en raison de l'existence de la force contraignante. Marguerite-Nelly BAILLY considère, dans sa thèse, que le champ de l'esthétique en droit administratif est plus limité qu'en d'autres disciplines comme la philosophie et l'architecture[154]. C'est à cause de la difficulté à « trouver dans l'esthétique l'objectivité et la rigueur sur lesquelles le droit repose normalement »[155]. Conformément à l'opposition entre ces deux notions, on pourrait supposer que le droit et l'esthétique se heurtent à la juridicisation de l'esthétique. Évidemment, cet obstacle peut s'appliquer de la même manière au problème du paysage.

Même si, du point de vue du positivisme juridique, l'objectivité du droit ne peut être acceptée, l'ambiguïté de l'esthétique qui découle de son caractère subjectif entraînerait

---

[151] Michel VILLEY, *op. cit.*, p. 137.

[152] Jessica MAKOWIAK, *op. cit.*, p. 54.

[153] Jean-Marie PONTIER, « La notion d'œuvre d'art », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, septembre-octobre 1990, p. 1412. Ainsi, l'auteur exclut le critère du beau pour définir l'œuvre d'art en droit. De plus, il estime que l'esthétique n'apporte rien à la notion d'art. Telle doctrine semble résulter de la confusion entre l'esthétique et le beau. Mais, comme constaté précédemment, l'esthétique est en relation avec la sensibilité de l'homme, et non de belles choses. Voir *ibid.*, pp. 1412-1413.

[154] Marguerite-Nelly BAILLY, *L'esthétique en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit, Université d'Angers, 1982, p. VI (dans l'introduction générale).

[155] *Ibid.*, p. XV (dans l'introduction générale).

également la difficulté de la juridicisation de la notion de paysage. Par exemple, on peut citer le fait que le Conseil constitutionnel reconnaît « le principe de clarté de la loi » et « l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité »[156]. « Le principe de clarté de la loi », qui découle de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958[157], et « l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789[158], sont reconnus en tant que principes au rang constitutionnel. Ces deux principes imposent au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques, afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire[159]. Ainsi, il est nécessaire de prendre des précautions pour l'élaboration des règles du droit sur un concept susceptible d'être ambigu et polysémique comme l'esthétique.

Pourtant, le législateur et les autorités administratives se sont depuis longtemps préoccupés de l'esthétique et, de fait, le droit la réglementait largement en matière non seulement d'urbanisme et d'environnement, mais aussi de propriété intellectuelle. En réalité, des objets que le droit s'approprie ne sont précisément pas déterminés et ne peuvent être irréductibles aux matières particulières. Cette nécessité peut être prouvée par de nombreux textes relatifs à l'esthétique, élaborés depuis la loi du 30 mars 1887[160] qui est considérée comme la première loi française relative à l'esthétique, au paysage *lato sensu*.

---

[156] *Cf.* Alexandre FLÜCKIGER, « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », in *La normativité*, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 21, janvier 2007.

[157] C. C., Décision n° 98-401 DC, 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, *JORF* du 14 juin 1998, p. 9033.

[158] C. C., Décision n° 99-421 DC, 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes*, *JORF* du 22 décembre 1999, p. 19041 ; C. C., Décision n° 2001-455 DC, 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, *JORF* du 18 janvier 2002, p. 1053.

[159] C. C., Décision n° 2005-514 DC, 28 avril 2005, *Loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français*, *JORF* du 4 mai 2005, p. 7702 ; C. C., Décision n° 2014-688 DC, 13 février 2014, *Loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen*, *JORF* du 16 février 2014 p. 2709.

[160] Loi du 30 mars 1887 pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique, *JORF* du 31 mars 1887, p. 1521.

On peut également observer une telle contradiction à travers la jurisprudence relative à l'esthétique. Le Tribunal correctionnel de Marseille admet, dans un jugement de 1952 qui a rejeté une plainte de « la Société pour l'Esthétique de la France » contre l'architecte LE CORBUSIER pour des raisons d'atteinte à l'esthétique avec « la cité Radieuse de Marseille », que les conditions d'esthétique les meilleures ne pouvaient être réalisées car l'esthétique est une notion « vague, changeante et variable »[161].

Néanmoins, le Conseil d'État admet l'intervention du juge administratif en matière d'esthétique à travers un arrêt sanctionnant l'excès de pouvoir d'une décision réglementaire[162] relative à « la conception esthétique des monuments funéraires »[163]. La Cour d'appel de Paris appuie également une telle idée dans un arrêt sur l'application de l'article L. 146-6 du Code l'urbanisme, en proclamant que « la question de savoir si tel ou tel lieu constitue un site ou un paysage remarquable à conserver est une question d'appréciation relevant de la compétence des juridictions administratives »[164].

En outre, le juge administratif contrôle la qualification juridique du fait relatif à l'esthétique à travers le fameux arrêt *Gomel*[165]. L'article 4 du décret du 26 mars 1852[166] modifié par l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911[167] conférait au préfet le droit de refuser, par voie de décision individuelle, toute modification portant atteinte à la conservation des perspectives monumentales. En vertu de cet article, le Préfet de la Seine a refusé, par l'arrêté du 26 juillet 1913, l'autorisation de construire un bâtiment d'habitation sur un terrain sur la place Beauvau en vue de conserver sa perspective monumentale. Dans cet arrêt, le Conseil d'État déclare qu'il

---

[161] T. Corr. Marseille, 13 décembre 1952, *Société pour l'Esthétique générale de la France c/ Le Corbusier et autres, Revue administrative*, 1953, pp. 31-34, note Georges LIET-VEAUX.

[162] L'arrêté du 6 juillet 1967 par lequel le Maire de Toulouse a réglementé la construction des sépultures dans le cimetière de Cornebarrieu (Haute-Garonne).

[163] C. E., 18 février 1972, *Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-Garonne*, *R. Lebon*, p. 153, *AJDA*, 20 avril 1972, p. 250.

[164] C. A. Paris, 27 mars 1997, *Société Gérémi c/ S.N.C. Empain-Graham et Cie et autres*, *Les Petites Affiches*, n° 140, 21 novembre 1997, pp. 17-20, note Georges LIET-VEAUX.

[165] C. E., 4 avril 1914, *Gomel*, S. 1917. 3. 25, note HAURIOU, *GAJA*, n° 28.

[166] Décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris, *Bull. des Lois, 10e S.*, B. 514, n° 3914.

[167] Loi du 13 juillet 1911 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1911, *JORF* du 14 juillet 1911, p. 5690.

appartient au juge administratif de « vérifier si l'emplacement de la construction projetée est compris dans une perspective monumentale existante et, dans l'affirmative, si cette construction, telle qu'elle est proposée, serait de nature à y porter atteinte ». En l'espèce, il a estimé que « la place Beauvau ne saurait être regardée dans son ensemble comme formant une perspective monumentale » et a annulé la décision illégale du Préfet.

Même si le paysage était devenu susceptible de faire l'objet de la législation et du contentieux administratif, l'adoption de la loi propre dédiée au paysage (la loi du 8 janvier 1993)[168] et l'élaboration de la définition juridique du paysage (la Convention européenne du paysage de 2000 et le Code de l'environnement) ont pris du retard en France[169]. Ces faits démontrent la difficulté de la juridicisation du paysage, soulignée par l'opposition conceptuelle entre l'esthétique et le droit.

Par ailleurs, le juge administratif a eu à trancher une question d'esthétique relative au paysage architectural à l'occasion de l'affaire « La Samaritaine ». Le Conseil d'État a prononcé la cassation de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris[170] et l'annulation du jugement du Tribunal administratif de Paris[171] qui avait annulé le permis de construire autorisé par le Maire de Paris en vue de la restructuration de « l'îlot Rivoli » correspondant à l'ancien magasin n° 4 de « La Samaritaine »[172]. La Cour et le Tribunal avaient estimé que ce permis de construire

---

[168] Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, *JORF* du 9 janvier 1993, p. 503.

[169] Selon l'article 1er.a de la Convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000 et entrée en vigueur le 1er juillet 2006 en France, le paysage est défini comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». La loi n° 2006-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (*JORF* n° 0184 du 9 août 2016, texte n° 2) a intégré la définition du paysage dans le Code de l'environnement. Son article L. 350-1 A qui reprend la définition de la Convention européenne du paysage dispose que « le paysage désigne une partie de territoire telle que perçus par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels ou humains et de leurs interrelations dynamiques ».

[170] C. A. A. Paris, 5 janvier 2015, *Ville de Paris et « Grands magasins de La Samaritaine - Maison Ernest Cognacq »*, *AJDA*, n° 16/2015, pp. 947-951, note Yves JÉGOUZO et Étienne FATÔME.

[171] T. A., Paris, 13 mai 2014, *Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et autres*, *Req.* n° 1302162-1307368/7.

[172] C. E., 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de La Samaritaine - Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris*, *RFDA*, n° 4, juillet-août 2015, pp. 805-829, conclusion Xavier DOMINO et note François PRIET.

dont le projet prévoyait, en particulier en façade sur la rue de Rivoli, un habillage constitué d'un voile de verre, animé d'ondulations irrégulières et sérigraphié de points blancs, méconnaissait les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) de Paris qui ont le même objet que celles de l'article R. 111-21 de l'ancien Code de l'urbanisme (l'actuel article R. 111-27 du Code de l'urbanisme) et posent des exigences plus élevées. Ils avaient en effet jugé que ses façades en verre considérées comme hétérogènes et peu identifiables ne répondaient pas à l'obligation d'insertion de la construction projetée dans le tissu urbain environnant prescrite par le PLU de Paris[173]. En revanche, le juge du Palais Royal relève qu'il fallait retenir une interprétation plus ouverte des dispositions du PLU relatives à l'intégration dans le tissu urbain existant. Sur la base de cette interprétation, il juge que la construction projetée peut s'y insérer en tenant compte « de l'hétérogénéité stylistique des bâtiments dans le quartier et dans la section concernée de la rue de Rivoli, ainsi que de l'usage répandu du verre comme matériau de façade dans des édifices avoisinants ». Il souligne surtout que, malgré une majorité d'immeubles dotés d'une façade de pierre, construits au XIX^e^ siècle ou au début du XX^e^ siècle, cette rue présente également « des édifices de style ''Art Nouveau'' et ''Art Déco'', ainsi que d'autres édifices plus récents, à vocation commerciale, dont la volumétrie, les matériaux et les toitures diffèrent nettement de

[173] Concrètement, il s'agit de l'article UG.11.1.3 du règlement du PLU de Paris, intitulé « Construction nouvelle », qui dispose que «Les constructions nouvelles doivent s'intégrer au tissu existant, en prenant en compte les particularités morphologiques et typologiques des quartiers (rythmes verticaux, largeurs des parcelles en façade sur voies_ reliefs...) ainsi que celles des façades existantes (rythmes, échelles, ornementations, matériaux, couleurs...) et des couvertures (toitures, terrasses, retraits...) / L'objectif recherché ci-dessus ne doit pas pour autant aboutir à un mimétisme architectural pouvant être qualifié esthétiquement de pastiche. Ainsi l'architecture contemporaine peut prendre place dans l'histoire de l'architecture parisienne. / Les bâtiments sur rue se présentent en général sous la forme de différents registres (soubassement, façade, couronnement), qui participent à leur composition architecturale, en particulier en bordure des voies et des espaces publics. Les traitements architecturaux contemporains peuvent ne pas traduire le marquage de ces registres, qui peuvent toutefois être imposés dans certaines configurations. (...) / 2°- Façades sur rues : / Le plan de la façade donne la lecture urbaine de l'implantation et de la volumétrie des constructions : il présente donc une importance particulière. / La bonne transition volumétrique et architecturale de la construction projetée nécessite que soient prises en compte les caractéristiques des bâtiments voisins (nus de façades, hauteurs des niveaux, modénatures…). (...) ; 4°- Matériaux, couleurs et reliefs : / La pierre calcaire et le plâtre sont dominants à Paris et donnent à la ville sa tonalité générale. Le respect de cette tonalité majoritairement présente ne doit pas cependant interdire l'emploi de matériaux et teintes pouvant s'insérer dans le tissu existant, en particulier dans des secteurs de constructions nouvelles. À cet égard, le recours à des matériaux et des mises en œuvre innovantes en matière d'aspect et de techniques de construction (…) est admis. (…) / Le choix et la teinte des matériaux peuvent être imposés lorsque la construction se trouve dans une séquence d'architecture homogène».

celles des bâtiments anciens et dont les façades sont constituées, en partie ou pour l'essentiel, de baies vitrées ».

Enfin, le juge administratif intervient non seulement en matière de paysages réels, mais également en matière d'image des paysages. Celle-ci est évoquée par l'arrêt du 16 décembre 2015 de la Cour administrative d'appel de Nantes[174]. La société *Les Brasseries Kronenbourg* a utilisé la photographie du château de Chambord dans sa campagne publicitaire ; l'établissement public du domaine national de Chambord lui a alors réclamé une redevance domaniale relative à l'exploitation des images de son monument historique. Dans ce litige, le Tribunal administratif d'Orléans a annulé les titres exécutoires émis à la société par l'établissement public[175]. La Cour administrative d'appel de Nantes a rejeté la demande de l'établissement public d'annuler ce jugement du Tribunal, en estimant que l'image d'un bien public immobilier ne se confond pas avec le bien public dont l'occupation ou l'utilisation peut être soumise à la délivrance d'une autorisation. Le Conseil d'État a également rejeté les prétentions du domaine national de Chambord en jugeant que « l'occupation ou l'utilisation du domaine public dans les limites ne dépassant pas le droit d'usage appartenant à tous, laquelle n'est soumise à la délivrance d'aucune autorisation, ne peut par suite, être assujettie au paiement d'une redevance »[176]. Comme le confirme le Professeur Norbert FOULQUIER, « son image est partagée par tous ; elle n'appartient à personne », « elle ne peut donc constituer un bien susceptible de propriété »[177]. Par conséquent, toute personne peut exploiter, même commercialement, l'image des paysages s'apparentant à la personne publique.

Selon le Professeur François PRIET, si le juge administratif ne souhaite pas intégrer l'esthétique dans les buts de la police générale de l'ordre public, la police de l'urbanisme, « en dépit de l'extension croissante des intérêts qu'elle a pour mission de protéger et donc de concilier, a pour objet de contribuer de manière générale à la sauvegarde d'un certain ordre

---

[174] C. A. A. Nantes, 16 décembre 2015, *Société les Brasseries Kronenbourg SAS*, *Req.* n° 12NT01190.

[175] T. A. Orléans, 6 mars 2012, *Société les Brasseries Kronenbourg SAS*, *Req.* n° 1102187.

[176] C. E. Ass., 13 avril 2018, *Société les Brasseries Kronenbourg SAS*, *Req.* n° 397047.

[177] Norbert FOULQUIER, « Le nouveau pouvoir quasi domanial sur les images des immeubles du domaine public », *RDI*, n° 2, février 2016, p. 90.

urbain, au sein duquel la sauvegarde de l'esthétique occupe une place éminente »[178]. En conclusion, l'esthétique est considérée en France, malgré son concept opposé au droit, comme objet susceptible d'être contrôlé devant le juge administratif, en matière d'urbanisme, notamment de protection des paysages.

## § II. LA SOLUTION RETENUE EN DROIT FRANÇAIS : L'UNIVERSALISATION DE LA NOTION DE PAYSAGE

Bien que s'opposent conceptuellement l'esthétique intrinsèque dans le paysage et le droit, le paysage peut faire l'objet du droit sous certaines conditions. Jessica MAKOWIAK relève que, « puisque l'esthétique est susceptible d'être universalisable, alors le droit peut, au minimum, ''prendre en compte'' l'esthétique »[179]. Pour cela, il serait nécessaire d'élaborer la définition juridique susceptible d'être universellement valable pour les politiques publiques de protection et de mise en valeur des paysages. Toutefois, la définition du paysage n'apparaît que très récemment dans les normes nationales de la France (A).

De fait, la prise en compte de l'esthétique, afin de protéger et de mettre en valeur des paysages, apparaît, depuis la loi du 30 mars 1887, dans la législation française. Ainsi, on peut présumer que les textes tiennent compte de la qualification du paysage au regard de l'universalité de l'esthétique sans définir le paysage, car l'universalité du paysage pourrait être théoriquement réalisée par le sens commun de l'esthétique (B).

### A. L'hésitation à définir le paysage

Au début du XX^e^ siècle, en France, se sont accrues les préoccupations liées à la protection des paysages. En 1901, la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France a été créée, en tant qu'association de défense du patrimoine, par le Député Charles

[178] François PRIET, « La restructuration de La Samaritaine : la légalité du permis de construire », note sous Conseil d'État, 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de La Samaritaine - Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris*, *RFDA*, n° 4, juillet-août 2015, p. 818.

[179] Jessica MAKOWIAK, *op. cit.*, p. 55.

BEAUQUIER et les poètes Jean LAHORE et Sully PRUD'HOMME. Cette association définit le paysage comme « une partie de territoire dont les divers éléments forment un ensemble pittoresque ou esthétique, par la disposition des lignes, des formes et des couleurs »[180]. On pourra voir que, bien que certains textes relatifs au paysage soient élaborés depuis cette période, la définition juridique du paysage n'est adoptée qu'en 2016 dans les textes nationaux français (1). En outre, le juriste prend en général une attitude prudente pour cela (2).

### 1. L'adoption tardive de la définition du paysage dans les textes nationaux

Le terme de paysage n'est apparu en droit français que dans la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie[181]. L'article 19 de cette loi énumère, lorsque des arrêtés interministériels déterminent les conditions techniques des distributions d'énergie, les choses dont il faut tenir compte : « au point de vue de la sécurité des personnes et des services publics intéressés, ainsi qu'au point de vue de ''la protection des paysages'' ». Au début du XX^e^ siècle, en effet, la réglementation des activités industrielles en dehors des agglomérations a été proposée par le législateur en vue de la conciliation entre des paysages naturels et des installations industrielles[182]. Ainsi, cette disposition prévoit la prise en considération de l'intérêt paysager par rapport au risque de la dégradation des paysages dans les projets relatifs à l'établissement et à l'exploitation des lignes de transport d'énergie électrique. Toutefois, cette loi n'a tenté ni de définir le paysage, ni même de le préciser.

Dans le même ordre d'idées, la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique[183] impose aussi la prise en considération de l'intérêt paysager. Son article 10 dispose que le cahier des charges fixant les droits et obligations de l'entreprise hydraulique, détermine notamment « le règlement d'eau et en particulier les mesures intéressant la navigation ou le flottage, la protection contre les inondations, la salubrité publique, l'alimentation et les besoins

---

[180] Jean ASTIÉ, *La protection des paysages (loi des 21-24 avril 1906)*, Thèse pour le doctorat, Université de Lyon, Faculté de droit, 1912, p. 65.

[181] Loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, *JORF* du 17 juin 1906, p. 4105.

[182] André OUSTRIC, *Le régime juridique de la protection et de la mise en valeur des sites et des paysages en France*, *tome 1*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, 1975, p. 30.

[183] Loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, *JORF* du 18 octobre 1919, p. 11523.

domestiques des populations riveraines, l'irrigation, la conservation et la libre circulation du poisson, ''la protection des paysages'', le développement du tourisme ». Mais cette loi ne donne pas davantage une définition sur le paysage.

Le décret du 31 décembre 1958 relatif au permis de construire[184] et la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture[185] divisent le paysage en deux en utilisant, dans leurs articles 1er respectifs, les termes de paysages naturels et de paysages urbains. En premier lieu, l'article 1er du décret prévoit que l'atteinte « aux paysages naturels ou urbain » peut entraîner le refus du permis de construire. Et en second lieu, le premier article de la loi vise « le respect des paysages naturels ou urbains » en matière d'architecture qui est une expression de la culture. On peut considérer que le concept du paysage fait un pas en avant en droit français, puisque ces prescriptions concrétisent, de façon différente par rapport aux anciens textes, le terme de paysage. Toutefois, la définition officielle du paysage n'apparaît pas.

En 1993, enfin une loi spécifiquement dédiée au paysage est élaborée en France. La loi du 8 janvier 1993 sur les paysages « insère en fait le paysage dans diverses législations sectorielles »[186], au-delà de la prise en considération du paysage dans quelques lois isolées. En conséquence, le paysage est devenu « un concept transversal, qui porte sur plusieurs types d'espaces et nécessite donc une très forte intégration dans toutes les autres politiques »[187]. Or, au cours de l'élaboration de cette loi, Jean-Marie BOCKEL, qui était rapporteur de la loi à l'Assemblée nationale, relève que le paysage est difficile à définir en raison de la complexité de sa notion ; d'ailleurs, le Ministre de l'Environnement Ségolène ROYAL conduisant ce projet de loi, ne prononce pas un seul mot à ce sujet[188]. À l'instar d'autres lois, enfin, cette loi ne contient aucune définition du paysage.

---

[184] Décret n° 58-1437 du 31 décembre 1958 relatif au permis de construire, *JORF* du 4 janvier 1959, p. 272 ; Ce décret est à l'origine de l'article R. 111-27 (l'ancien article R. 111-21) du Code de l'urbanisme.

[185] Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, *JORF* du 4 janvier 1977, p. 71.

[186] Michel PRIEUR, « La protection juridique des paysages culturels », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 695.

[187] *Ibid.*

[188] Séance du 3 décembre 1992, *JORF Débats parlementaires*, Assemblée nationale, n° 104, 1992, p. 6500.

De même encore, la loi Barnier de 1995 (l'article L. 110-1 du Code de l'environnement en vigueur) déclare que les paysages font « partie du patrimoine commun de la nation », mais sans définition du paysage.

En effet, en France, aucun texte national n'a tenté de définir le paysage jusqu'à ce que la Convention européenne du paysage de 2000 en donne sa définition. Grâce à son entrée en vigueur du 1er juillet 2006, la définition juridique du paysage est officiellement introduite pour la première fois en France : « ''paysage'' désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Très récemment, le législateur français intègre la définition du paysage qui reprend celle donnée par la Convention européenne du paysage dans le Code de l'environnement, en adoptant la loi Biodiversité du 8 août 2016. Alors qu'en droit français, la définition du paysage n'était pas prévue longtemps, le droit français a pris en compte « la protection des paysages » dans les champs divers, et concrétisé de plus en plus le concept du paysage.

### 2. Les doctrines sur la définition

Les sceptiques affirment que « le beau ne se décrète pas »[189]. En effet, si le juriste pose des critères du beau, il encourt « le risque de décréter une esthétique officielle »[190]. Il ne serait pas facile de fixer des critères esthétiques en droit, à la lumière de la clarté et de l'intelligibilité dont les normes juridiques doivent se munir. C'est la subjectivité intrinsèque de l'esthétique qui entraîne une difficulté à le définir. Pour donner une définition juridique au paysage, par conséquent, on ne peut exclure l'élaboration de critères esthétiques relatifs aux espaces naturels et urbains, objets de contemplation. Cependant, on peut aisément constater que le juriste hésite à le définir, comme le Professeur Jacqueline MORAND-DEVILLER qui souligne que « le juriste ne cherchera pas à définir le paysage »[191]. Au lieu de le définir, en se contentant des définitions imparfaites que les dictionnaires donnent, il recherche plutôt sa qualification afin de déterminer le paysage digne de protection et de mise en valeur. Le Professeur Michel PRIEUR aussi ne

[189] Jacqueline MORAND-DEVILLER, « L'esthétique décrétée », in *L'esthétique urbaine*, Colloque du 9 novembre 1991, *Droit et ville*, n° 33, 1992, p. 73.

[190] Jessica MAKOWIAK, *op. cit.*, p. 55.

[191] Jacqueline MORAND-DEVILLER, « Environnement et paysage », *AJDA*, n° 9/1994, p. 588.

considère le paysage que comme « une valeur naturelle et culturelle devenue un élément du patrimoine écologique collectif »[192], et n'y donne pas de définition directe.

En revanche, André OUSTRIC définit, dans sa thèse, le paysage comme « n'importe quelle portion de territoire présentant une vue d'ensemble et pouvant être appréhendée d'un même coup d'œil, quelle que soit sa valeur esthétique, celle-ci n'étant plus en effet seule prise en considération pour déterminer une action en faveur de son aspect »[193]. Il est significatif que cette définition ne retienne pas la valeur esthétique de concept du paysage. On peut comprendre que ce point de vue découle de ce que l'auteur prend des précautions contre l'élitisme en matière de protection et de mise en valeur des paysages. De fait, André OUSTRIC désapprouve de « préserver certains paysages favorisés au détriment de tous les autres », et propose donc « la définition objective du terme » sans « les stigmates d'une discrimination ».[194] Néanmoins, puisque cette définition n'a aucun égard pour l'universalité de l'esthétique comme sens commun esthétique, cela correspond à une définition subjective du paysage. Ce que l'on doit noter, c'est la distinction entre la valeur esthétique et la beauté. Celle-là est liée à la sensibilité de l'homme, ce n'est pas ce qui signifie le beau pour un paysage.

Le Professeur Jérôme FROMAGEAU définit le paysage comme « un ensemble naturel ou urbain harmonieux » à travers, d'une part, « l'application des textes existants » et, d'autre part, « les différents débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 »[195]. Mais il relève que « cette harmonie, qui est essentiellement affaire de sensibilité, est en permanence remise en cause du fait des activités humaines ou même des conditions naturelles »[196]. On peut observer que cette définition accepte une dimension esthétique par l'intermédiaire de « l'harmonie » qui peut être considérée comme un sens commun que KANT invoque en tant qu'instrument pour déterminer universellement le sentiment de plaisir ou de peine dans le jugement esthétique. Ainsi, cette définition est plus proche de la notion universelle de paysage.

---

[192] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, 7e édition*, Paris, Dalloz, 2016, p. 490.

[193] André OUSTRIC, *op. cit.*, p. 69.

[194] *Ibid.*, p. 68.

[195] Jérôme FROMAGEAU, « Loi Paysage : Protection et reconquête », *Études foncières*, n° 60, septembre 1993, p. 23.

[196] *Ibid.*

### B. La qualification du paysage en droit français

En France, le paysage fait l'objet du droit depuis longtemps en dépit de l'adoption tardive de la définition juridique du paysage. Néanmoins, jusqu'à ce que la définition apparaisse en droit français, la puissance publique n'a pas agi à sa guise dans la qualification du paysage susceptible d'être protégé ou mis en valeur. Car la notion de paysage s'est transformée en droit français à travers l'évolution de la législation et de la doctrine. Pour montrer la qualification juridique du paysage, il convient de la diviser en deux critères ; le critère formel en vue de déterminer les catégories des paysages (1) et le critère matériel en vue de déterminer les qualitatifs des paysages (2).

#### 1. Le critère formel : les catégories des paysages

L'adoption tardive de la définition juridique du paysage et l'hésitation du juriste ont entraîné des difficultés pour déterminer des paysages à protéger ou mettre en valeur juridiquement. Pour résoudre ce problème, les pouvoirs publics et la doctrine ont essayé de concrétiser la notion de paysage. D'abord, les expressions de paysage naturel et de paysage urbain, mais encore de paysage culturel sont utilisées dans des dispositions législatives et réglementaires et, ces expressions s'intègrent dans la mutation de la notion de paysage (a). En outre, les méthodes sur le rattachement du paysage au droit sont évoquées (b).

##### a) Le paysage naturel, le paysage urbain, et le paysage culturel

On emploie parfois le terme de paysage comme la signification d'un genre de peinture et, de plus, d'une certaine situation. Pourtant, ce que l'on doit juridiquement protéger, ce sont des choses portant une valeur collective[197]. Afin d'échapper à l'ambiguïté du terme de paysage, les différents textes ont commencé à le diviser en deux catégories ; « le paysage naturel » et « le paysage urbain ». Cette catégorisation pouvait permettre de concrétiser la complexité et la

[197] Pour Victor HUGO, il y a deux choses dans un édifice, « son usage et sa beauté ; son usage appartient au propriétaire, sa beauté à tout le monde, à vous, à moi, à nous ». : *cf.* Victor HUGO, « Guerre aux démolisseurs », *Revue des deux mondes*, 1er mars 1832.

diversité de la notion de paysage. Comme constaté précédemment, les termes de paysage naturel et urbain apparaissent dans les textes français depuis le décret du 31 décembre 1958 relatif au permis de construire et la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture. En effet, le paysage naturel peut être considéré comme le paysage non transformé par l'homme et, au contraire, le paysage urbain désignerait le paysage artificiel de la ville. En général, si l'on évoque l'architecture pour les paysages urbains, les paysages naturels sont représentés par des espaces littoraux et montagnards, rivières, lacs, parcs naturels constitués des forêts, etc.[198].

Or, de nos jours, on introduit la notion de paysage culturel en droit face à la catégorisation existante du paysage. En général, le paysage urbain était assimilé au paysage culturel car celui-ci est créé par l'homme. À l'inverse du paysage urbain, le paysage naturel désignerait le paysage rural. Mais, d'après le Professeur Michel PRIEUR, les paysages artificiels et culturels des villes intègrent « des éléments naturels considérés comme accessoires et faisant office de ''décor'' » et, au contraire, les paysages naturels sont « façonnés et travaillés par l'homme »[199]. Autrement dit, tous les paysages comportent à la fois les dimensions culturelles et naturelles. En effet, puisque le paysage se fonde sur la perception ou la sensibilité de l'homme, la capacité culturelle de chacun influe sur l'observation du paysage. Par conséquent, même si l'on contemple un spectacle naturel, l'impression paysagère peut être diverse selon les points de vue culturels.

**b) Le rattachement du paysage au droit**

Étant donné que pendant longtemps, les textes français ne donnaient pas de définition du paysage et, de plus, que la distinction entre le paysage naturel et le paysage urbain n'a pas permis de déterminer des objets s'appliquant aux règles juridiques en vue de la protection des paysages, il n'est pas évident de voir quels sont les domaines susceptibles d'être rattachés au droit. Pour cela, le Professeur Michel PRIEUR propose trois méthodes ; D'abord, « le rattachement au droit des monuments historiques et des sites en mettant en avant l'aspect culturel du paysage qui n'envisage que la beauté et l'esthétique de ce qui fera l'objet d'une protection de type muséographique ». Deuxièmement, « le rattachement au droit de la protection de la nature étendu au droit de l'environnement en mettant en avant l'aspect naturel du paysage qui envisage ses composantes écologiques et en instituant des espaces naturels protégés du type parcs et

[198] *Cf.* Michel PÉRIGORD, *op. cit.*, pp. 49 et *sq.*

[199] Michel PRIEUR, « La protection juridique des paysages culturels », *op. cit.*, p. 693.

réserves ». Enfin, « le rattachement au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui envisage le paysage dans sa dimension naturelle et culturelle et donne au paysage une valeur en soi, applicable même aux paysages ordinaires considérés comme des éléments de l'aménagement et de l'utilisation du sol (paysage agricole) et de l'espace tant rural qu'urbain »[200].

Concernant le droit des monuments historiques et des sites correspondant au premier type, on peut trouver son origine législative dans la loi du 30 mars 1887 pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique et celle du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique[201]. Ensuite, pour le droit de la protection de la nature, on peut constater que la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature[202] considère, dans son article 1er, la protection des paysages comme l'intérêt général. En dernier lieu, le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme traite plus globalement de la protection et de la mise en valeur des paysages car il s'agit de l'affectation des espaces. Les pouvoirs publics peuvent décider de créer les secteurs sauvegardés et d'élaborer les plans de sauvegarde et de mise en valeur. Concernant son origine, suscitée par le souci des destructions de la Première Guerre mondiale, la loi du 14 mars 1919, dite « loi Cornudet », permet au maire des communes d'élaborer dans certaines conditions « un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension »[203].

Outre les trois types proposés par le Professeur Michel PRIEUR, on peut ajouter le rattachement au droit du cadre de vie. Dans le but de protéger le cadre de vie, le Code de l'environnement comporte les dispositions relatives aux réglementations de la publicité, des enseignes et des préenseignes (les articles L. 581-1 à L. 581-45) et aux préventions des nuisances visuelles (l'article L. 582-1) et des nuisances lumineuses (les articles L. 583-1 à L. 583-5).

---

[200] Michel PRIEUR, « Le paysage en droit comparé et en droit international », *Environmental policy and law*, 27/4, August, 1997, p. 355.

[201] Loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique, *JORF* du 24 avril 1906, p. 2762.

[202] Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, *JORF* du 13 juillet 1976, p. 4203.

[203] Loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, *JORF* du 15 mars 1919, p. 2726.

Ainsi, cette catégorisation des droits liés au paysage a un rôle important à jouer afin de clarifier l'essentiel du droit du paysage jusqu'en 1993. Car la protection juridique des paysages n'était pas directement prise en considération en raison de l'absence d'une loi transversale sur le paysage jusqu'à l'élaboration de la loi du 8 janvier 1993 sur les paysages.

### 2. Le critère matériel : les qualitatifs des paysages

En raison de l'ambiguïté de la notion de paysage, on a essayé en France de catégoriser le paysage pour le rattacher au droit. Il s'agit d'une tentative en vue de la concrétisation de la notion de paysage en droit français ; il ne s'agit pas de l'universalisation de l'esthétique intrinsèque de la notion de paysage au sens strict. Il faut alors analyser quels sont les éléments caractéristiques qui se reflètent dans le droit en tant que sens commun de l'esthétique permettant d'universaliser l'esthétique. Pour déterminer universellement les qualitatifs des paysages, les textes français ont adopté, dans la première moitié du XX^e^ siècle, deux caractères « artistique » (a) et « pittoresque » (b).

#### a) Le caractère « artistique »

L'article 2 de la loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique décide que la Commission départementale des Sites et Monuments naturels de caractère artistique[204] « dressera une liste des propriétés foncières dont la conservation peut avoir, au point de vue artistique ou pittoresque, un intérêt général »[205]. Ensuite, l'article 4 alinéa 1er de la loi du 2 mai 1930[206] dispose qu'« il est établi dans chaque département une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général »[207]. En effet, le but de cette loi consiste à réformer la protection des monuments naturels et sites, en

[204] Cette Commission est constituée dans chaque département par l'article 1er de la même loi.

[205] Avant la loi du 21 avril 1906, on peut trouver l'origine législative du caractère artistique conférant à la notion de paysage dans la loi du 30 mars 1887 pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique. Conformément à l'article 1er de cette loi, sont classés les immeubles ayant un intérêt national « au point de vue de l'histoire ou de l'art ».

[206] Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, *JORF* du 4 mai 1930, p. 5003.

[207] Cet article est à l'origine de l'article L. 341-1 du Code de l'environnement.

s'inspirant de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques[208]. Cette réforme s'expliquait par le peu de réussite de la loi du 21 avril 1906[209].

Ces deux lois de 1906 et de 1930 tiennent compte non seulement du point de vue artistique, mais aussi de la notion de pittoresque pour déterminer le qualitatif du paysage. L'art qui est la forme substantive de l'adjectif « artistique » est défini comme « ce que l'homme ajoute à la nature, ce qui est artificiel » ou « une expression par les œuvres de l'homme, d'un idéal esthétique ; un ensemble des activités humaines créatrices visant à cette expression »[210]. Le Doyen Paul ROUBIER reconnaît le lien de l'œuvre d'art avec l'esthétique en affirmant que « le caractère artistique doit être requis, quel que soit d'ailleurs le mérite de l'artiste : mais il faut que l'œuvre ait pour but d'éveiller le sentiment du beau »[211]. Puisque des activités artistiques de l'homme influent sur le sentiment du plaisir ou de la peine, le fait que les textes placent le caractère artistique en tant que qualification du paysage susceptible d'être juridiquement protégé peut être considéré comme l'acceptation par le droit positif d'un sens commun de l'esthétique en vue d'universaliser la notion juridique de paysage. À cet égard, le juge administratif admet l'expression « artistique » comme une norme juridique. Il invoque le caractère artistique afin d'apprécier l'existence d'un l'intérêt général[212]. Le Conseil d'État conclut à l'existence d'une concession de service public municipal en tenant compte de « la qualité artistique de l'exploitation »[213]. De plus, du point de vue de l'intérêt général, les intérêts artistiques sont opposés aux intérêts commerciaux de l'exploitation[214].

Or, Jessica MAKOWIAK relève que la référence à l'art permet l'objectivation de l'esthétique, si bien que, pour le législateur, le terme d'« artistique » serait moins subjectif que s'il utilisait directement le mot « esthétique »[215]. En effet, l'art peut être interprété comme l'ensemble des œuvres artistiques d'un pays, d'une époque ; la notion d'art entretient donc des

---

[208] Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, *JORF* du 4 janvier 1914, p. 129.

[209] Raphaël ROMI, *Droit de l'environnement, 9e édition*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, p. 630 ; Jessica MAKOWIAK, *op. cit.*, p. 105.

[210] Dictionnaire *Le Petit Robert 2014*, *op. cit.*, pp. 147-148.

[211] Paul ROUBIER, *Le droit de la propriété industrielle*, Paris, Édition du Recueil Sirey, 1954, p. 403.

[212] Jean-Marie PONTIER, *op. cit.*, p. 1415.

[213] C. E., 19 mars 1948, *Société des amis de l'opérette*, *R. Lebon*, p. 142.

[214] C. E., 21 janvier 1944, *Sieur Léoni*, *R. Lebon*, p. 26.

[215] Jessica MAKOWIAK, *op. cit.*, p. 95.

liens importants avec la notion d'histoire[216]. Le législateur français tente ainsi de franchir l'obstacle de la juridicisation de l'esthétique intrinsèque de la notion de paysage. Il semble que ce soit une étape de l'universalisation de la notion de paysage.

**b) Le caractère « pittoresque »**

La loi du 21 avril 1906 n'a évoqué que les caractères « artistique » et « pittoresque »[217] pour déterminer la qualification du paysage digne d'être juridiquement conservée. La loi du 2 mai 1930 y ajoute les adjectifs « historique », « scientifique » et « légendaire »[218]. Ces nouveaux caractères peuvent être généralement considérés comme des concepts plus objectifs que les caractères artistique et pittoresque, car ils maintiennent une certaine distance avec la notion d'esthétique. L'appréciation esthétique s'appuie sur le goût qui exclut le jugement factuel ; il n'y a donc pas de règle objective dans le processus de cette appréciation. En revanche, les valeurs historiques, scientifiques ou légendaires qui s'appuient plus sur des faits objectifs que les valeurs artistiques ou pittoresques sont liées au jugement factuel.

Le caractère « pittoresque » peut alors montrer une différence avec d'autres caractères, parce que l'adjectif « pittoresque » qui vient du mot italien « *pittoresco* » désigne « qui est digne d'être peint, attire l'attention, charme ou amuse par un aspect original »[219]. Bien que la définition de « pittoresque » n'ait pas été prise en considération au stade législatif, le rapport entre le site et l'esthétique ne fait aucun doute[220]. Les travaux parlementaires de 1906 l'illustrent explicitement. De même, dans un arrêt du Conseil d'État sur la requête de la Société civile immobilière du 61-67 boulevard Arago, tendant à l'annulation d'un décret du 22 janvier 1976 du Premier ministre

---

[216] *Ibid.*

[217] Le caractère pittoresque est un critère le plus couramment retenu pour le classement ou l'inscription sur la liste des monuments naturels et sites (dans plus de 95 % des cas). : *cf.* Monique TURLIN, « Cent ans de protection : Du monument naturel à la conception moderne des sites », *Juristourisme*, n° 144, juillet-août 2012, p. 21.

[218] L'objectif de la loi du 2 mai 1930 consiste à réorganiser celle du 21 avril 1906.

[219] Dictionnaire *Le Petit Robert 2014*, *op. cit.*, p. 1914.

[220] Selon le Sénateur Maurice FAURE, la Commission Sénat a estimé que « un site était un ensemble pittoresque, un fragment de paysage dont le caractère esthétique était lié au contour des lignes, à l'originalité de l'exposition, à l'effet des couleurs, à des conditions multiples d'aspect qui ne sauraient faire l'objet d'une description rigoureuse et littérale ». ; Séance du 6 mars 1906, *JORF Documents parlementaires*, Sénat, Session ordinaire - annexe n° 87, 1906, p. 219.

prononçant le classement d'un terrain situé 61 à 67 boulevard Arago et 135 à 136 *bis* rue L. M. Nordmann occupé par un ensemble de constructions communément appelé « Cité fleurie », le Commissaire du Gouvernement Bruno GENEVOIS a soutenue la définition de « pittoresque » que donne le dictionnaire français[221]. À ses yeux, un site pittoresque était « celui qui est digne d'être peint, ce qui est conforme à l'étymologie du terme ». Si le législateur confère au paysage le caractère de pittoresque, c'est qu'il l'accepte comme un élément universel esthétique, parce que le paysage pittoresque se réfère à « un modèle esthétique qui prédominait dans l'élite sociale et qui est issu de la pensée paysagiste de la fin du siècle des Lumières »[222]. En droit français, le caractère pittoresque opère donc en tant que sens commun comme le proposa KANT.

Cela n'a pas empêché le juge administratif d'admettre diversement le caractère pittoresque des paysages, qu'ils soient urbains ou naturels. Le Conseil d'État regarde « l'ensemble urbain constitué par le marché Saint-Germain et les rues adjacentes, compte tenu de son caractère architectural et de l'intérêt public qui s'attache à la préservation du quartier », comme « un site pittoresque au sens la loi du 2 mais 1930 modifiée », en précisant que le site pittoresque est un ensemble « qui présente certaines qualités de vue, de caractères et d'agréments »[223]. En outre, il considère « l'ensemble formé, sur la rive gauche de l'Eure, par les bois et les prés qui entourent l'ancienne abbaye de Breuil-Benoît, entre les agglomérations de Saint-Georges-Motel et de Marcilly-sur-Eure, et dont l'aspect n'a pas été affecté par l'urbanisation de la région de Dreux », comme un lieu qui « présente le caractère d'un site pittoresque au sens des dispositions de l'article 4 de la loi du 2 mai 1930 modifiées »[224]. De plus, la jurisprudence étend la portée du caractère pittoresque jusqu'aux parcelles voisines contribuant à la sauvegarde du site[225].

---

[221] B. GENVOIS, Conclusion sous C. E. Ass., 9 juin 1978, *Société civile immobilière du 61-67 Boulevard Arago*, *R. Lebon*, p. 237, *Jurisclasseur Périodique*, 1979, *tome 1*, 19032.

[222] Philippe GUTTINGER, « Approche du paysage en droit français », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 84-85, 2007, p. 17.

[223] C. E. Ass., 2 décembre 1983, *Ville de Paris*, *R. Lebon*, p. 401.

[224] C. E., 29 novembre 1978, *Société civile immobilière de Marcilly et autre, R. Lebon*, p. 479.

[225] C. E., 22 janvier 1971, *Ministre d'État chargé des Affaires culturelles c/ dame Benoist d'Anthenay*, *R. Lebon*, p. 67.

## SECTION II
## LES TRAITS DU DROIT DU PAYSAGE
## SOUS L'UNIVERSALISATION DE LA NOTION DE PAYSAGE

Comme relevé précédemment, la difficulté à juridiciser la notion de paysage s'explique par la subjectivité intrinsèque de l'esthétique. Ainsi, pour que le droit français s'approprie la protection et la mise en valeur des paysages, le législateur a tenté d'extraire son universalité du concept de l'esthétique en renonçant à définir le paysage. Il en résulte que les caractères artistique et pittoresque ont été retenus en tant que critères des paysages dignes d'être protégés. Or, l'absence de définition juridique a donné lieu à la protection indirecte et parcellisée des paysages car les politiques publiques en la matière étaient prises par plusieurs modalités concrétisées (§ I). Une telle universalisation de la notion de paysage est réalisée par le législateur. De plus, les critères universalisés sont appliqués aux paysages présentant un caractère exceptionnel. Ainsi, le système juridique en matière de protection et de mise en valeur des paysages reposait sur une approche élitiste de la notion de paysage (§ II).

### § I. LA PROTECTION INDIRECTE ET PARCELLISÉE DES PAYSAGES

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 8 janvier 1993 qui peut être considérée comme la première loi spécifiquement dédiée au paysage, la protection des paysages n'a pas été directement prise en compte en droit français à cause des difficultés à les définir. Il en résulte une dispersion du régime juridique de la protection des paysages dans différents secteurs, c'est-à-dire la protection individuelle et parcellisée, non générale et non transversale.

Comme énuméré précédemment, quatre types de rattachement du paysage au droit permettent de préciser la qualification formelle du paysage, en ajoutant la protection du cadre de vie consacrée au Code de l'environnement sur proposition du Professeur Michel PRIEUR. Aux termes du Code de l'environnement en vigueur, le cadre de vie est protégé par les réglementations de la publicité, des enseignes et des préenseignes (les articles L. 581-1 à L. 581-45) et les préventions des nuisances visuelles (l'article L. 582-1) et des nuisances lumineuses (les articles L. 583-1 à L. 583-5). Pourtant, comme la prévention juridique des nuisances visuelles et

des nuisances lumineuses n'a commencé que récemment à être prises en considération par l'article 91 de la loi Barnier et l'article 173 la loi Grenelle 2[226], la protection du cadre de vie ne se fit jusqu'alors qu'avec la réglementation de la publicité extérieure comprenant des enseignes et préenseignes en période de protection indirecte et parcellisée des paysages. Ainsi, il convient d'examiner les modalités de protection des paysages et les enjeux juridiques de l'universalisation de la notion de paysage en matière de monuments historiques et de sites (A), de protection de la nature (B), d'urbanisme (C) et de réglementation de la publicité extérieure (D).

### A. Les monuments historiques et le sites

Pour appréhender la prise en compte des paysages, réalisée en matière de protection des monuments historiques et des sites, il convient avant tout d'envisager les notions de monument historique et de site (1). En effet, la conservation ou la préservation des monuments historiques et des sites correspond à la phase initiale de la protection des paysages. Ensuite, il faut observer la restriction du droit de propriété en matière de protection des monuments historiques et des sites (2) car ces deux notions sont fondées sur la présupposition que la protection des monuments historiques et des sites sert l'intérêt général.

#### 1. Les notions de monument historique et de site

Les notions de monument historique (a) et de site (b) ont émergé respectivement en droit français par la loi du 30 mars 1887 pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique et la loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique. Ces deux notions ont évolué avec la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et celle du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ; elles sont aujourd'hui intégrées aux codes du patrimoine et de l'environnement.

[226] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant en engagement national pour l'environnement, *JORF* n° 0160 du 13 juillet 2010, p. 12905.

### a) La notion de monument historique

Le monument historique désigne dans le dictionnaire *Le Petit Larousse* un « édifice, objet mobilier ou autre vestige du passé qu'il importe de conserver dans le patrimoine national pour les souvenirs qui s'y rattachent ou pour sa valeur artistique »[227]. Étant donné que le monument historique doit être digne de conservation en présentant un intérêt public au point de vue de l'histoire et de l'art, la détermination de cette valeur peut être effectuée par le classement ou l'inscription sur l'inventaire. Ainsi, en France, le monument historique est juridiquement considéré comme « catégorie de biens culturels immobiliers ou mobiliers dont la conservation ou la préservation présente un intérêt public du point de vue de l'art ou de l'histoire diversement apprécié selon que le mode de protection envisagé est un classement (intérêt majeur) ou une inscription (intérêt suffisant sans pour autant justifier un classement) »[228]. Au début de sa protection, le monument historique était considéré comme ce qui présente un intérêt national par la loi du 30 mai 1887 ; celle du 31 décembre 1913 substitue l'intérêt public à l'intérêt national.[229] Cependant, on peut soutenir le point de vue de l'histoire et de l'art en tant que caractère justifiant la définition du monument historique. En particulier, la conservation des immeubles présentant un caractère artistique a indirectement contribué la protection des paysages car il s'agit de tenir compte de la valeur esthétique.

### b) La notion de site

En matière de protection des sites, la première législation a été inaugurée par la loi du 21 avril 1906, puis améliorée et complétée par celle du 2 mai 1930. Ces deux lois contiennent des réglementations juridiques pour la protection non seulement des sites, mais aussi des monuments

---

[227] *Dictionnaire Le Petit Larousse*, *grand format*, op. cit., p. 705.

[228] Marie CORNU, Jérôme FROMAJEAU, Catherine WALLAERT (coordonné par), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel*, Paris, CNRS édition, 2012, p. 647.

[229] Tandis que l'article 1er de la loi du 30 mars 1887 dispose que « les immeuble par nature ou par destination dont la conservation peut avoir, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un ''intérêt national'', seront classés en totalité ou en partie par les soins du Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts », l'article 1er alinéa 1er de la loi du 31 décembre 1913 dispose que « les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un ''intérêt public'' sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins du Ministre des Beaux-Arts, selon les distinctions établies par les articles ci-après ».

naturels. Toutefois, le terme de monument naturel est en général beaucoup plus rare que celui de site[230] ; par exemple, le titre IV du livre III du Code de l'environnement, auquel est codifiée la loi du 2 mai 1930, qui s'intitule « Sites » ne mentionne pas explicitement les monuments naturels. Ceci s'explique par le fait que la notion de site englobe celle de monument car le site est un concept recouvrant un ensemble à la fois naturel et urbain, qui est plus vaste que le monument naturel[231]. D'après le dictionnaire *Le Petit Larousse*, le site désigne un « paysage considéré du point de vue de l'harmonie ou du pittoresque »[232]. Se pose donc la question du rapport entre la notion de site et celle de paysage. À ce sujet, Frédéric OGÉ et Raphaël ROMI estiment que la notion de paysage est plus subjective que la notion de site, en relevant que « l'appréciation de la valeur d'un paysage est trop subjective et trop variable d'une région à une autre pour faire l'objet d'un listage »[233].

Selon le Sénateur Maurice FAURE, rapporteur au Sénat lors de la discussion de la loi du 21 avril 1906, la Commission du Sénat a estimé qu'« un site était un ensemble pittoresque, un fragment de paysage dont le caractère esthétique était lié au contour des lignes, à l'originalité de l'exposition, à l'effet des couleurs, à des conditions multiples d'aspect qui ne sauraient faire l'objet d'une description rigoureuse et littérale »[234]. Ainsi, la loi du 21 avril 1906 a retenu comme la qualification du site les caractères artistique et pittoresque. Comme constaté précédemment, ces deux caractères étaient un instrument d'universalisation de la notion de paysage en droit français. Certes, la loi du 2 mai 1930 élargit la sphère du site susceptible d'être classé ou inscrit en ajoutant les caractères historique, scientifique et légendaire à ceux existants[235]. Comme il n'existait pas de législation transversale du paysage avant la loi du 8

---

[230] Jacqueline MORAND-DEVILLER, « L'identification des sites protégés », *AJDA*, n° 36/2006, p. 1987.

[231] André OUSTRIC indique que la superficie d'un site est supérieure à celle d'un monument naturel. : André OUSTIC, *op. cit.*, p. 71.

[232] Dictionnaire *Le Petit Larousse*, grand format, op. cit., p. 998.

[233] Frédéric OGÉ, Raphaël ROMI, « Droit du paysage, droit au paysage ? », *Les Petites Affiches*, n° 24, 23 février 1990, p. 10.

[234] Séance du 6 mars 1906, *JORF Documents parlementaires*, Sénat, Session ordinaire - annexe n° 87, 1906, p. 219.

[235] Selon le dictionnaire du droit du patrimoine culturel, le site est défini comme « espaces ou formations naturelles immeubles bâtis ou non, de caractère historique, artistique, scientifique, légendaire ou pittoresque, dont la qualité appelle, au nom de l'intérêt général, la conservation (entretien, restauration, mise en valeur) et la préservation contre toutes atteintes graves (destruction, altération, banalisation) ». Cette définition semble être dégagée de la notion de site que confère la loi du 2 mai 1930 car l'article 4 alinéa 1er de cette loi considère le site comme ce dont « la

janvier 1993, ces deux lois sur le site ont joué un rôle principal dans la protection des paysages. Mais la protection des sites exerce une influence indirecte sur celle des paysages car celle de site implique fortement le concept spatial. De plus, un site doit non seulement être classé ou inscrit à la liste par la procédure légitime, mais aussi avoir un caractère exceptionnel. Ainsi, Jessica MAKOWIAK considère le site comme « l'espace qui acquiert une valeur par le regard porté sur lui, et dont les caractéristiques le distinguent de la notion de paysage »[236]. André OUSTRIC aussi souligne, dans sa thèse, la présentation des caractères du site en définissant un site comme « une portion de territoire formée d'un ensemble unitaire d'éléments d'origine diverse (naturelle ou artificielle) présentant des caractères tels qu'une action en faveur du tout est d'intérêt général »[237].

Le droit français acceptait le point de vue artistique et pittoresque en tant que caractère du site pour universaliser l'esthétique. Il s'agissait de franchir la difficulté de la juridicisation de la notion de paysage en raison de la subjectivité de l'esthétique intrinsèque du concept du paysage. Par le fait que la valeur de l'esthétique, en tant que telle, du paysage peut être estimée neutre, c'est-à-dire ni belle ni laide, il est évident que l'administration ne peut facilement déterminer les paysages qui doivent être protégés. Par conséquent, il ne conviendrait pas de prendre en compte directement les paysages lorsque le droit se trouve devant une préoccupation relative à la beauté naturelle et urbaine. Qualifiés par les critères artistique et pittoresque comme les instruments de l'universalisation de l'esthétique, les sites deviennent plus conformes aux circonstances juridiques pour régir efficacement la représentation de la beauté des surfaces. Les critères historique, scientifique et légendaire ajoutés dans la loi du 2 mai 1930 permettent seulement de caractériser plus objectivement le site en se tenant à la distance du lien avec la valeur esthétique. C'est parce que ces derniers caractères peuvent être appréciés par la preuve factuelle ayant des éléments objectifs. Les divers aspects de l'intérêt général ont influé sur la notion de site et consolidé les politiques de protection des sites. Ainsi, la notion de site se montre plus pratique que celle de paysage sous l'empire de l'universalisation du paysage en droit, parce que le droit

---

conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général ». : *cf.* Marie CORNU, Jérôme FROMAJEAU, Catherine WALLAERT (coordonné par), *op. cit.*, p. 906.

[236] Jessica MAKOWIAK, « La protection des sites : Analyse comparative et efficacité des instruments », *AJDA*, n° 36/2006, p. 2001.

[237] André OUSTIC, *op. cit.*, p. 71.

français n'a protégé l'esthétique spatiale qu'en se limitant strictement « à des mesures en faveur de la préservation de quelques sites étroitement définis et délimités »[238].

### 2. La restriction du droit de propriété en matière de protection des monuments historiques et des sites

Selon les termes de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, la propriété est considérée non seulement comme « un droit naturel et imprescriptible de l'Homme », mais aussi comme « un droit inviolable et sacré ». Toutefois, le droit de propriété n'a cessé depuis de reculer devant les objectifs d'intérêt général. Il est vrai que l'article 544 du Code civil limite l'absoluité de la propriété à travers « les lois ou les règlements ». S'appuyant sur les objectifs d'intérêt public ou général, les textes législatifs relatifs à la protection des monuments historiques et des sites permettent de restreindre le droit de propriété. De plus, le Conseil d'État considère que l'intérêt public qui s'attache à la préservation d'un site est fondé non seulement sur le caractère pittoresque du site compte tenu de l'unité du paysage, mais aussi sur la proximité de centres urbains, et notamment l'intérêt touristique[239]. En raison de l'extension de la notion d'intérêt public relative à la protection des monuments historiques et des sites, la liberté des propriétaires risque d'être abusivement restreinte. Le juge administratif peut alors annuler la décision déclarant d'utilité publique pour la sauvegarde des monuments historiques et des sites classés, lorsque les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients de l'opération sont excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente[240].

En effet, les textes législatifs sur la protection des monuments historiques et des sites ont pour but d'arbitrer le conflit entre la sauvegarde de l'intérêt général et celle de la propriété privée[241]. Les monuments historiques et les sites présentant un intérêt général sont en général protégés par deux types de limitation du droit de propriété ; le classement et l'inscription. Les

---

[238] Françoise BILLAUDOT, Michèle BESSON-GUILLAUMOT, *Environnement, urbanisme, cadre de vie : Le droit et l'administration*, Paris, Édition Montchrestien, 1979, p. 429.

[239] C. E., 3 octobre 1980, *Association de défense de la vallée du Ru de Buzot et de ses abords et autres*, *R. Lebon*, p. 799.

[240] C. E., 3 février 1982, *Ministre de l'Environnement et du cadre de vie c/ de Bernis*, *R. Lebon*, p. 641 ; C. E. Ass., 3 mars 1993, *Commune de Saint-Germain-en-Laye et autres*, *R. Lebon*, p. 54.

[241] Fernand SERRES, *La loi du 2 mai 1930 sur les sites pittoresques*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit de l'Université de Paris, 1937, p. 24.

monuments historiques et les sites classés sont interdits de toute modification sans autorisation du ministre responsable et ceux inscrits sont soumis à des interdictions et contrôles moins poussés car la procédure d'inscription est au stade antérieur du classement[242]. Ainsi, la restriction du droit de propriété en matière respective de protection des monuments historiques (a) et des sites (b) évolue de manière similaire.

### a) En matière de protection des monuments historiques

Quant à la manière de protéger les monuments historiques, il conviendrait tout d'abord d'envisager les dispositions de la loi du 30 mars 1887. Toutefois, l'identification et la conservation des monuments historiques relevaient déjà « des nécessités de la raison publique » dans les années 1830[243]. Le Ministre de l'Intérieur François GUIZOT créa, fin octobre 1830, un poste d'« Inspecteur général des Monuments historiques » qui se donnait pour mission de préparer « un catalogue exact et complet des édifices ou monuments isolés qui méritent une attention sérieuse de la part du gouvernement »[244]. Nommé Inspecteur général, Ludovic VITET donna, dans son rapport présenté au Ministre de l'Intérieur en 1831, « une idée de l'incurie administrative et de l'ignorance qui rendaient tout possible en matière de destruction artistique »[245].

Prosper MÉRIMÉE succéda à Ludovic VITET en 1834 et exerça ses fonctions pendant dix-neuf ans. Il identifia et étudia les monuments historiques en voyageant dans toutes les provinces de France et détermina les communes et départements qui avaient besoin de l'aide de l'État pour l'entretien de leur patrimoine. Il adressa des rapports au Ministre, mais il aussi batailla pour obtenir les crédits nécessaires et détailla les conditions que les communes et

---

[242] Raphaël ROMI, *Droit de l'environnement*, *9e édition*, *op. cit.*, p. 630 ; Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, pp. 1060-1061.

[243] Noé WAGENER, *Les prestations publiques en faveur de la protection du patrimoine culturel*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Paris-Sud, École doctorale des science juridiques, économique et de gestion, 2014, p. 183.

[244] Rapport de François GUIZOT, Ministre secrétaire d'État au département de l'Intérieur, au Roi du 21 octobre 1830 portant présentation des mission de l'« Inspecteur-général des Monuments historiques de la France », *Le Moniteur universel*, 28 octobre 1930, n° 301, p. 1357, cité de Noé WAGENER, *op. cit.*, p. 171.

[245] Jean METMAN, *La législation française relative à la protection des monuments historiques et des objets d'art*, Thèse pour le doctorat, Université de Dijon, Faculté de droit, 1911, p. 15.

départements devaient respecter pour recevoir ces subventions administratives[246]. Par exemple, lors de l'octroi des subventions accordées à la commune d'Issoire, pour la réparation de son église romane et de son ancienne abbaye bénédictine, l'Inspecteur général Mérimée proposa dans un rapport de 1841 de « décider en principe que le portail de Saint-Paul d'Issoire sera restauré, que le Ministre de l'Intérieur prendra à sa charge une partie de la dépense, à condition que la ville d'Issoire allouera à cette restauration une somme au moins égale à celle qui serait accordée par M. le Ministre de l'Intérieur », d'« accorder une première somme de 5000 F. sur l'exercice de 1841 ou de 1842, conditionnellement ainsi qu'il a été dit plus haut », que « M. le Ministre des Cultes sera invité à prendre part à la dépense de cette restauration » et d'« inviter M. QUESTEL à modifier son projet, en donnant un fronton à la façade, de manière à la relier à la nef »[247].

En outre, fut créée en 1837 par le Ministre de l'Intérieur Camille DE MONTALIVET la Commission des Monuments historiques ayant pour mission de donner « son avis sur les monuments qu'il importerait de restaurer les premiers »[248]. Cette commission, composé de huit membres, prépara une liste de classement des monuments historiques et répartit les crédits affectés à leur entretien et à leur restauration[249]. Ainsi, jusqu'à ce que soit élaborée la loi de 1887, la protection des monuments historiques dépendait de la volonté de l'État. Il accordait en effet discrétionnairement ses subventions. Malgré cela, cette politique étatique échoua « face aux propriétaires récalcitrants ». Elle se heurta à « la propriété - non seulement celle des particuliers, mais aussi celle des communes, départements et établissements publics »[250].

En conséquence, les politiques publics de la protection des monuments historiques ont évolué vers une législation plus contraignante. En vertu de la loi du 30 mai 1887, un monument

---

[246] André HALLAYS, « Mérimée : Inspecteur des monuments historiques », *Revue des deux mondes : recueil de la politique, de l'administration et des mœurs*, 15 avril 1911, p. 767.

[247] Médiathèque de l'architecture et du patrimoine (MAP) 81/63/21, *Restauration d'édifice du Puy-de-Dôme, série générale* ; Issoire, cité de Noé WAGENER, *op. cit.*, p. 189.

[248] Rapport de Jean VATOUT, Président du Conseil des Bâtiments civils, à Montalivet, Ministre secrétaire d'État au département de l'Intérieur, du 29 septembre 1837 portant « proposition de nommer une commission pour l'examen des travaux à faire aux monuments historique », cité de Noé WAGENER, *op. cit.*, p. 171.

[249] Jacques ESTÈVE, *L'art et la propriété : la protection des monuments historiques et des site, l'embellissement des ville*, Thèse pour le doctorat, Université de Nancy, Faculté de droit, 1925, p. 52.

[250] Noé WAGENER, *op. cit.*, p. 192.

historique peut être classé par l'arrêté du Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts : il ne peut alors être démoli ou modifié sans autorisation. Or, l'immeuble appartenant à un particulier ne pouvait être classé qu'avec le consentement du propriétaire. Un tel classement revêtait la nature d'un contrat. En raison de l'absence de mesure contraignante pour le classement des immeubles privés et la protection des abords d'un monument historique, la loi du 31 décembre 1913 a été élaborée. Par conséquent, l'article 5 alinéa 2 de cette nouvelle loi prévoit que l'immeuble appartenant à un particulier peut être classé comme monument historique par décret en Conseil d'État, à défaut du consentement du propriétaire. En l'espèce, le classement donne lieu au paiement d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour le propriétaire de l'application de la servitude. C'est pourquoi l'immeuble classé ne peut être détruit ou déplacé, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque sans consentement du Ministre des Beaux-Arts.

De plus, l'expression d'« intérêt national » en tant qu'élément de la notion de monument historique, qui était mentionnée dans la loi de 1887, a été remplacée, dans celle de 1913, par notion d'« intérêt public ». Un tel changement d'expression a été influencé par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État. L'article 16 de la loi 1905 décide du classement des édifices servant à l'exercice public du culte présentant une valeur artistique ou historique, mais qui n'auraient pas encore été inscrits sur la liste en vertu de la loi du 30 mars 1887. Par conséquent, trois ans après la loi de 1905, à la fin de 1908, plus de 7 000 objets supplémentaires ont été classés[251]. Malgré cette loi, en effet, la plupart des édifices de culte appartenaient « à des personnes publiques, et tout particulièrement aux communes »[252]. Or, alors que les communes en tant que propriétaires ont pris la responsabilité de conserver des édifices de culte classés par la loi de 1905, leurs services de conservation des monuments historiques ne sont considérés que comme « intérêt national » aux termes de la loi de 1887. Pour cela, la loi de 1913 a élargi la notion de monument historique en introduisant l'expression d'« intérêt public ». Le changement d'expression de l'intérêt national à l'intérêt public est efficace non seulement pour que les collectivités territoriales exercent la protection des monuments historiques, mais aussi pour que le pouvoir de police contrôle la modification de l'aspect extérieur des monuments historiques appartenant aux personnes privées. Car l'intérêt

[251] Arlette AUDUC, « L'héritage des croyants devient patrimoine national », *Hommes & migrations*, n° 1259, janvier-février 2006, p. 74.

[252] Norbert FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, *2e édition*, Paris, LexisNexis SA, 2013, p. 259.

public en tant que « but de l'administration » peut fonder la restriction du droit de propriété par la servitude d'utilité publique[253].

En outre, la loi du 25 février 1943[254] institue de la notion de « champ de visibilité » qui est actuellement codifié à l'article L. 621-31 alinéa 1er du Code du patrimoine. En fait, l'article 1er alinéa 2 de la loi de 1913 disposait déjà de la possibilité de classer « les immeubles dont le classement est nécessaire pour isoler, dégager ou assainir un immeuble classé ou proposé pour le classement ». Mais l'article 1er de la loi de 1943 élargit la servitude des abords en ajoutant aux immeubles susceptibles d'être classés le champ de visibilité dans un périmètre de 500 m[255]. De plus, y sont insérés par la loi de 1943, les articles 13 *bis* et *ter* de la loi de 1913 modifiée, qui interdisent, sans une autorisation préalable du préfet, la construction nouvelle, la transformation ou la modification de nature à affecter l'aspect d'un immeuble situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit.

**b) En matière de protection des sites**

La protection des sites, de même que celle des monuments historiques, a pour objectif de préserver l'intérêt général comme prévu à l'article 2 du la loi du 21 avril 1906. Cette loi ne modifie pas les principes posés par la loi du 30 mars 1887, puisque le classement d'un site ne peut être établi qu'avec le consentement du propriétaire ; l'expropriation des propriétés des immeubles n'est possible qu'en cas de refus du propriétaire[256]. L'engagement en tant que forme

---

[253] Jean WALINE, *Droit administratif, 24e édition*, Paris, Dalloz, 2012, p. 12 ; Xavier BIOY, *Droits fondamentaux et libertés publiques*, Paris, Montchrestien, 2011, p. 731.

[254] Loi du 25 février 1943 portant modification de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, *JORF* du 4 mars 1943, p. 610.

[255] Par l'article 1er de la loi de 1943, est inséré dans l'article 1er alinéa 2 de la loi de 1913 le champ de visibilité en tant qu'immeuble susceptible d'être classé ; « 3° D'une façon générale, les immeubles nus ou bâtis situés dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou proposé pour le classement. Est considéré pour l'application de la présente loi comme étant situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou proposé pour le classement, tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et compris dans un périmètre n'excédant pas 500 m ».

[256] Jean BOIVIN-CHAMPEAUX, *Des restrictions apportées à la propriété dans un intérêt esthétique (objets d'art, fouilles, beautés naturelles)*, Thèse pour le doctorat, Université de Paris, Faculté de droit, 1913, p. 179.

du consentement des propriétaires des immeubles est présenté à l'article 3 de cette loi[257]. Si un propriétaire prend cet engagement, il est lui interdit de détruire et de modifier l'état des lieux ou leur aspect sauf autorisation spéciale. Ainsi, le classement des sites sous la loi de 1906 peut être considéré comme un contrat non contraignant. Bien entendu, n'a aucun effet juridique l'inscription sur la liste par une Commission départementale des Sites et Monuments naturels de Caractères artistique, que l'article 2 propose ; elle n'est qu'une procédure préliminaire en tant qu'inventaire en vue du classement.

Or, en dépit du classement tel que le contrat volontaire sans contrainte au propriétaire, l'article 5 prévoit la sanction pénale contre des propriétaires faisant « toute modification des lieux » sans autorisation. Il n'était donc pas aisé d'obtenir le consentement des propriétaires au classement. Jean ASTIÉ relève dans sa thèse que, effectivement, « la grande majorité des propriétaires consultés, refuse de s'engager, ou garde un silence hostile »[258]. Par conséquent, il résultait de la loi de 1906 que « la proposition de classement ou la demande d'expropriation ne mettait nullement le site à l'abri de tout danger, car ces initiatives ne produisaient aucun effet provisoire et le propriétaire pouvait, avant l'intervention définitive de ces mesures de protection, défigurer les lieux, rendant par avance celles-ci inutiles »[259].

À la veille de l'abrogation de la loi de 1906, les politiques de protection des sites sont estimées par la Chambre des députés comme suit : « Les budgets restreintes des départements et des communes, l'hostilité des propriétaires à toutes mesures pouvant porter une atteinte même légère à leurs droits empêchèrent souvent la loi de jouer. En vingt années d'application, la loi de 1906 n'a abouti qu'au classement de 459 sites ou monuments naturels[260], dont 119 appartenant à

---

[257] L'article 3 de la loi du 21 avril 1906 dispose que « les propriétaires des immeubles désignés par la Commission seront invités à prendre l'engagement de ne détruire ni modifier l'état des lieux ou leur aspect, sauf autorisation spéciale de la Commission et approbation du Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts.
Si cet engagement est donné, la propriété sera classée par arrêté du Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts. Si l'engagement est refusé, la Commission notifiera le refus au département et aux communes sur le territoire desquels la propriété est située. Le déclassement pourra avoir lieu dans les mêmes formes et sous les mêmes conditions que le classement. »

[258] Jean ASTIÉ, *op. cit.*, p. 98.

[259] André OUSTRIC, *op. cit.*, p. 27.

[260] Cent ans après la loi de 1906, les sites classés sont devenus près de 2 700. : *cf.* Monique TURLIN, « L'évolution des politiques de sauvegarde », *AJDA*, n° 36/2006, p. 1993.

des particuliers. Quatre ou cinq fois seulement des expropriations furent prononcées. Dans nombre de départements, la loi resta lettre morte, la Commission des Sites et des Monuments naturels, à laquelle revient l'initiative des classements, ne s'étant pas réunie ou ayant négligé de remplir son rôle »[261]. Une telle inefficacité ou imperfection de la loi de 1906 a donné lieu à l'élaboration de celle du 2 mai 1930 abrogeant celle-là pour améliorer et renforcer vastement le dispositif[262].

Ce que l'on peut notamment observer comme une évolution remarquable dans la loi de 1930, ce sont les dispositions sur le classement du site faisant partie de la propriété privée. Selon l'article 8 alinéa 3 de cette loi, le classement du site appartenant aux particuliers peut être validé, même si le propriétaire refuse le consentement au classement. En l'espèce, le classement est prononcé, après avis de la Commission supérieure des Monuments naturels et des Sites, par décret en Conseil d'État[263]. Pour le site compris dans le domaine public ou privé d'un département ou d'une commune ou appartenant à un établissement public, à défaut du consentement de la personne publique, conformément à l'article 6, le classement est prononcé, après avis de la Commission supérieure des Monuments naturels et des Sites, par décret en Conseil d'État.

Le classement des sites appartenant aux particuliers peut donner lieu au paiement d'une indemnité lorsqu'il entraîne un dommage pour le propriétaire[264]. Mais, dans ce cas, le dommage ne peut être indemnisé qu'aux propriétaires ayant refusé le consentement au classement. En plus, l'article L. 341-6 du Code de l'environnement en vigueur limite l'indemnisation à la modification à l'état ou à l'utilisation des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain. Au cas où le classement n'est pas suffisant pour la protection des sites, l'expropriation peut être poursuivie par l'article 15. L'utilité publique peut être déclarée par un décret en Conseil d'État. Mais, en raison de l'abrogation de cet article par l'article 56 de l'ordonnance du 23

---

[261] *JORF Documents parlementaires*, Chambre des députés, août 1929, p. 1, cité de André OUSTRIC, *op. cit.*, p. 28-29.

[262] Alors que la loi du 21 avril 1906 n'était composée que de six articles, celle du 2 mai 1930 en a élaboré trente.

[263] Au cas où le propriétaire accorde le consentement au classement, le site est classé par arrêté du Ministre des Beaux-Arts, après avis de la Commission départementale des Sites et Monuments naturels.

[264] Pour les dommages de la propriété des personnes publiques comme les collectivités locales et les établissements publics, les dispositions sur l'indemnité ne sont pas élaborées dans la loi de 1930.

octobre 1958[265], l'expropriation des sites est depuis lors prononcée dans les conditions du droit commun fixées par cette ordonnance et ses textes d'application.

Étant donné qu'il est interdit, par l'article 12 de cette loi (codifié à l'article L. 341-10 du Code de l'environnement), aux propriétaires des sites classés, de détruire et de modifier l'état des lieux ou leur aspect, sauf autorisation spéciale donnée par le Ministre des Beaux-Arts, après avis des Commissions départementale et supérieure, il en résulte une restriction forte de la liberté des propriétaires et de leurs ayants droit. Ainsi, alors que l'ancien classement par la loi de 1906 présentait un caractère contractuel, le nouveau classement revêt la nature d'un acte unilatéral. De plus, l'article 13 de la même loi (codifié à l'article L. 341-14 du Code de l'environnement) prévoit, pour les sites classés, l'intervention du Ministre des Beaux-Arts dans l'enquête aux fins d'expropriation pour cause d'utilité publique (l'alinéa 1) et l'établissement de la servitude par convention (l'alinéa 3), et l'imprescriptibilité de droit de nature à modifier le caractère ou à changer l'aspect des lieux.

Quant à l'inventaire du site, l'article 4 de la loi de 1930 (codifié à l'article L. 341-1 du Code de l'environnement) détermine l'effet juridique pour l'inscription sur la liste de produire, à la différence de la loi de 1906. Cette réforme élargit le champ d'application de la limitation pour non seulement les propriétaires, mais aussi leurs ayants droit et par conséquent l'efficacité de la protection est renforcée[266]. Prononcée par arrêté du Ministre des Beaux-Arts et notifiée par le préfet aux propriétaires, l'inscription sur la liste entraîne, pour ces propriétaires des sites, l'obligation de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions, sans avoir avisé, deux mois à l'avance, l'administration préfectorale de leur intention. Bien que l'inscription sur la liste soit une procédure préalable du classement des sites, cette loi a la particularité de restreindre le droit de propriété dans un site inscrit à la liste.

---

[265] Ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, *JORF* du 24 octobre, p. 9694.

[266] André OUSTRIC, *op. cit.*, p. 223.

En outre, l'article 17 de la loi de 1930 prévoit l'établissement de « la zone de protection » autour des sites inscrits sur la liste ou classés[267]. Par l'article 28 de cette loi, une zone de protection peut être établie autour des monuments historiques classés. Le préfet peut établir un projet de protection comportant le plan des parcelles constituant la zone à protéger, avec indication des prescriptions à imposer pour assurer cette protection. Le projet est soumis à une enquête ordonnée par le préfet. Après avis des personnes intéressées et consultation avec la Commission supérieure, la protection du site est déclarée d'intérêt général par un décret en Conseil d'État. La zone de protection apporte comme résultat la protection des paysages, comme « un outil de maîtrise de l'urbanisation et de l'affichage publicitaire aux abords d'un site classé »[268].

### B. La protection de la nature

Parmi les régimes juridiques tenant compte de la protection des paysages, la protection de la nature est plus tardivement prise en compte que d'autres matières. En France, la première législation dédiée à la protection de la nature est élaborée par la loi du 10 juillet 1976. Jusqu'à l'élaboration de cette loi, la nature était protégée par surtout le biais de la protection des sites et, aussi, la loi du 19 décembre 1917 portant réglementation des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, et sur la pollution atmosphérique[269], même si son objet était la santé publique. Mais la plupart des protections intervenues ont porté sur « des curiosités naturelles tels que rochers, grottes, cascades, belvédères », parce que les lois de 1906 et de 1930 visent à conserver des sites ayant les caractères exceptionnels[270]. En effet, la protection de la nature peut être définie comme « la sauvegarde des êtres vivants, de leur milieu et de leurs conditions de

---

[267] Cet article est abrogé par l'article 72 de la loi du 7 janvier 1983 et les zones de protection créées sont remplacées par la zone de protection du patrimoine architectural et urbain (la ZPPAU).

[268] Monique TURLIN, *op. cit.*, p. 1994.

[269] Loi du 19 décembre 1917 portant réglementation des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, et sur la pollution atmosphérique, *JORF* du 21 décembre 1917, p. 10443 ; cette loi a été élaborée dans le but d'améliorer le décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode.

[270] Jérôme FROMAGEAU, « Histoire de la protection de la nature jusqu'en 1976 », in *20 ans de protection de la nature : Hommage en l'honneur du Professeur Michel DESPAX*, Colloque de la SFDE, 28-29 novembre 1996, Limoge, Pulim, 1998, p. 24.

vie »[271]. Liée étroitement à la biodiversité[272], une telle définition suggère que la protection de certains sites caractéristiques permet de contribuer à celle de la nature.

La loi du 10 juillet 1976 préserve la biodiversité car elle contient les dispositions relatives à la protection de la faune et de la flore, de l'animal, des espaces boisés et des réserves naturelles. Surtout, l'article 1er alinéa 1er de la même loi suggère que le paysage fait partie la biodiversité, en énumérant, en tant qu'élément constitutif de l'intérêt général, la protection des paysages avec celle des espaces naturels, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels il participent, et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent. Notamment, le classement des « réserves naturelles » conduit la prise en considération de l'intérêt paysager, en raison de son aspect visuel[273]. Selon l'article 16 de la loi de 1976 (codifié à l'article L. 332-1 du Code de l'environnement), la réserve naturelle peut être définie comme des parties du territoire où « la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader ». Une telle réserve naturelle peut être classée sous la prise en considération de certains éléments que l'alinéa 2 du même article[274]. La décision de classement est prononcée par décret, après consultation de toutes les collectivités locales intéressées et, à défaut du consentement du propriétaire, le classement est prononcé par décret en Conseil d'État. Dans une réserve naturelle, le cas échéant, sont imposées aux propriétaires les servitudes interdisant toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et d'altérer le caractère de la réserve comme la chasse et la pêche, les

---

[271] André OUSTRIC, *op. cit.*, p. 78.

[272] C'est-à-dire la diversité des écosystèmes.

[273] Raphaël ROMI, *op. cit.*, p. 634.

[274] L'article 16 aliéna 2 de la loi du 10 juillet 1976 énumère les éléments pris en considération comme suit : « La préservation d'espèces animales ou végétales et d'habitats en voie de disparition sur tout ou partie du territoire national ou présentant des qualités remarquables ; La reconstitution de populations animales ou végétales ou de leurs habitats ; La conservation des jardins botaniques et arboretums constituant des réserves d'espèces végétales en voie de disparition, rares ou remarquables ; La préservation de biotopes et de formations géologiques, géomorphologiques ou spéléologiques remarquables ; La préservation ou la constitution d'étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage ; Les études scientifiques ou techniques indispensables au développement des connaissances humaines ; La préservation des sites présentant un intérêt particulier pour l'étude de l'évolution de la vie et des premières activités humaines ».

activités agricoles, forestières et pastorales, industrielles, minières, publicitaires et commerciales, l'exécution de travaux publics ou privés, etc.

Par ailleurs, la protection des paysages se réalise également par la création des « parcs nationaux » et « parcs naturels régionaux » en matière de protection de la nature. En effet, la réglementation relative aux parcs précède la loi du 10 juillet 1976. Concernant la création des parcs nationaux, l'article 1er de la loi du 22 juillet 1960[275] permet de classer en parc national, par décret en Conseil d'État, le territoire où « la conservation de la faune, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère des eaux et, en général, d'un milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution »[276]. Cette définition du parc national présente une analogie avec celle de réserve naturelle. En effet, entre un parc national et une réserve naturelle, il n'y a pas de différence de fond au regard des objectifs recherchés[277]. Cependant, la protection des réserves naturelles tient compte des éléments énumérés à l'article 16 alinéa 2 de la loi de 1976. Concernant les servitudes imposées à l'intérieur des parcs nationaux classés, peuvent être interdits, le cas échéant, la chasse et la pêche, les activités industrielles, publicitaires et commerciales, l'exécution des travaux publics et privés, l'extraction des matériaux concessibles ou non, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc national. Surtout, le décret de classement peut instituer dans un parc national les zones « réserves intégrales »[278] afin d'assurer, dans un but scientifique, une protection plus grande de certains éléments de la faune et de la flore, en tenant compte de l'occupation humaine et de ses caractères. Ce décret peut édicter des sujétions particulières dans une réserve intégrale. De plus, le décret de classement peut délimiter autour du parc une zone périphérique dans laquelle la publicité est strictement limitée

---

[275] Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux, *JORF* du 23 juillet 1960, p. 6751.

[276] L'article L. 331-1 alinéa 1er du Code de l'environnement en vigueur ajoute les paysages aux éléments constitutifs d'un parc national susceptible d'être créé, en disposant qu'« un parc national peut être créé à partir d'espaces terrestres ou maritimes, lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution ».

[277] Michel PRIEUR, *op. cit.*, p. 417.

[278] Les zones « réserves intégrales » sont actuellement prévues à l'article L. 331-16 du Code de l'environnement.

dans certaines conditions, pour permettre un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel tout en rendant plus efficace la protection de la nature dans le parc[279].

Contrairement aux parcs nationaux, les parcs naturels régionaux ont pour objectif de protéger non seulement la nature, mais aussi le patrimoine naturel et culturel et même l'intérêt touristique. La création des parcs naturels régionaux peut donc intervenir plus positivement dans la protection et la mise en valeur des paysages. On peut voir dans l'article 1er du décret du 1er mars 1967[280] que le parc naturel régional susceptible d'être classé est considéré comme le territoire de tout ou partie où « il présente un intérêt particulier, par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente le repos des hommes et le tourisme, et qu'il importe de le protéger et de l'organiser ». De tels parcs faisant l'objet du classement ont la particularité, du point de vue de la procédure, de se fonder sur la concertation[281]. Car, d'une part, un parc naturel régional est classé par arrêté du Gouvernement sur proposition de la Commission interministérielle des Parcs naturels régionaux composée, auprès du Premier ministre, sous la présidence du délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, de représentants des ministres chargés des Affaire culturelles, de l'Intérieur, de l'Économie et des Finances, de l'Équipement, de l'Agriculture, de la Jeunesse et des Sports, du Tourisme, ainsi que du Commissaire général du Plan, d'autre part, l'initiative de toute demande de classement d'un parc naturel régional appartient aux communes, groupements de communes ou départements. En particulier, le classement des parcs naturels régionaux est subordonné à la présentation de « la charte constitutive » qui est établie par les organismes locaux.

### C. L'aménagement du territoire et l'urbanisme

Le droit relatif à l'aménagement et à l'urbanisme peut, de manière relativement moins indirecte, non seulement protéger, mais aussi mettre en valeur les paysages car il habilite les pouvoirs publics à élaborer des plans d'urbanisme ou créer des secteurs sauvegardés. D'après

---

[279] Aujourd'hui, on peut constater que la zone périphérique est remplacée par l'aire d'adhésion qui fait partie du parc à l'article L. 331-2 alinéa 2 du Code de l'environnement.

[280] Décret n° 67-158 du 1er mars 1967 instituant des parcs naturels régionaux, *JORF* du 2 mars 1967, p. 2131.

[281] Jean LAMARQUE, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, Paris, L.G.D.J., 1973, p. 191.

Valérie DEPADT-SEBAG, l'urbanisme s'entend par la coordination « des mesures d'ordre architectural, esthétique et culturel, économique, administratif ayant pour but d'assurer le développement harmonieux et rationnel des agglomérations urbaines »[282] Ainsi, on pourra voir que, dans la formation du droit de l'urbanisme, celui-ci conduit pratiquement à la prise en considération de l'esthétique dans le développement urbain (1). En particulier, le régime des secteurs sauvegardé contribue également à restaurer les quartiers anciens des villes (2).

### 1. La formation du droit de l'urbanisme favorable aux paysages

En effet, le paysage urbain était déjà pris en compte par le droit de l'urbanisme avant la loi du 30 mars 1887. À l'époque du droit romain, le Code Théodosien et le Code Justinien continrent les dispositions réglementant la façade, la hauteur et la forme de la construction des immeubles privés pour préserver la beauté des villes[283]. En France, sous l'Ancien Régime, la protection de la beauté urbaine fut influencée par les préoccupations de la sécurité et de la salubrité des villes ; par exemple, l'Édit de HENRI IV en 1607 imposa aux constructeurs de respecter les principes de l'alignement et donna à l'administration le pouvoir de les y contraindre[284]. Cette réglementation fut reprise par les lois du 12 juillet 1791 sous la Révolution et du 16 septembre 1807 sous le Premier Empire ; des plans d'alignement furent établis par la loi municipale du 5 avril 1884[285]. Sous le Second Empire, le décret-loi du 26 mai 1852 relatif aux rues de Paris obligea tout constructeur de maison à se conformer à l'alignement et au nivellement de la voie publique, leur imposa également l'obtention d'un permis de bâtir pour respecter l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité, ordonna le ravalement périodique des façades et donna à l'administration des pouvoir d'expropriation pour faciliter la création de voies nouvelles[286].

Cependant, le droit de l'urbanisme moderne, précisément la réglementation spécifique de l'urbanisme apparaît en France après la Première Guerre mondiale[287]. La loi Cornudet du 14

---

[282] Valérie DEPADT-SEBAG, « Le droit et la beauté (1re partie) », *Les Petites Affiches*, n° 95, 12 mai 2000, p. 11.

[283] André OUSTRIC, *op. cit.*, p. 5.

[284] Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit de l'urbanisme, 9e édition*, Paris, Dalloz, 2014, p. 3.

[285] Henri JACQUOT, François PRIET, *Droit de l'urbanisme, 7e édition*, Paris, Dalloz, 2015, p. 29.

[286] André OUSTRIC, *op. cit.*, p. 15.

[287] Henri JACQUOT, François PRIET, *op. cit.*, p. 29.

mars 1919 a obligé les communes de plus de 10 000 d'habitants à l'établissement, dans un délai maximum de trois ans, de projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension. Ensuite, la loi du 19 juillet 1924[288] complète celle de 1919 en soumettant le lotissement à un régime d'autorisation préalable. Surtout, il est significatif que ces deux lois confèrent à la commune le pouvoir d'élaborer « le projet de plan, en fonction des contraintes extérieures destinées à guider son action »[289]. Grâce, même si la tutelle du préfet était forte, à cette autonomie relative à l'urbanisme, les collectivités locales peuvent contrôler non seulement la protection, mais aussi la mise en valeur de l'aspect esthétique des villes. L'article 1er alinéa 2 de la loi de 1919 prévoit qu'un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes doit comprendre « un plan qui fixe la direction, la largeur et le caractère des voies à créer ou à modifier, détermine les emplacements, l'étendue et les dispositions des places, squares, jardins publics, terrains de jeux, parcs, espaces libres divers, et indique les réserves boisées ou non à constituer, ainsi que les emplacements destinés à des monuments, édifices et services publics » et « un programme déterminant les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques (…) ». Les contenus d'un tel projet sont donc étroitement liés aux paysages urbains. De plus, en 1924, le législateur adopte, en vue de la protection efficace des sites, « un procédé plus général et moins rigoureux que le classement de la loi de 1906, inapplicable à des agglomérations entières »[290]. Car l'obligation d'élaborer le projet s'applique également aux « agglomérations, quelle qu'en soit l'importance, présentant un caractère pittoresque, artistique et historique, et inscrites sur une liste qui devra être établie par les Commissions départementales des Sites et Monuments naturels, instituées par la loi du 21 avril 1906 et révisée par la Commission supérieure d'Aménagement », même si leur population ne dépasse pas 10 000 habitants. En outre, cette loi transforme le permis de construire par la loi du 15 février 1902[291] en outil susceptible de contrôler l'urbanisme. Selon l'article 10 de la loi de 1919 modifiée, les propriétaires des immeubles doivent obtenir, avant d'édifier de nouvelles constructions ou d'effectuer des travaux confortatifs aux bâtiments existants, le permis de construire et se conformer aux alignements par application du plan.

---

[288] Loi du 19 juillet 1924 modifiant les articles 1er, 4, 5, 6 et 8 à 16 de la loi du 14 mars 1919, *JORF* du 22 juillet p. 6538.

[289] François PRIET, *La décentralisation de l'urbanisme : Essai sur la réforme de 1983-1985*, Paris, L.G.D.J, 1995, p. 27.

[290] André OUSTRIC, *op. cit.*, p. 51.

[291] La loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique (*JORF* du 19 février 1902, p. 1173) imposait le permis de construire visant à respecter les règlements sanitaires communaux et départementaux à tous les constructeurs dans les agglomérations de plus de 20 000 d'habitants.

Malgré un progrès dans la réglementation de l'urbanisme avec la loi du 14 mars 1919 modifiée par celle du 19 juillet 1924, elle était insuffisante pour résoudre les problèmes posés par les agglomérations multicommunales à cause du cadre étroit de l'aménagement[292]. La loi du 14 mai 1932[293] prescrivit donc l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne[294] et, le décret-loi du 25 juillet 1935[295] élargit ensuite à ensemble du territoire la possibilité d'établir les projets régionaux d'aménagement. De plus, la loi de 1919 modifiée n'a pas obtenu de succès, à la lumière du fait qu'« en 1939, moins du quart des communes qui étaient tenues d'avoir un plan d'aménagement en étaient effectivement pourvues »[296].

Par conséquent, sous le régime de Vichy, la loi du 15 juin 1943 d'urbanisme[297] dota l'État des prérogatives de maîtrise efficace de l'urbanisme par des services spécifiques. En vertu de l'article 1er de cette loi, le Délégué général à l'Équipement national[298] est chargé des questions relatives à l'urbanisme, à l'habitation et à la construction immobilière, au niveau national. L'article suivant lui confère le pouvoir de déterminer les règles générales applicables à l'établissement des projets d'aménagement, d'examiner aux fins d'approbation les projets d'aménagement en cours d'instruction, d'étudier les modifications à apporter aux projets d'aménagement antérieurement approuvés et d'assurer un contrôle général de l'exécution des projets d'aménagement approuvés. Au niveau régional, un inspecteur général de l'urbanisme est placé à la tête de chaque circonscription d'urbanisme par la prescription de l'article 8 de la loi du

---

[292] Henri JACQUOT, François PRIET, *op. cit.*, p. 32.

[293] Loi du 14 mai 1932 autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne, *JORF* du 18 mai 1932, p. 5130.

[294] La région parisienne définie par cette loi comprend au totale 656 communes, qui, d'une superficie approximative de 500 000 ha, renferme une population de 6 300 000 d'habitants. : *cf.* Charles-Otto ZIESENISS, « Les projet d'aménagement de la région parisienne », *Annales de géographie, tome 49,* n° 277, 1940, p. 29.

[295] Décret-loi du 25 juillet 1935 relative à la création de projets régionaux d'urbanisme, *JORF* du 27 juillet 1935, p. 8153.

[296] Pierre SOLER-COUTEAUX, Elise CARPENTIER, *Droit de l'urbanisme, 5e édition*, Paris, Dalloz, 2013, p. 4.

[297] Loi du 15 juin 1943 d'urbanisme, *JORF* du 24 juin 1943, p. 1715.

[298] L'article 4 de la loi du 23 février 1941 portant création de la délégation générale de l'Équipement national et fixant les attributions du Délégué général (*JORF* du 25 février 1941, p. 894) chargea la Délégation générale à l'Équipement national de la coordination des questions relatives à l'urbanisme et à la construction immobilière.

15 juin 1943[299]. Ces inspecteurs généraux de l'urbanisme, dans l'ensemble de leur circonscription, représentent le Délégué général à l'Équipement national en matière d'urbanisme, d'habitation et de construction immobilière. Pour régler les problèmes relatifs à l'absence de projet multicommunal, le titre II de la loi de 1943 prévoit le projet d'aménagement susceptible d'être établi par des groupements d'urbanisme que peuvent constituer les communes ayant des intérêts communs. Ces projets d'aménagement des groupements d'urbanisme doivent être compatibles avec les projets d'aménagement communaux que les communes de 10 000 d'habitants et au-dessus, et à certaines conditions, sont tenues d'élaborer. En outre, le titre VIII de la loi du 15 juin 1943 introduit la forme moderne du permis de construire en le substituant à tous ceux qui étaient exigés par des lois ou des règlements antérieurs. Depuis lors, l'autorité administrative soumet toute construction sur l'ensemble du territoire aux règles du droit et documents d'urbanisme car l'article 95 alinéa 1er dispose que « toute personne qui entend édifier une construction, que celle-ci soit ou non à usage d'habitation, doit, préalablement, obtenir un permis de construire ». Cette réglementation peut conduire à assurer l'efficacité de la protection et de la mise en valeur des paysages. Ce qui compte en particulier pour cela, c'est que le permis de construire soit également exigé « pour les travaux entraînant atteinte au gros œuvre ou surélévation des bâtiments existants, ou changement dans l'aspect extérieur de ces bâtiments (l'article 95 alinéa 2) ». Puisque, par ailleurs, la loi de 1943 prévoit que le permis de construire est délivré au nom de l'État par le préfet avec l'extension de la compétence de l'État en matière d'établissement des projets d'aménagement, on peut affirmer que l'État a pris l'initiative de la politique du paysage avec la réforme de la réglementation de la construction.

La politique publique du paysage a évolué au fur et à mesure des réformes du droit de l'urbanisme. Concernant l'établissement des projets d'urbanisme, la loi du 30 décembre 1967 d'orientation foncière[300] introduit les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les plans d'occupation des sols (POS). À l'échelle intercommunale, les SDAU auront une fonction de prévision et d'orientation fondamentales de l'aménagement. Par contre, à l'échelle communale, les POS fixeront, dans le cadre des SDAU, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. Ces deux documents d'urbanisme peuvent avoir des effets sur la protection et la mise en valeur des paysages non seulement urbains, mais aussi ruraux. Cette loi permet en

[299] Des circonscriptions d'urbanisme sont fixées par arrêté du Délégué général à l'Équipement national par l'article 7 de cette loi.

[300] Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, *JORF* du 3 janvier 1968, p. 3.

effet aux POS de délimiter « les quartiers, rues, monuments et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique » et exige que les SDAU prennent en compte « l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice d'activités agricoles, l'existence d'exploitations agricoles spécialisées et la conservation des massifs boisés et des sites naturels ».

En ce qui concerne le permis de construire, l'article R. 111-27 (l'ancien article R. 111-21) du Code de l'urbanisme est fréquemment évoqué comme un instrument permettant d'assurer l'aspect esthétique des constructions. C'est le décret du 31 décembre 1958[301] qui a, pour la première fois, instauré la possibilité de contrôler le permis de construire par rapport à la dimension esthétique[302]. Son article 1er disposait que « le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leurs dimensions, ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales, ou si ces constructions impliquent la réalisation par la commune d'équipements nouveaux non prévus ». Cette disposition a été incorporée dans le règlement national d'urbanisme (RNU) par le décret du 30 novembre 1961[303] (l'article 21) et puis, a été insérée dans le Code de l'urbanisme par le décret 8 novembre 1973[304]. Le Conseil d'État a déclaré qu'un permis de construire peut être refusé sur le fondement de cette disposition,

---

[301] Décret n°58-1467 du 31 décembre 1958 relatif au permis de construire, *JORF* du 4 janvier 1959, p. 272.

[302] Dans un autre éclairage, l'article R. 111-27 (l'ancien article R. 111-21) du Code de l'urbanisme pourrait être considérée comme ce qui tient son origine de l'article 4 du décret du 26 mars 1852 modifié par la loi du 13 juillet 1911. Comme confirmé dans l'arrêt *Gomel*, cet article prévoyait que tout constructeur devra « adresser à l'administration un plan et des coupes cotées des constructions qu'il projette, et se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites, dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité ainsi que de la conservation des perspectives monumentales et des sites, sauf recours au Conseil d'État par la voie contentieuse ». Cependant, cette disposition ne s'appliquait qu'aux constructions relatives aux rues de Paris. Par contre, la disposition de l'article 1er du décret du 31 décembre 1958 peut s'appliquer à tout permis de construire sur l'ensemble du territoire.

[303] Décret n° 61-1298 du 30 novembre 1961 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 91 du Code de l'urbanisme et de l'habitation (localisation et desserte des constructions, implantation et volume des constructions, aspect des constructions, clôture des propriétés, inapplicabilité du présent décret dans départements d'outre-mer), *JORF* du 5 décembre 1961, p. 11169.

[304] Décret n° 73-1023 du 8 novembre 1973 portant codification des textes réglementaires concernant l'urbanisme (2e partie : Réglementaire), *JORF* du 13 novembre 1973, p. 12048.

alors même que les éléments énumérés liés à l'esthétique ne font l'objet d'aucune décision administrative mettant en œuvre une procédure de protection[305]. Ainsi, l'article R. 111-27 (l'ancien article R. 111-21) du Code de l'urbanisme peut concourir, par la voie de contrôle du permis de construire, à la protection des paysages n'ayant pas de caractère particulier, plus précisément les monuments historiques et sites non classés ou non inscrits.

### 2. Les secteurs sauvegardés

Les secteurs sauvegardés sont institués par la loi du 4 août 1962[306], dite « loi Malraux », qui répond non seulement à l'objectif d'urbanisme, mais aussi à l'intérêt patrimonial. À propos de cette loi, le Professeur Yves JÉGOUZO estime que « le législateur jetait un pont entre le droit de l'urbanisme et le droit du patrimoine culturel »[307]. Cette loi a pour objet de protéger et de restaurer les quartiers anciens, surtout les centres historiques des villes souvent dégradés[308]. Parallèlement, elle cherche la solution à ce problème dans le cadre de la planification, en disposant d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur. En effet, étant donné que les lois du 31 décembre 1913 et du 2 mai 1930 conduisent à la protection des monuments historiques et sites sous forme de classement ou d'inscription, les quartiers anciens n'étaient protégés qu'accessoirement et les monuments historiques et sites étaient de plus en plus isolés[309]. Jacques HOULET, Inspecteur général des Monuments historiques, insiste sur la nécessite de délimiter des secteurs sauvegardés afin de sauver « des ensembles urbains les plus prestigieux des traits les plus beaux du visage de notre pays »[310]. De plus, l'aménagement des quartiers anciens par cette loi ne se limite pas à l'extérieur des édifices ; il concerne aussi la modernisation de l'intérieur

---

[305] C. E., 6 mai 1970, *Société civile immobilière Résidence « Reine Mathilde »*, *R. Lebon*, p. 308.

[306] Loi du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, *JORF* du 7 août 1962, p. 7813. ; Cette loi est aujourd'hui codifiée aux articles L. 313-1 à L. 313-2-1 du Code de l'urbanisme.

[307] Yves JÉGOUZO, « La protection du patrimoine culturel à travers les procédures de gestion des sols, de l'urbanisme et de l'architecture », in *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Paris, Économica, 1985, p. 82.

[308] Jacqueline MORAND-DEVILLER, *op. cit.*, p. 79.

[309] Henri JACQUOT, François PRIET, *op. cit.*, p. 570.

[310] Jacques HOULET, « La protection des abords des monuments historiques et les secteurs sauvegardes », in *Droit du patrimoine culturel immobilier*, *op. cit.*, p. 99.

des édifices ; car il faut prendre en considération le confort des habitants dans les secteurs sauvegardés afin de préserver durablement les quartiers anciens.[311].

Selon l'article 1er de la loi Malraux, le secteur sauvegardé est considéré comme ce qui présente « un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles ». En l'occurrence, le même article dispose qu'un secteur sauvegardé qui doit se munir d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) par décret en Conseil d'État, pouvait être créé et délimité par arrêté conjoint du Ministre des Affaires Culturelles (en cas d'avis favorable ou de proposition de une ou des communes intéressées) et du Ministre de la Construction ou décret en Conseil d'État (en cas d'avis défavorable d'une ou des communes intéressées). En réalité, en partant d'un règlement délimitant un secteur sauvegardé, « tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles est soumis soit à autorisation dans les conditions et formes prévues pour le permis de construire, soit à autorisation spéciale pour les travaux qui ne ressortissent pas au permis de construire » (l'article 2). Dans un secteur sauvegardé, l'autorisation des travaux modifiant l'état des édifices ne peut être délivrée qu'au cas où les travaux sont compatibles avec le PSMV. Cependant, la délimitation du secteur sauvegardé correspond à une mesure préliminaire afin d'assurer la conservation de l'ensemble d'immeubles jusqu'à ce que le PSMV soit élaboré. Ainsi, pendant la période comprise entre la délimitation et l'approbation du PSMV, les travaux modifiant l'état des édifices peuvent être provisoirement interdits[312].

Par exemple, le Conseil d'État a annulé un arrêté du Maire d'Aix-en-Provence accordant à un pétitionnaire une permission de voirie pour l'occupation d'une parcelle du domaine public communal dans le périmètre du secteur sauvegardé[313]. Il a estimé en effet que les travaux prévus

---

[311] André MALAUX, qui était à ce moment-là Ministre de la Culture, a relevé, dans le discours préparatoire à la loi du 4 août 1962, que « sauvegarder un quartier ancien, c'est donc à la fois en préserver l'extérieur et en moderniser l'intérieur (…). Une opération de restauration consiste à conserver au quartier considéré son style propre, tout en transformant les aménagements internes des édifices de façon à rendre l'habitat moderne et confortable. La restauration concilie deux impératifs qui pouvaient paraître jusque-là opposés : concerner notre patrimoine architectural et historique et améliorer les conditions de vie et de travail des Français ». : Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Sous-Direction Espaces Protégés, *Les protections : Site, abords, secteurs sauvegardés, ZPPAUP*, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports, 1995, p. 29.

[312] Dans ce cas, l'interdiction des travaux ne peut excéder deux ans.

[313] C. E., 10 décembre 1993, *Dragon et autres*, *R. Lebon*, p. 358.

au projet déposé par le pétitionnaire ont pour conséquence de modifier l'état des immeubles par la suppression d'une marche avec réfection du sol à l'identique et l'installation de balustres en fer forgé d'une hauteur de 1 mètre à la place des murets et des bacs à fleurs existants, en considérant que tels travaux ont pour effet de modifier l'état des immeubles. Aujourd'hui, le PSMV, dont les secteurs sauvegardés se munissent, joue un rôle d'aménageur spécifique par rapport aux plans locaux d'urbanisme (PLU) pour la protection du patrimoine culturel. L'élaboration de ce document continue de relever essentiellement de l'État, en dépit de l'accroissement du rôle des collectivités territoriales après la décentralisation de 1983[314].

Or, très récemment, les secteurs sauvegardés ont été transformés en « sites patrimoniaux remarquables » par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine[315]. Les sites patrimoniaux remarquables, dont les dispositions sont intégrées dans le titre III du livre VI[316] du Code du patrimoine, ont été introduits en vue de simplifier les divers dispositifs tels que les secteurs sauvegardés, mais également les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AMVAP) qui seront ultérieurement observées. Selon l'article L. 631-1 du Code du patrimoine, peuvent être classés au titre des sites patrimoniaux remarquables « les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique ou paysager, un intérêt public », ainsi que « les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou à leur mise en valeur ». Malgré le changement d'appellation, les secteurs sauvegardés, c'est-à-dire les sites patrimoniaux remarquables continuent de contribuer à la protection les quartiers anciens ayant un intérêt paysager.

---

[314] Pierre SOLER-COUTEAUX, Elise CARPENTIER, *op, cit.*, p. 285.

[315] Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, *JORF* n° 0158 du 8 juillet 2016, texte n° 1.

[316] Les articles L. 630-1 à L. 633-1.

### D. La réglementation de la publicité extérieure

Alors que la publicité contemporaine utilise tous les moyens vers son cœur de cible, la publicité la plus traditionnelle s'exposait dans les rues[317]. En effet, la publicité extérieure est de plus en plus sévèrement restreinte car elle est considérée comme « une des formes le plus envahissantes de dégradation des paysages »[318]. Cependant, la restriction de l'affichage publicitaire peut conduire à limiter non seulement la liberté d'expression, mais aussi la liberté du commerce et de l'industrie des particuliers. D'abord, la liberté d'expression est fondée sur l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ; « la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi »[319]. En tant que liberté fondamentale constitutionnelle, la liberté d'expression comprend « la liberté d'affichage »[320]. Ainsi, la publicité extérieure ne peut être restreinte dans l'absolu conformément à la liberté d'expression. Concernant la liberté du commerce et de l'industrie, le Tribunal administratif de Grenoble a ainsi précisé que l'implantation des dispositifs publicitaires pouvait être réglementée dans le respect de cette liberté[321].

Au départ, l'affichage publicitaire était libéralement autorisé sous le principe de la liberté de la presse par l'article 68 de la loi du 29 juillet 1881[322]. En revanche, les lois publiées avant celle du 12 avril 1943 ont inauguré une intervention dans la réglementation de l'affichage publicitaire afin que le pouvoir de police assure non seulement l'ordre esthétique, mais aussi la sécurité de la circulation routière[323] (1). Ensuite, la loi du 12 avril 1943[324] a renforcé l'interdiction ou la réglementation de la publicité extérieure en vue de protéger les paysages (2).

---

[317] Raymond GOY, « Publicité et circulation routière », *Droit et ville*, n° 7, 1979, p. 127.

[318] André OUSTRIC, *op, cit.*, p. 36.

[319] La liberté d'expression est également reconnue par l'article 10 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

[320] Raphaël GONTARD, *La publicité extérieure et le droit*, Paris, L.G.D.J, 1999, p. 14.

[321] T. A. Grenoble, 9 mars 2010, *Union de la publicité extérieure*, *Environnement et développement durable*, n° 10, octobre 2010, *comm. 126*, note Jean-Marc FÉVRIER.

[322] Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, *JORF* du 30 juillet 1881, p. 4201.

[323] Jean MORANGE, « Publicité et esthétique », *Droit et ville*, n° 7, 1979, p. 104.

### 1. La réglementation avant la loi du 12 avril 1943

Par rapport à l'article 16 de la loi 29 juillet 1881 disposant que les affiches électorales peuvent être apposées en tous lieux publics autres que ceux précédemment définis et ceux consacrés aux cultes, la loi du 27 janvier 1902[325] avait prévu une dérogation. C'est elle qui conféra au maire, et à défaut au préfet, le pouvoir d'interdire l'affichage, même en période d'élection, sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique. Puis, la loi du 20 avril 1910[326] interdit l'affichage sur les monuments historiques classés, en vertu de la loi du 30 mars 1887, et dans les sites classés en vertu de la loi du 21 avril 1906. Cette loi ouvrit aussi une nouvelle possibilité d'interdire l'affichage autour des monuments historiques et sites dans un périmètre déterminé par arrêté préfectoral, sur avis conforme de la Commission des Sites et Monuments naturels de Caractère artistique. En dépit de ces deux lois restrictives de 1902 et de 1910, la liberté d'affichage était maintenue au dehors de telles zones. En outre, les juridictions administrative et judiciaire veillaient à ce que ne porte pas atteinte à la liberté d'affichage la réglementation illégale de l'affichage par la puissance publique, en contrôlant les décisions réglementaires concernées ou en examinant les infractions commises par les afficheurs[327]. Ne fut pas reconnue en particulier la restriction générale et absolue de l'affichage pour motifs d'esthétique[328].

En revanche, en vertu de la loi Cornudet du 14 mars 1919, le maire a pu interdire, dans le cadre de son projet d'aménagement communal, l'affichage publicitaire susceptible de nuire à l'esthétique sur les murs des bâtiments en façade sur une voie publique[329]. Puis, le décret-loi du

---

[324] Loi du 12 avril 1943 relative à la publicité par panneaux-réclame, par affiches et aux enseignes, *JORF* du 15 avril 1943, p. 1030.

[325] Loi du 27 janvier 1902 modifiant l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, en ce qui concerne l'affichage sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique, *JORF* du 29 janvier 1902, p. 597.

[326] Loi du 20 avril 1910 interdisant l'affichage sur les monuments historiques et dans les sites ou sur les monuments naturels de caractère artistique, *JORF* du 22 avril 1910, p. 3693.

[327] C. E., 29 avril 1938, *De Maigret*, *R. Lebon*, p. 384 ; Cass. Crim., 17 novembre 1911, *D. P.*, 1912.1.310 ; Cass. Crim., 9 mars 1914, *D. P.*, 1919.1.32.

[328] C. E., 17 mai 1912, *Agence nationale d'affichage de la compagnie nouvelle des chalets de nécessité*, *R. Lebon*, p. 570 ; C. E., 4 mai 1934, *Société anonyme Jean Patou*, *R. Lebon*, p. 530.

[329] C. E., 3 juin 1937, *Dame Maldidier*, *R. Lebon*, p. 835.

25 juillet 1935 relative à la création de projets régionaux d'urbanisme a permis de le réglementer en application des dispositions contenues dans ces projets. Par ailleurs, la loi du 3 juillet 1934[330] a établi un fondement de prohibition de l'affichage publicitaire en bordure de la voie publique, en raison de la sécurité de la circulation routière. Le décret-loi du 30 octobre 1935[331] modifié par la loi du 31 décembre 1938[332] a conféré au préfet le pouvoir de réprimer les abus de l'affichage publicitaire, en reprenant les dispositions des textes antérieurs sur l'interdiction de l'affichage publicitaire autour des monuments historiques et sites. Le préfet pouvait donc non seulement interdire et réglementer l'installation de panneaux et de tous objets destinés à la publicité, ainsi que l'affichage dans tout ou partie du territoire de chaque commune (l'article 3), mais aussi réglementer les dimensions et le caractère des enseignes destinées à être apposées sur les immeubles de chaque commune (l'article 5). Toutefois, l'article 4 de ce même décret-loi a prévu que de telles interdictions et réglementations sont prononcées par arrêté préfectoral, rendu après avis du conseil municipal, sur proposition de la Section permanente de Commission départementale des Sites et Monuments naturels, à laquelle sont adjoints pour la circonstance deux représentants des entreprises de publicité. Si la réglementation de l'affichage publicitaire revenait au préfet, celui-ci était cependant tenu de recueillir l'avis du conseil municipal préalablement à toute décision[333]. De plus, le décret-loi du 30 octobre 1935 modifié tenait compte des intérêts des entreprises de publicité dans la vie économique moderne[334], au-delà de la concertation entre l'État et les collectivités locales.

---

[330] Loi du 3 juillet 1934 portant ratification de la Convention internationale sur l'unification de la signalisation routière signée à Genève le 30 mars 1931, *JORF* du 8 juillet 1934, p. 6850.

[331] Décret-loi du 30 octobre 1935 relatif à la protection des monuments historiques et des paysages contre les abus de l'affichage, *JORF* du 31 octobre 1935, p. 11531, rectificatif du 10 novembre 1935, p. 12002.

[332] Loi du 31 décembre 1938 portant fixation du budget général de l'exercice 1939, *JORF* du 1er janvier 1939, p. 4 ; L'article 17 de cette loi modifia l'article 8 du décret-loi du 30 octobre 1935 afin de réglementer l'affichage hors des agglomérations.

[333] Franck MODERNE, « Les communes et l'affichage publicitaire », *Droit et ville*, n° 8, 1979, p. 182.

[334] Gabrielle TROUILLARD, *L'affichage et l'esthétique, de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse au décret-loi du 30 octobre 1935 contre les abus de l'affichage : Premiers essais de réglementation,* Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, Faculté de droit, 1940, p. 36.

### 2. L'évolution impulsée par la loi du 12 avril 1943

C'est la loi du 12 avril 1943 qui encadrait la publicité extérieure et des enseignes, jusqu'à ce que soit élaborée la loi du 29 décembre 1979[335]. André OUSTRIC relève que la loi de 1943 visait à préserver les paysages en contrôlant l'emplacement, la forme et les dimensions des affiches publicitaires, en raison de l'insuffisance des résultats obtenus par les textes précédents[336]. Cette loi de 1943 réglemente de façon différente la publicité extérieure au regard de trois critères de zone ; hors les agglomérations, dans les agglomérations, dans certaines zones protégées.

L'article 1er de la loi du 12 avril 1943 interdit, hors les agglomérations, toute publicité extérieure « à l'exception des affiches collées ou apposées sur les murs ou palissades de clôture, à une hauteur ne dépassant pas 3 mètres au-dessus du niveau du sol et sans que la dimension de chaque affiche puisse excéder 3 mètres carrés »[337]. En revanche, dans les agglomérations, il est interdit par l'article 3 « de faire aucune publicité sur les toitures et au-dessus de la ligne de base de celles-ci », « d'établir aucune publicité devant les fenêtres, baies ou devantures des immeubles bâtis », « d'installer aucun dispositif sur un mur ou une palissade pour en augmenter les dimensions en vue de la publicité » et « d'établir ou d'agencer aucune construction quelconque pour servir principalement à la publicité, à l'exception de celles établies par les municipalités avec l'approbation préfectorale ». Or, l'article 4 donne des limites à la forme et aux dimensions du dispositif publicitaire installé aux emplacements où il n'est pas interdit. Les procédés publicitaires doivent en effet s'effectuer selon « une forme régulière sans découpage ni silhouette » et ne peuvent excéder « une surface supérieure à 16 mètres carrés », ou dépasser « la hauteur de 6 mètres au-dessus du niveau du sol ». En ce qui concerne certaines zones protégées, l'article 5 interdit toute publicité sur les monuments historiques et sites classés ou inscrits. Même si les monuments historiques et sites ne sont pas classés ou inscrits, la publicité extérieure peut être interdite au cas où ils présenteraient un caractère artistique, esthétique ou pittoresque. De

---

[335] Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseinges, *JORF* du 30 décembre 1979, p. 3314.

[336] André OUSTRIC, *op. cit.*, p. 330.

[337] Par l'alinéa 2 du même article, était interdite la publicité extérieure « sur les parties d'immeuble bâti ou non, qui, situées à l'intérieur d'une agglomération, seraient visibles de l'extérieur de celle-ci ».

plus, cet article peut également s'appliquer sur les parties d'immeubles bâtis ou non, situées à une distance de moins de 100 mètres des monuments historiques et sites classés ou inscrits.

En outre, l'article 6 confère au préfet le pouvoir d'interdire ou de réglementer la publicité extérieure sur tout ou partie du territoire de chaque commune, aux emplacements et lieux où elle n'est pas prohibée par cette loi[338]. Par conséquent, la loi du 12 avril 1943 permet au préfet d'exercer le pouvoir de police en matière de publicité extérieure afin de protéger les paysages. Par contre, elle n'attribue aucune compétence au maire. La Cour de Cassation a également affirmé que « seuls le Ministre chargé des Beaux-Arts et le préfet ont qualité pour réglementer l'affichage publicitaire aux emplacements où la loi elle-même ne l'interdit pas, pour exercer des poursuites en cas d'infraction et pour ordonner la suppression, dès la constatation d'une infraction, des panneaux-réclame, affiches, peintures ou enseignes irrégulièrement apposés »[339]. Cependant, le pouvoir de police spéciale du préfet par la loi du 12 avril 1943 ne s'est pas étendu à tout affichage. Le préfet pouvait faire exception de l'affichage administratif, électoral et culturel vis-à-vis de l'arrêté interdisant la publicité extérieure[340].

La loi du 12 avril 1943 contenait des dispositions contre la dégradation des paysages, non seulement par l'affichage publicitaire, mais aussi par la mise en place des enseignes. Mais, alors que l'affichage publicitaire pouvait être interdit ou réglementé par le préfet en vertu de l'article 6 de cette loi, l'apposition des enseignes ne pouvait être que réglementée. L'article 9 confère au préfet le pouvoir de réglementer « la forme, le nombre, l'emplacement et le caractère des dispositifs constituant de simples enseignes ». Bien entendu, l'alinéa 2 du même article interdit l'apposition des enseignes sur les monuments historiques et sites classés ou inscrits, sauf autorisation du Secrétaire d'État chargé des Beaux-Arts. En outre, l'alinéa 3 du même article dispose que doivent être soumis à l'approbation, les projets d'enseignes destinées à être apposées sur les monuments historiques et sites non classés ou non inscrits et les abords des monuments historiques et sites classés ou non, inscrits ou non.

---

[338] L'alinéa 2 du même article dispose que les mesures d'interdiction ou de réglementation concernant le territoire de plusieurs départements sont édictées par décrets, sur le rapport du Secrétaire d'État chargé des Beaux-Arts.

[339] Cass. Crim., 27 novembre 1968, *Bull. Crim.*, n° 317 ; Cass. Crim., 28 juin 1973, *Bull. Crim.*, n° 307.

[340] C. E., 5 janvier 1944, *Agence nationale d'affichage*, *R. Lebon*, p. 3 ; C. E., 6 juillet 1945, *Chambre syndicale de l'affichage de France et autres*, *R. Lebon*, p. 148.

## § II. LA CONCEPTION DE L'ÉLITISME EN MATIÈRE DE PROTECTION DES PAYSAGES

Au fur et à mesure du renforcement de la démocratie et de l'évolution de la notion de paysage, non seulement le droit s'est approprié la protection des paysages, mais le champ de cette protection s'est de plus en plus étendu. Si l'on suppose que le paysage ne peut être défini comme un objet simple car, comme observé précédemment, il implique l'intimité du sujet (qui contemple un objet) et de l'objet (qui est contemplé par un sujet), la mutation de la notion de paysage peut être respectivement prise en considération par rapport au sujet et à l'objet du paysage. Pour cela, le Professeur Jacqueline MORAND-DEVILLER envisage l'élitisme attaché aux politiques de protection des paysages en séparant le sujet et l'objet dans le concept du paysage[341]. D'après l'auteur, l'objet du paysage est plus élitiste que le sujet du paysage. Car l'objet du paysage protégé était généralement pris en compte dans un intérêt esthétique de sauvegarde et de singularité, tandis que le droit d'accès aux paysages est de plus en plus assuré pour le sujet du paysage par l'évolution institutionnelle[342]. En réalité, l'élitisme quant à l'objet du paysage en matière de protection était principalement suscité par les politiques de protection des paysages ayant le caractère exceptionnel (A).

En ce qui concerne l'élitisme quant au sujet du paysage, la structure politique et administrative s'est développée du fait d'un processus de démocratisation. En effet, dès la seconde moitié du XIX^e^ siècle, on a commencé à prendre en compte juridiquement la protection des paysages, à travers la juridicisation de la notion de paysage. Néanmoins, la balance des compétences décisionnelles relatives à la protection des paysages penchait trop du côté des services de l'État en période d'universalisation de la notion de paysage. Ainsi, il est encore prématuré d'estimer que l'élitisme quant au sujet du paysage n'est résolu que par l'émergence du droit du paysage (B).

---

[341] Jacqueline MORAND-DEVILLER, « Environnement et paysage », *op. cit.*, pp. 589-590.

[342] *Ibid.*, p. 590 ; Jacqueline MORAND-DEVILLER, « Esthétique et droit de l'urbanisme », in *Mélanges René CHAPUS*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 430.

### A. L'élitisme de l'objet du paysage

Aujourd'hui, en vertu de l'article L. 110-1 du Code l'environnement, les paysages font partie du patrimoine commun de la nation. Mais c'est seulement relativement récemment qu'une telle idée s'est imposée. À l'époque où l'État de droit en tant que système juridique moderne n'apparaissait pas encore - pendant l'Ancien Régime et une partie du XIX$^{e}$ siècle -, les paysages à protéger étaient déterminés par le goût des souverains ou le point de vue religieux. À savoir, la protection des paysages était longtemps prise en compte par « le fait du prince »[343].

L'évolution du fait du prince au fait du juge en la matière s'est accélérée avec la législation relative à la protection des paysages sous la Troisième République, grâce à la conservation des monuments historiques et sites. Le législateur s'est donné le pouvoir de déterminer les paysages dignes d'être protégés ; même le critère de beau paysage a relevé du pouvoir législatif. En effet, afin d'élaborer ce critère dépendant du jugement esthétique à caractère subjectif, il était nécessaire d'universaliser et de concrétiser la notion de paysage. Ainsi, le législateur a adopté les caractères artistiques et pittoresques en vue de l'universalisation de la notion de paysage, comme constaté précédemment par les dispositions des lois du 31 décembre 1913 et du 2 mai 1930.

Les lois de 1913 et de 1930 ont introduit le classement et l'inscription de la liste pour conserver respectivement les monuments historiques et sites. Les politiques de protection des paysages s'étaient concentrées sur la sauvegarde des monuments historiques et sites ayant un intérêt exceptionnel. À cet égard, on peut affirmer que la notion de paysage quant au sujet se base sur l'élitisme. Ainsi, Jessica MAKOWIAK relève que la règle juridique élitiste a « tendance à privilégier la protection exceptionnelle au détriment du patrimoine ordinaire »[344]. Les monuments historiques ne peuvent être classés ou inscrit sur la liste que si la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public. En ce qui concerne les sites susceptibles d'être classés ou inscrits, l'intérêt général présenté doit être conforme au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. Non seulement les paysages ayant le caractère banal ne pouvaient être juridiquement protégés, mais les monuments historiques et sites classés ou inscrits étaient de plus en plus isolés des paysages quotidiens. En réalité, à la fin de l'année 2012, 2 680 sites classés couvraient seulement près de 1, 5 % du

[343] Frédéric OGÉ, Raphaël ROMI, *op. cit.*, p. 5.

[344] Jessica MAKOWIAK, *Esthétique et droit*, *op. cit.*, p. 191.

territoire national avec les DOM (943 923 hectares), et 4 794 sites inscrits pour près de 2, 6 % du territoire national avec les DOM (1 683 615 hectares)[345]. Évidemment, comparés au nombre de sites à l'époque où les sites étaient classés ou inscrits par la loi du 21 avril 1906, les sites classés et inscrits se sont accrus notablement[346].

Cependant, on ne peut nier que tous les paysages ne peuvent être protégés par la méthode du classement et de l'inscription de certains paysages à caractère extraordinaire. Par conséquent, ont été élaborées d'autres catégories à protéger afin élargir la notion de paysage ; le champ de visibilité (la loi du 25 février 1943), les parcs nationaux (la loi du 22 juillet 1960), les secteurs sauvegardés (la loi du 4 août 1962), les parcs naturels régionaux (le décret du 1er mars 1967) et les réserves naturelles (la loi du 10 juillet 1976). Pour le Professeur Jacqueline MORAND-DEVILLER, jusqu'à ce que soit adoptée la loi du 8 janvier 1993, « le paysage faisait déjà l'objet d'une protection juridique sans cesse renforcée, mais qui, bien qu'élargie à des espaces de plus en plus étendus, restait cependant limitée à des territoires spécifiques et marquée par un certain élitisme »[347].

### B. L'élitisme du sujet du paysage

D'une part, les paysages font partie du patrimoine commun de la nation, d'autre part, à l'échelle locale, ils révèlent « dans leur conformation physique réelle et dans leur vécu une expérience directe et quotidienne »[348]. Surtout, les paysages quotidiens peuvent représenter une identité propre des habitants et une caractéristique locale dans un certain territoire, si bien qu'il importe que les collectivités territoriales interviennent dans la protection et la mise en valeur des paysages situés dans leur territoire. En réalité, la décentralisation offre des avantages dans la prise en considération « des identités et des particularismes par le recours à des structures

---

[345] Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, *Les bilans nationaux et quantitatifs des sites classés et inscrits*, le 31 décembre 2012.

[346] Lors de l'élaboration de loi de 1930, les sites classés étaient près de 600. : *cf.* Monique TURLIN, *op. cit.*, p. 1994.

[347] Jacqueline MORAND-DEVILLER, « Environnement et paysage », *op. cit.*, pp. 590-591.

[348] Florencio ZODIO NARANJO, « Paysages et aménagement du territoire », in *Paysage et développement durable : Les enjeux de la Convention européen du paysage*, *op. cit.*, p. 81.

proches des citoyens »[349]. Comme l'article 72 alinéa 2 de la Constitution énonce que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon », il conviendrait que les collectivités territoriales prennent l'initiative dans les politiques du paysage, sauf les missions qui présentent un caractère national, afin de résoudre l'élitisme quant au sujet du paysage.

Toutefois, on pourra aisément remarquer que la priorité de l'administration du paysage était généralement accordée à l'État en période d'universalisation de la notion de paysage. Les politiques de protection des sites, notamment par la loi du 31 décembre 1930, sont fonction de la décision du Gouvernement car le site est classé par arrêté du Ministre des Beaux-Arts ou décret en Conseil d'État, l'inscription sur la liste étant prononcée par arrêté du Ministre des Beaux-Arts. Pourtant, on ne saurait négliger le rôle de la Commission départementale des Sites, Perspectives et Paysages dont un élément de la décentralisation était pris en considération. En effet, cette Commission départementale, créée par l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiant la loi du 2 mai 1930[350], prend la succession de la Commission départementale des Sites et Monuments naturels constituée dans chaque département par la loi du 21 avril 1906. Fixée par l'article 1er du décret du 31 janvier 1958[351], la mission de la Commission est « de veiller sur les sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque du département et d'intervenir, à cet effet, toutes les fois que ceux-ci sont menacés ; d'étudier et de proposer, avec le concours des services de la direction générale de l'architecture, toutes mesures propres à assurer la conservation des monuments naturels et des aspects du paysage urbain et rural ; de susciter et d'entretenir dans l'opinion publique un état d'esprit favorable à la défense des sites du département ; et, d'une façon générale, de délibérer sur toutes les questions dont l'examen lui est confié par la loi du 2 mai 1930 ou dont elle est saisie par le ministre ou par le préfet ». En dépit de l'absence de pouvoir de décision, la Commission départementale peut exercer une influence directe ou indirecte sur la désignation des sites protégés, à travers son pouvoir de consultation à l'échelle locale.

---

[349] Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit administratif, 13e édition*, Paris, LGDJ, 2013, p. 156.

[350] Ordonnance n° 45-2633 du 2 novembre 1945 modification de la loi du 02-05-1930, *JORF* du 3 novembre 1945, p. 7194

[351] Décret n° 58-102 du 31 janvier 1958 modifiant le décret du 23 août 1947 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites, *JORF* du 6 février 1958, p. 1390.

L'élément de la décentralisation de la Commission départementale des Sites, Perspectives et Paysages se confirme par le fait que les élus locaux figurent sur la liste de ses membres. L'ancienne Commission départementale était composée « du préfet, président ; de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées et de l'agent voyer en chef ; du chef de service des eaux et forêts ; de deux conseillers généraux élus par leurs collègues ; de cinq membres choisis par le conseil général parmi les notabilités des arts, des sciences et de la littérature ». À la lumière du fait que deux élus locaux et cinq experts sélectionnés par une collectivité locale participent comme membres de la Commission départementale, étaient créées les conditions susceptibles de refléter l'opinion des collectivités locales sur le processus de classement des sites. Or, le décret du 23 août 1947[352] modifié par celui du 31 janvier 1958 fixant la composition des membres de la nouvelle Commission départementale a fait reculer la décentralisation en matière de protection des paysages. Bien que le nombre des membres centralisés ou déconcentrés ait été multiplié, deux élus locaux ont été maintenus, et de plus, le pouvoir de choisir les experts a été transféré du conseil général au préfet[353]. Un tel changement qui est un pas en arrière ne reflète donc pas l'identité et la particularité des habitants.

En ce qui concerne le pouvoir de police générale en matière d'esthétique, la jurisprudence ne reconnaissait guère au maire le droit d'intervenir dans la protection des paysages[354], parce que

---

[352] Décret n° 47-1593 du 23 août 1947 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 2 mai 1930 modifiée par l'ordonnance du 2 novembre 1945, *JORF* du 26 août 1947, p. 8484.

[353] Selon l'article 2 de ce décret, la Commission est composée de membres comme suit : en tant que membres de droit, « le préfet, président ; un représentant du Ministre chargé de la protection des sites, vice-président ; l'ingénieur en chef des ponts et chaussées ; l'ingénieur en chef de la circonscription électrique ; le directeur des domaines ; l'ingénieur en chef du génie rural ; le conservateur des eaux et forêts ; le directeur des services d'archives du département ; le directeur des services départementaux de la reconstruction et du logement ; le représentant de la direction générale du tourisme ; le conservateur régional des bâtiments de France ; l'architecte en chef des monuments historiques ; l'architecte des bâtiments de France ou l'architecte des monuments historiques », en tant que membres élus : « deux conseillers généraux élus par le conseil général », en tant que membres choisis par le préfet : « deux maires ; douze membres au maximum, dont la moitié au moins représentant les associations de tourisme et les sociétés littéraires, artistiques et scientifiques du département ».

[354] Cependant, un arrêt isolé du Conseil d'État semble reconnaître au maire le droit de police générale relative à la protection des paysages. La réglementation par le maire des plantations d'arbres riveraines de la voie publique qui contribuent à l'embellissement de la rue a été admise « dans la limite des pouvoirs qui appartiennent au maire en vertu de la loi du 5 avril 1884 » (C. E., 2 août 1924, *Sieur Leroux*, *R. Lebon*, p. 780).

l'ordre esthétique ne relève pas du champ du pouvoir de police du maire en matière d'ordre public comme la sûreté, la tranquillité et la salubrité publique. Le Conseil d'État a refusé au maire de réglementer la hauteur maximum des constructions en vertu du pouvoir de police, qu'il tient de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, dans le but de protéger les sites dans un intérêt esthétique[355]. Il n'a pas non plus reconnu le pouvoir de police du maire en matière d'ordre esthétique de l'intérieur du cimetière[356]. Surtout, cette attitude de la jurisprudence est indubitablement en matière de réglementation de l'affichage publicitaire. Le Conseil d'État ne reconnaissait au maire le droit de réglementation, qui se fonde sur le pouvoir de police municipale, de l'apposition de panneaux-réclame, qu'en vue de « prendre certaines mesures de nature à sauvegarder le maintien de la sécurité et de la tranquillité publique »[357]. Ainsi, le maire ne pouvait réglementer l'affichage publicitaire pour sauvegarder un intérêt lié à l'esthétique[358].

Par ailleurs, les compétences des architectes des Bâtiments de France (ABF) montrent également un problème relatif à l'élitisme du sujet du paysage. Les ABF, en qualité de haut fonctionnaire de l'État, ont pour mission de « veiller à l'application des législations sur l'architecture, l'urbanisme, les sites, les monuments historiques et leurs abords » dans chaque département placé sous l'autorité du préfet[359]. Mais ils gardent « leurs propres pouvoirs » et ne sont soumis qu'à l'autorité du Ministre chargé de la culture, « seul compétent pour modifier leur décision ou en prendre une autre »[360].

Les ABF émettent donc un avis sur toute demande d'autorisation de travaux dans le cadre de la protection du patrimoine culturel. En particulier, s'agissant des travaux dans le périmètre de visibilité qui sont subordonnés à autorisation préalable de l'État, celle-ci ne peut être délivrée

---

[355] C. E., 6 janvier 1933, *Association des propriétaires algériens*, *R. Lebon*, p. 14.

[356] C. E., 18 février 1972, *Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-Garonne*, *R. Lebon*, p. 153, *AJDA*, 20 avril 1972, p. 250.

[357] C. E., 11 avril 1924, *Sieur Frossard et « Omnium français de publicité »*, *R. Lebon*, p. 382 ; C. E., 27 mars 1925, *Société anonyme Publicité Boreau*, *R. Lebon*, p. 320 ; C. E., 23 avril 1938, *De Maigret*, *R. Lebon*, p. 384.

[358] C. E., 4 mai 1934, *Société anonyme Jean Patou*, *R. Lebon*, p. 530.

[359] Décret n° 84-145 du 27 février 1984 portant statut particulier du corps des architectes des bâtiments de France, *JORF* du 29 février 1983, p. 735

[360] Pierre-Laurent FRIER, *La mise en valeur du patrimoine architectural*, Paris, Édition du Moniteur, 1979, p. 190.

qu'avec l'« accord »[361] de l'ABF. Cet avis ne relève que de lui seul, mais aussi il n'est exprimé sur le fondement d'aucun règlement cadre ; c'est-à-dire l'avis d'« *intuitu personæ* »[362]. Par conséquent, la décision de l'ABF est souvent mise en cause, mais ce n'est récemment qu'elle fait l'objet du recours. L'avis de l'ABF peut être contestée par voie du recours administratif auprès du préfet de région depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 1997[363], dont les conditions d'application ont été précisées par le décret du 5 février 1999[364]. Par contre, le recours pour excès de pouvoir ne peut être formé contre l'avis de l'ABF, mais contre la décision de l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation des travaux. Le Conseil d'État a considéré que l'avis de l'ABF avait « le caractère d'un acte préparatoire à la décision du préfet et ne saurait, par suite, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir »[365].

Dans l'affaire « La Samaritaine », l'avis favorable de l'ABF sur le permis de construire pour restructurer un ensemble de bâtiment, dit « îlot Rivoli », avait été critiqué par les requérants, mais le Conseil d'État a rejeté leur demande[366]. En effet, la jurisprudence protège depuis longtemps cette compétence de l'ABF, conféré par le législateur[367]. Néanmoins, il semble que la subjectivité de la décision de l'ABF ne soit pas plus légitime que celle du maire car le pouvoir discrétionnaire des élus « peut être légitimée par l'habilitation qui résulte de son élection démocratique »[368]. Ce mécanisme de la protection du patrimoine culturel est désavantageux à prendre en compte l'opinion des citoyens dans l'administration du paysage.

---

[361] Cet « accord » s'appelait « avis conforme » avant la loi Grenelle 1 du 3 août 2009 dans le sens où celui-ci engage la décision de l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation de travaux.

[362] Dominique-Pierre MASSON, « La France face à son patrimoine immobilier d'intérêt culturel », in *Comparaison et recherche du régime de la gestion de l'environnement historique et culturel dans les pays majeurs : Étude sur la méthode d'amélioration de l'adaptation de la réglementation relative aux abords des biens culturels*, Agence nationale des Biens Culturels de la Corée du Sud, décembre 2016, p. 197.

[363] Loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés, *JORF* n° 51 du 1 mars 1997, p. 3320.

[364] Décret n° 99-78 du 5 février 1999 relatif à la commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux, *JORF* n° 32 du 7 février 1999, p. 2004.

[365] C. E., 17 janvier 1975, *Époux Lapeyre*, *R. Lebon*, p. 32.

[366] C. E., 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de La Samaritaine - Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris*, *RFDA*, n° 4, juillet-août 2015, pp. 805-829, conclusion Xavier DOMINO et note François PRIET.

[367] C. E., 5 mai 1950, *Buisson*, *R. Lebon*, p. 258.

[368] Norbert FOULQUIER, « Perspective : Point de vue », *Grief*, n° 4/2017, p. 99.

## CONCLUSION DU CHAPITRE

À la lumière des doctrines en géographie et en philosophie, en général, le paysage n'est pas considéré comme un objet simple que l'on peut regarder. Au cœur du sens de paysage, il ne faut pas négliger l'interaction entre l'espace et l'homme. Autrement dit, il s'agit de la perception esthétique de l'homme. Or, celle-ci résulte d'un jugement subjectif de chaque individu car un paysage peut s'apprécier diversement suivant les observateurs, même s'ils contemplent le même lieu. Ainsi, une telle subjectivité ou une telle ambiguïté du paysage pourrait susciter une difficulté pour juridiciser la notion de paysage. C'est parce que le droit poursuit une notion objective pour la sécurité juridique et l'égalité devant la loi. Alors même que l'on n'accepte pas l'objectivité du droit, le législateur peut se heurter à l'obstacle afin d'assurer la clarté et de l'intelligibilité des normes juridiques relatives au paysage.

Toutefois, malgré l'adoption tardive de la définition juridique du paysage en droit interne français, la protection des paysages est juridiquement prise en compte dès la seconde moitié du XIX^e^ siècle. Pour cela, le droit français a universalisé la notion de paysage en acceptant les caractères artistique et pittoresque ; en effet, le jugement subjectif sur le paysage peut aussi être universel. Au regard de l'esthétique kantienne, on présume qu'une certaine satisfaction par un jugement esthétique est également valable pour chacun[369].

Étant donné qu'une loi spécifiquement dédiée au paysage n'est pas élaborée avant 1993 et que le paysage n'est défini en droit interne français que très récemment, le régime juridique de la protection et de la mise en valeur des paysages s'est parcellisé dans différents domaines comme les droits des monuments historiques et sites, de la protection de la nature, de l'urbanisme et de la réglementation de la publicité extérieure. Les politiques du paysage se sont concentrées sur la protection des paysages ayant un intérêt exceptionnel plutôt que sur celle des divers paysages, comme la conséquence de l'universalisation de la notion de paysage. De plus, il n'était pas facile de prendre en compte l'opinion des citoyens et l'identité locale en période d'universalisation de la notion de paysage car le pouvoir décisionnel relatif au paysage était principalement conféré à

[369] Emmanuel KANT, *op. cit.*, p. 73.

l'État, notamment comme le législateur confère aux ABF, représentants locaux de l'État, la compétence forte en matière de protection du patrimoine culturel.

# CHAPITRE II
# LA RUPTURE ENTRE LA COUTUME UNIVERSELLE ET LE RÉGIME JURIDIQUE EN MATIÈRE DE PAYSAGE EN CORÉE

En Corée, à l'époque contemporaine, comme dans d'autres pays dont la France, la protection et la mise en valeur des paysages sont de nos jours une préoccupation juridique. Ceci se traduit par une législation relative à la politique publique du paysage dans différentes matières. Sur ce point, le système juridique coréen a subi l'influence du droit occidental dès la fin du XIX$^{e}$ siècle, si bien que le régime juridique coréen de la protection et de la mise en valeur des paysages ressemble au régime occidental.

En revanche, la notion de paysage en Corée peut apparaître différente de celle des Occidentaux en raison de la spécificité du concept coréen du paysage. Comme observé dans l'introduction générale, plusieurs conditions naturelles, culturelles et historiques agissent sur la formation du concept du paysage coréen. Notamment, la particularité des paysages coréens est liée à la coutume universelle coréenne, telle que la philosophie du *feng-shui* ou la particularité de l'esthétique. Toutefois, aujourd'hui en Corée, la perception du paysage ne s'éloigne guère de celle de l'Occident (SECTION I).

Toutefois, le droit coréen n'a pas pris en compte la coutume universelle influant sur le concept du paysage. La législation moderne en la matière a commencé d'être introduite dans les années 1930 sous la colonisation japonaise. À l'issue de l'indépendance de 1945 et de la Guerre de Corée de 1950 à 1953, les lois et règlements relatifs à la protection et à la mise en valeur des paysages ont été systématiquement élaborés dans les années 1960, et puis développés comme aujourd'hui (SECTION II).

## SECTION I
## LA PERCEPTION DU SENS DE PAYSAGE EN CORÉE

En Corée comme en France, le paysage est de nos jours un sujet très intéressant dans plusieurs domaines, et donc il est souvent pris comme objet de recherche. Mais il n'est pas facile de comprendre clairement la notion de paysage, parce que celle-ci est, comme en France, perçue comme ambiguë et subjective. Pour que le droit s'approprie le paysage en tant qu'objet de la protection et de la mise en valeur, il est nécessaire d'échapper à cette ambiguïté et de préciser sa notion. C'est pour cela qu'il convient d'observer la signification du terme utilisé en tant que sens de paysage en Corée (§ I) et les définitions du paysage dans différents domaines (§ II).

### § I. LE PAYSAGE ET LE MOT « GYEONG-GWAN »

En Corée, le mot paysage est censé correspondre à l'expression coréenne « *gyeong-gwan* (경관) ». En général, les significations du dictionnaire de *gyeong-gwan* se ressemblent. Selon le *Grand dictionnaire coréen* publié par l'Association de langue coréenne, le paysage désigne d'abord « un état esthétique de la nature comme la montagne et l'eau » ou « une belle vue ou un lieu présentant des caractéristiques communes à une certaine région »[370]. Ensuite, le *Grand dictionnaire de la langue coréenne standard* publié par l'Institut national de la langue coréenne définit le paysage comme « une vue d'une région ou de la nature comme la montagne, le champ, le cours d'eau et la mer » ou « une caractéristique unie créée par des activités de l'homme par rapport aux éléments naturels comme le climat, la configuration d'un pays et le sol »[371]. De telles significations tiennent compte non seulement de la situation naturelle étendue sur l'espace, mais aussi de l'aspect de la vie ou des éléments artificiels que l'homme crée.

En ce qui concerne l'étymologie du mot gyeong-gwan, il est formé par la combinaison de deux lettres sino-coréeennes : « 경관 ». La lettre gyeong (景) désigne la lumière ou l'aspect, et

[370] Association de langue coréenne, *Grand dictionnaire coréen*, Séoul, Eomungak, 1991, p. 240.

[371] Institut national de la langue coréenne, *Grand dictionnaire de la langue coréenne standard*, sur le site Internet : « http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp ».

la lettre gwan (觀) signifie l'acte de regarder[372]. Plus précisément, la seconde lettre correspond au fait que l'homme contemple le monde extérieur en ayant un certain objectif, si bien que la première correspond à un aspect ou une situation du monde extérieur où l'homme reconnaît avec une certaine intention. Plus précisément, on pourrait considérer le sens de *gyeong-gwan* comme la combinaison de l'objet susceptible d'être contemplé et de l'action du regard de l'homme. Un tel point de vue a une certaine analogie avec le fait qu'en France, le paysage est pris en considération comme l'interaction entre le sujet qui contemple un objet et l'objet qui est observé par un sujet.

Bien que le mot *gyeong-gwan* soit un terme de forme sino-coréeenne, ce mot n'est pas originaire de Chine, mais du Japon. Le botaniste japonais MIYOSHI (三好) traduisit le terme allemand « *landschaft* » en japonais comme celui de « 景觀 » dans la recherche en écologie du paysage des années 1930, ce terme commence à être largement employé en Corée depuis les années 1970[373]. Bien entendu, avant d'utiliser, le terme gyeong-gwan, les mots correspondants existaient en Corée ; ainsi le mot « gyeong-chi (경치) » signifiant une belle vue, le mot « *pung-gyeong* (풍경) » désignant une vue de la nature, « *gwang-gyeong* (광경) » désignant un spectacle éclatant. Cependant, le terme actuel de *gyeong-gwan* englobe bien l'ensemble conceptionnel de plusieurs mots similaires énumérés dans la dernière phrase. De plus, non seulement le mot *gyeong-gwan* est plus souvent employé dans le langage courant de nos jours que d'autres mots, mais il s'est également bien implanté en tant que terme académique et juridique[374].

## § II. LES DÉFINITIONS DU PAYSAGE DANS DIFFÉRENTS DOMAINES

Le paysage est également pris en considération en Corée dans différents domaines de recherche tels que la géographie, l'écologie, l'architectonique, l'architecture du paysage, l'urbanisme et l'administration. De tels domaines essaient parfois de définir le paysage en s'affrontant à son ambiguïté et à sa subjectivité (A). Sans aucun doute, on peut observer les

---

[372] *Dictionnaire de caractères chinois moderne d'utilisation de Donga*, Séoul, Doosan, 2003, pp. 393 et 703.

[373] Keewon HWANG, *L'interprétation du paysage*, Séoul, Édition Université national de Séoul, 2011, p. 30.

[374] *Ibid.*, p. 31.

tentatives d'élaboration de la définition juridique du paysage, et notamment, la loi du 17 mai 2007 sur le paysage a introduit une disposition définissant le paysage[375]. Les juristes se sont préoccupés de sa définition juridique après l'élaboration de cette loi (B).

### A. Les définitions en matière non juridique

Tout d'abord, la géographie et l'écologie prennent le paysage dans son sens le plus strict. Le paysage correspond au concept d'« un ensemble des terres ayant le caractère particulier » en géographie et à celui d'« un espace écologique indépendant » en écologie ; il est donc interprété comme « un environnement physique en tant que tel »[376].

En revanche, l'architecture du paysage et l'urbanisme tiennent compte de sa définition dans un sens plus large que dans autres domaines. En architecture du paysage, le paysage est défini comme « l'ensemble de la nature et des éléments artificiels que l'on peut regarder tel que les terres, la faune et la flore, les activités sociales et culturelles de l'homme »[377]. De plus, puisque l'aspect du monde apparu devant nous est un phénomène provenant de notre vie, le paysage est considéré comme « une expression de notre vie »[378]. Ces définitions semblent rejoindre celles des Occidentaux qui considèrent le paysage comme l'interaction entre un objet spatial et l'homme. Ainsi, peuvent être présentés en tant que facteurs particuliers du paysage « le phénomène sensible de l'homme, le caractère changeant, la subjectivité et la relativité »[379]. En urbanisme, le paysage est considéré comme « l'aspect naturel ou urbain présentant un environnement qui entoure l'homme », et surtout, Kyu Mok LEE souligne que, puisque le paysage est « un environnement ''apparaissant'' devant nous, non pas un environnement en tant que chose objective », il est défini comme « étant susceptible s'apprécier diversement suivant les interprétations et les volontés des observateurs, un environnement en tant qu'image

---

[375] Loi n° 8478 du 17 mai 2007 sur le paysage (경관법).

[376] Association de l'architecture du paysage, *Le projet et la gestion du paysage urbain*, Séoul, Munundang, 2004, p. 11.

[377] Seungbin LIM, *La théorie de l'analyse du paysage*, Séoul, Édition Université national de Séoul, 1991, p. 2.

[378] Keewon HWANG, *op. cit.*, p. 17.

[379] Hyun YOO, Sihun KIM, Yongjun JOO, *L'essai sur la politique de gestion des paysages naturels*, Séoul, Institut de politique et d'évaluation environnementales de Corée du Sud, 2002, pp, 6-8.

représentée »[380]. Une telle définition est semblable à la perception du paysage en France en ce sens que le paysage est conçu comme un résultat formé par l'interaction entre l'environnement et l'homme.

Les définitions du paysage en architecture du paysage et en urbanisme regardent les activités de l'homme en tant qu'éléments essentiels du paysage. Celui-ci reflète alors les valeurs de l'homme exerçant une influence sur sa formation, c'est-à-dire les valeurs sociales, économiques, culturelles et techniques influant sur la nature primitive.

### B. Les définitions en droit

En Corée du Sud, une loi propre dédiée à la protection et à la mise en valeur des paysages a été élaborée le 17 mai 2007. Cette loi a, pour la première fois en Corée, introduit la définition juridique du paysage. Selon son article 2, le paysage désigne « ce qui présente les caractères géographiques constitués de la nature, des éléments artificiels et des aspects de vie des populations ». Cette définition tient compte non seulement de la nature, mais aussi des activités de l'homme en tant qu'éléments constitutifs du paysage.

Or, les juristes ne se sont guère préoccupés des enjeux juridiques relatifs au paysage avant l'élaboration de la loi du 17 mai 2007[381]. Les travaux juridiques relatifs à cette loi ont commencé à être publiés après son entrée en vigueur, et ils ont alors essayé de donner une définition du paysage. Pour Hwan-Yong CHOI, le paysage ne signifie pas simplement « un milieu extérieurement esthétique », mais « un vaste contenu contenant l'espace vital agréable en tant

---

[380] Kyu Mok LEE, *Le paysage urbain de la Corée*, Paju, Youlhadang, 2004, p. 123.

[381] Quant aux travaux par les juristes en la matière avant l'élaboration de la loi du 17 mai 2007, on peut trouver un rapport de recherche et deux articles. *cf.* Hwan-Yong CHOI, *La législation japonaise de la protection des paysages*, Institut de recherche de la législation de Corée du Sud, novembre 2005 ; Se-Kyu KIM, « Les droits à la vue et au paysage dans la jurisprudence coréenne », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 27-4, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2005, pp. 109-132 ; Sang-Wook LEE, Sung-HO LEE, « La protection juridique de l'intérêt paysager : À travers la consultation la doctrine et la jurisprudence japonaises », *Droit privé comparé*, n° 13-4, Association du droit privé comparé de Corée du Sud, décembre 2006, pp. 403-426.

que place partageant leur vie et la culture civique comme conscience collective »[382]. Le Professeur Se-Kyu KIM définit le paysage comme « un image sensible lié à l'appréciation de l'homme par rapport à l'environnement constitué par la contemplation d'un certain objet », mais « le paysage ne peut être conçu que par un ensemble des multiples objets, et non par un seul objet »[383]. Chez le Professeur Kwangyoun LEE, le paysage est considéré comme ce qui « contient une image sensible subjective de l'homme », si bien qu'il présente « l'histoire et la culture reflétant l'esprit d'un observateur »[384].

Les définitions des juristes prennent profondément en considération la subjectivité de la notion de paysage plutôt que celles d'autres domaines et la notion législative. En particulier, les juristes en soulignent les éléments esthétiques comme l'interaction entre l'espace et l'homme et l'intervention de l'esprit de l'homme.

## SECTION II
## LE DÉBUT ET L'ÉVOLUTION DU DROIT RELATIF AU PAYSAGE EN CORÉE

Comme relevé précédemment, en France, la protection et la mise en valeur des paysages étaient prises en considération de manière indirecte et parcellisée en droit positif jusqu'à l'émergence de la loi 8 janvier 1993. Le droit sud-coréen adopte aussi une méthode semblable à celle utilisée en France, bien qu'il y ait une différence entre les coutumes traditionnelles du paysage de ces deux pays. En effet, cette similitude n'est pas un hasard : elle est considérée

[382] Hwan-Yong CHOI, « Les défis juridiques en vue de la formation active des paysages urbains : Etude comparé de la loi sur le paysage au Japon », *Droit de Séoul*, n° 16-1, Centre de recherche en droit à l'Université régionale de Séoul, août 2008, p. 161.

[383] Se-Kyu KIM, « La loi sur paysage et l'arrêté des collectivités territoriales sur le paysage urbain à l'époque de la décentralisation », *Recherche en droit public*, n° 10-4, Association du droit public comparé de Corée du Sud, novembre 2009, p. 278.

[384] Kwangyoun LEE, « La construction et les questions de la loi sur le paysage au regard de la Convention européenne du paysage », *Recherche en droit*, n° 30, Centre de recherche en droit à l'Université nationale de Chonbuk, 2010, p. 173.

comme le résultat de l'importation du droit occidental en Corée du Sud (§ I). Dans ce processus, le caractère universel de la notion de paysage a été souligné sans tenir compte de la coutume traditionnelle coréenne face à la protection et à la mise en valeur des paysages. Ainsi, le régime juridique coréen en matière de paysage est devenu indirect et parcellisé jusqu'à ce que soit entrée en vigueur la loi du 17 mai 2007 sur le paysage (§ II).

## § I. LA PROTECTION JURIDIQUE DES PAYSAGES DANS L'ADOPTION DU DROIT MODERNE

La Corée du Sud ayant atteint un développement économique et industriel dans une courte durée, les paysages coréens ont été détruits parallèlement au développement du territoire national. La présentation du paysage est ainsi devenue de nos jours un des principaux enjeux des politiques publiques coréennes. D'ici l'adoption de la loi du 17 mai 2007 sur le paysage, considérée comme la première loi dédiée à la protection et à la mise en valeur des paysages, les autorités publiques interviennent de manière systématique et stratégique dans l'administration du paysage. Néanmoins, il est évident que la protection des paysages était déjà prévue en droit coréen avant l'élaboration de la loi de 2007 ; il s'agit de l'adoption du droit moderne. La modernisation du droit coréen a commencé vers la fin du XIX$^{e}$ siècle et continué sous la colonisation japonaise de 1910 à 1945 ; la protection des paysages s'est institutionnellement implantée à cette époque (A). En revanche, l'effet d'une telle adoption du droit moderne n'a pas tenu compte de la coutume traditionnelle coréenne dans les politiques publiques pour la protection des paysages (B).

### A. La protection juridique des paysages avant la fondation de la République

La dynastie *Joseon* fondée en 1392 était un État unitaire très centralisé et adopta le système de droit écrit sous l'influence du confucianisme. Selon l'idéologie confucéenne, la légitimité de l'État n'est reconnue que si l'exercice de son pouvoir constitue un moyen ayant pour objectif d'atteindre l'État moral[385]. La dynastie *Joseon*, depuis sa fondation, se préoccupa de codifier le

[385] Jaeryong LEE, *L'harmonie entre le droit et l'État et entre la nature et l'homme*, Séoul, Jinwonsa, 2013, p. 235.

contenu des ouvrages confucéens et historiques et des textes royaux et coutumes du passé. Ainsi, un Code unifié dit *gyeong-je-yug-jeon* (경제육전, 經濟六典) fut promulgué en 1397. Mais en raison de son imperfection, malgré plusieurs essais de modification, la rédaction d'un nouveau Code fut lancée. Le Code *gyeong-guk-dae-jeon* (경국대전, 經國大典)[386] fut finalement publié en 1469 et entra en vigueur le 1er janvier 1470[387]. Ce Code ne prévoyait pas de règle directement liée à la protection des paysages, mais celle-ci était atteinte par les dispositions relatives à la construction des palais royaux et bâtiments publics[388], à la limitation de la dimension et du décor des habitations[389] et à la gestion des ponts et voies[390]. Surtout, ce Code déterminait la largeur et le type des ponts et voies et conférait la compétence de leur gestion au Ministre des Constructions (공조판서, 工曹判書) et au Préfet de Séoul (한성부판윤, 漢城府判尹)[391]. Mais la législation de cette ère était évidemment différente des normes actuelles.

La modernisation du droit coréen a été ouverte par la réforme de 1894 (갑오개혁, 甲午改革) ayant pour objectif d'abolir le régime féodal du temps de la dynastie *Joseon* sous la contrainte du Japon. Cette réforme a entraîné non seulement la suppression du système social hiérarchisé, mais aussi l'autonomie du pouvoir juridictionnel. Depuis lors, le système du droit occidental a commencé à être adopté en Corée, puis s'est enraciné sous la colonisation japonaise de 1910 à 1945. À cette période, les paysages coréens ont subi dégradations et déformations ; le Japon ayant l'intention de supprimer l'esprit national coréen et de faire de la péninsule coréenne

---

[386] Le Code *gyeong-guk-dae-jeon* est composé de six livres ; d'abord, le livre *yi-jeon* (이전, 吏典) relatif à l'organisation régnante de la dynastie, deuxièmement, le livre *ho-jeon* (호전, 戶典) relatif à la finance publique, à l'économie, aux biens et à l'obligation civile, troisièmement, le livre *ye-jeon* (예전, 禮典) relatif au concours national, à la fonction publique, au document officiel et à la famille, quatrièmement, le livre *byeong-jeon* (병전, 兵典) relatif à l'armée, cinquièmement, le livre *hyeong-jeon* (형전, 刑典) relatif à la peine et au esclavage, enfin, le livre *gong-jeon* (공전, 工典) relatif à la voie, au pont, aux poids et mesures et à l'industrie. : *cf.* Byeongho PARK, *L'histoire du droit coréen*, Séoul, Minsokwon, 2012, pp. 43-44.

[387] Le livre *ho-jeon* (호전, 戶典) qui fut pour la première fois achevé parmi les six livres fut promulgué et entra en vigueur en 1460.

[388] Le livre *gong-jeon* 2 *yeong-sun* du Code *gyeong-guk-dae-jeon*.

[389] Le livre *gong-jeon* 11-3 *jab-ryeong* du Code *gyeong-guk-dae-jeon*.

[390] Le livre *gong-jeon* 1 *gyo-ro* du Code *gyeong-guk-dae-jeon*.

[391] Jaemoon KIM, « Le cours de *gyeong-guk-dae-jeon* », *Justice et administration*, n° 402, Association de la justice et l'administration de Corée du Sud, juin 1994, p. 93.

une base de ravitaillement de la Deuxième Guerre mondiale[392]. Surtout, pour atteindre ce dernier objectif et développer les villes coréennes, le Gouverneur général de *Joseon* (조선총독, 朝鮮總督) a promulgué le décret du 20 juin 1934 sur l'urbanisme de *Joseon*[393], qui est considéré comme la première norme juridique relative à l'urbanisme en Corée[394].

Ce décret contient les dispositions relatives à l'urbanisme, à l'aménagement des villes et à la construction. En ce qui concerne la protection des paysages, le présent décret prévoit la création des secteurs naturels et pittoresques. D'abord, l'article 21 de ce décret confère au Gouverneur général de *Joseon* le pouvoir d'établir un secteur naturel (풍치지구, 風致地區) dans une zone d'urbanisme et de prendre des dispositions pour interdire ou restreindre des actions susceptibles de porter atteinte à la conservation des éléments naturels à l'intérieur de ce secteur établi. Ensuite, l'article 22 dudit décret statue que le Gouverneur général de *Joseon* peut établir un secteur pittoresque (미관지구, 美觀地區) dans une zone d'urbanisme et prendre des dispositions pour réglementer la structure, l'installation et l'emplacement des constructions à l'intérieur de ce secteur établi. De plus, ce décret comprend des dispositions relatives à l'aménagement des villes et à la réglementation générale de la construction, et surtout, a introduit le principe de construction conforme au plan d'alignement par ses articles 26 et 27. Toutefois, ce décret n'a en réalité agi que sur la construction des villes nouvelles destinées à la base de ravitaillement de guerre, la protection des paysages n'a pas été prise en considération[395]. En outre, ce même décret peut être estimé comme une règle arbitraire du Gouverneur général de *Joseon* en matière de protection des paysages, parce que, d'une part, celui-ci pouvait seul décider les bâtiments et secteurs auxquels ne s'appliquaient pas les dispositions relatives à la réglementation de la construction par ses articles 39 et 40, d'autre part, ce décret ne présentait aucun critère d'établissement des secteurs naturels et pittoresques.

Sous la colonisation japonaise, la protection des paysages coréens se posait plutôt sur le décret du 9 août 1933 sur la conservation des trésors, monuments historiques, sites et monuments

---

[392] Kyu Mok LEE, *op. cit.*, pp. 75-86.

[393] Décret n° 18 par Gouverneur général de *Joseon* du 20 juin 1934 sur l'urbanisme de *Joseon* (조선시가지계획령, 朝鮮市街地計劃令).

[394] Avant de l'élaboration de ce décret, l'urbanisme et l'aménagement étaient mis en œuvre par les circulaires par Gouverneur général de *Joseon*.

[395] Kyu Mok LEE, *op. cit.*, pp. 86-87.

naturels de *Joseon*[396]. L'article 1er de ce décret dispose dans son alinéa 1er que « le Gouverneur général de *Joseon* peut classer les bâtiments, archives, livres, tableaux, sculptures, œuvres artisanales et autres, susceptibles d'être une preuve historique ou un modèle des beaux-arts comme un trésor» et que dans son alinéa 2, « le Gouverneur général de *Joseon* peut classer les tas de coquilles, tombeaux anciens, des emplacements des temples bouddhiques et fours céramiques et d'autres monuments et sites ou animaux, végétaux, couches géologiques, minéraux et matériaux de recherche académique, le cas échéant pour les conserver, comme un monument historique, un site ou un monument naturel ». Alors, en vertu de l'article 5 du même décret, ne peuvent être modifiés l'état des trésors, monuments historiques, sites et monuments naturels ou les actions susceptibles d'influer sur leur conservation sans autorisation du Gouverneur général de *Joseon*.

En outre, l'article 6 alinéa 1er du décret du 9 août 1933 confère au Gouverneur général de *Joseon* le pouvoir de police en matière de conservation des trésors, monuments historiques, sites et monuments naturels. Par conséquent, l'élaboration de ce décret pouvait permettre de protéger institutionnellement les éléments paysagers comme les bâtiments, monuments et sites. De plus, par ce décret, le dispositif de protection est plus spécialisé que celui du 20 juin 1934 à la lumière du fait que son article 2 alinéa 1er dispose que « pour un classement prévu dans l'article précédent, le Gouverneur général de *Joseon* doit demander des conseils à la Commission de Conservation des Trésors, Monuments historiques, Sites et Monuments naturels sous le Gouverneur général de *Joseon* ». En effet, le Japon avait pour objectif de faire de la propagande politique pour la relation culturelle entre deux pays en conservant les biens culturels à travers ce décret[397]. C'est pourquoi, dans la réquisition militaire et civile en vue de la Deuxième Guerre mondiale, le Japon a essayé d'inspirer aux requis l'esprit national de l'Asie de l'Est en utilisant les patrimoines culturels coréens. En revanche, les biens culturels coréens comme les cloches et les statues ont été pillés par la réquisition des métaux depuis le début des années 1940.

---

[396] Décret n° 6 par Gouverneur général de *Joseon* du 9 août 1933 sur la conservation des trésors, monuments historiques, sites et monuments naturels de *Joseon* (조선보물고적명승천연기념물보존령, 朝鮮寶物古蹟名勝天然記念物保存令).

[397] Seon-Ae PARK, *Étude sur la politique de réajustement des biens culturels du Gouverneur général de Joseon*, Thèse pour le doctorat en histoire, Université Dongeui, 2007, p. 161.

### B. Le mépris de la coutume universelle du paysage dans le processus de l'évolution du droit coréen

En général, le régime juridique sud-coréen est considéré comme analogue au régime occidental, surtout le régime allemand. Une telle transmission du droit vers la Corée du Sud s'est faite sous l'influence du droit japonais[398]. En ce qui concerne le processus de l'évolution du droit coréen, on doit se référer au contexte historique postérieur à la Libération du 15 août 1945 de la Corée. Au lendemain de la Libération, le Gouvernement militaire américain s'est installé au sud de la péninsule coréenne jusqu'à ce que le Gouvernement républicain coréen soit fondé le 15 août 1948 en Corée du Sud. Le Gouvernement militaire américain, qui s'inquiétait d'une confusion politique et sociale, a maintenu les règles juridiques existantes en établissant le décret du 2 novembre 1945 sur le maintien des textes juridiques existants[399]. De plus, la Constitution du 17 juillet 1948 de la première République[400] a également repris la manière du décret du Gouvernement militaire en statuant dans son article 100 que « les lois et règlements en vigueur sont maintenus sauf s'ils portent atteinte à la présente Constitution ». Tout de suite après, le Comité de rédaction des Codes (법전편찬위원회) s'est établi en septembre 1948 sous la tutelle du Président de la République afin d'élaborer les Codes fondamentaux de l'ordre juridique coréen. Ont été alors élaborés le Code pénal (septembre 1953), le Code de procédure pénale (septembre 1954), le Code civil (février 1958), le Code de commerce (janvier 1960) et le Code de procédure civile (avril 1960). Parmi 615 textes existants, 400 textes ont été abrogés et 213 textes ont été remplacés par les lois et règlements nouvellement élaborés de juillet 1961 à janvier 1962. Toutefois, un tel processus s'est accompli sans examen et recherche suffisants en raison non seulement de la crise de la Guerre de Corée de 1950 à 1953, mais aussi du maintien des emplois des fonctionnaires pro-japonais par l'échec de la liquidation des collaborateurs japonais et des vestiges coloniaux. Par conséquent, la plus grande partie de la législation s'est basée sur

---

[398] Joo Yeol JEON, *Essai sur l'adoption du droit du service public français en droit administratif coréen*, Thèse du doctorat en droit public, Université d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, 2013, p. 236.

[399] Décret n° 21 du Gouvernement militaire du 2 novembre 1945 sur le maintien des textes juridiques existants (이전법령등에관한건).

[400] Constitution n° 1 du 17 juillet 1948 de la République coréenne (대한민국헌법).

les textes existants[401], mais le législateur et les juristes ont également emprunté au droit japonais tous les domaines du droit[402]. Étant donné que le Japon adopta largement le droit occidental[403], la plupart des institutions juridiques occidentales sont arrivées en Corée du Sud via le Japon.

Dans ce contexte, liés à la protection des paysages en période de la colonisation japonaise, le décret du 20 juin 1934 sur l'urbanisme de *Joseon* et celui du 9 août 1933 sur la conservation des trésors, monuments historiques, sites et monuments naturels de *Joseon* se sont appliqués en Corée pendant l'occupation militaire américaine et même après la fondation de la République, c'est-à-dire jusqu'à leur remplacement par de nouvelles lois. Tout d'abord, le premier a été remplacé par la loi du 20 janvier 1962 sur l'urbanisme[404]. Une partie de l'ancien décret, relative à la construction, n'a été remplacée que par une autre loi à la même date sur la construction[405] ; ces deux lois ont presque repris les contenus de l'ancien décret sans grande modification. Fut maintenue notamment la protection des paysages par l'établissement des secteurs naturel et pittoresque existants. Concernant le décret du 9 août 1933, celui-ci a été remplacé par la loi du 10 janvier 1962 sur la protection des biens culturels[406], mais cette nouvelle loi n'a pas modifié le contenu essentiel de l'ancien décret et elle n'a compensé que ses parts insuffisantes en précisant les détails[407].

En effet, depuis le début des années 1960, la Corée, en un court laps de temps, a fait des grands progrès économiques et industriels, lors « des plans quinquennaux de développement de l'économie (경제개발 5 개년계획) » du Gouvernement très autoritaire. Dans ces situations, un tel développement a été largement privilégié aux dépens de la protection de la nature, et les autorités publiques n'ont pas pris les mesures nécessaires à la protection des paysages. De plus, l'objectif étant la croissance économique, la philosophie du *feng-shui* en tant qu'idée

---

[401] Byeongho PARK, *op. cit.*, p. 90.

[402] Joo Yeol JEON, *op. cit.*, p. 238.

[403] À l'ère *Meiji* (1868-1912) au Japon, le droit japonais subit l'action de celui français au début, et puis le droit allemand l'influença plus fortement que celui français dans la réforme du régime juridique. : *cf. ibid.*, pp. 238-242.

[404] Loi n° 983 du 20 janvier 1962 sur l'urbanisme (도시계획법).

[405] Loi n° 984 du 20 janvier 1962 sur la construction (건축법).

[406] Loi n° 961 du 10 janvier 1962 sur la protection des biens culturels (문화재보호법).

[407] Yun Jung CHOI, *Recherche de la loi sur la protection des biens culturels*, Mémoire pour le master en histoire d'art, Université des femmes Sungshin, 2006, pp. 24-25.

traditionnelle du paysage, ainsi que le sens esthétique propre à la tradition coréenne, ont été laissés de côté. En matière d'urbanisme, particulièrement, la préoccupation principale était de construire des logements en raison de l'accroissement trop rapide de la population urbaine[408]. Les paysages traditionnels ont été alors de plus en plus détruits à cause de la reconstruction des villages anciens, de l'installation des grands ensembles immobiliers très hauts, de la réduction des espaces verts, ainsi que l'affichage inconsidéré de la publicité. En conséquence, ces conditions ne pouvaient laisser de marge au législateur pour refléter la coutume universelle du paysage sur le régime juridique de la protection et de la mise en valeur des paysages.

## § II. LA PROTECTION INDIRECTE ET PARCELLISÉE DES PAYSAGES

En raison de l'influence de l'adoption du droit occidental et de la rupture entre le droit et la coutume traditionnelle, la notion de paysage est juridicisée en Corée de la même manière que le droit français. Par conséquent, la protection des paysages est indirectement prise en compte en droit coréen et parcellisée dans différents domaines, jusqu'à ce que soit entrée en vigueur la loi du 17 mai 2007 sur le paysage. Il est donc nécessaire d'observer les enjeux de la notion de paysage en droit coréen et les modalité de protection des paysages en matière de monuments historiques et de sites (A), de protection de la nature (B), d'urbanisme (C) et de réglementation de la publicité extérieure (D).

### A. Les monuments historiques et sites

La Constitution en vigueur en Corée du Sud[409] adopte le principe de l'État culturel comme l'un des principes fondamentaux de l'État. L'État culturel désigne « celui qui garantit la liberté et l'autonomie de la culture des individus et qui s'efforce d'incarner activement la vie culturelle des individus »[410]. Ce principe découle du Préambule de la Constitution déclarant que « la République coréenne… pour donner l'égalité des chances à chaque personne et encourager le plein développement des capacités individuelles dans tous les domaines, y compris dans la vie

[408] Association de la géographie urbaine de la Corée, *Ville de la Corée*, Paju, Bobmunsa, 2005, p. 356.

[409] Constitution n° 10 du 29 octobre 1987 de la République coréenne (대한민국헌법).

[410] Nak-In SUNG, *Droit constitutionnel, 13e édition*, Paju, Bonmunsa, 2013, p. 286.

politique, économique, sociale et culturelle… ». Ledit principe découle également de son article 9 disposant que « l'État doit s'efforcer de protéger et de développer le patrimoine culturel et de renforcer la culture nationale »[411]. La protection des monuments historiques et sites fait alors partie autant d'un objectif de l'État que d'un objet du service public. À ce sujet, la Cour constitutionnelle de la Corée du Sud considère que « la conservation du patrimoine culturel national est un devoir constitutionnel de l'État, non pas une mesure généreuse comme une mesure facultative en tant que fait du prince) »[412].

En général, une telle protection des monuments historiques et sites est réalisée par la loi du 10 janvier 1962 modifiée sur la protection des biens culturels[413]. Comme il est stipulé dans son article 1er, cette loi a pour objectif « de succéder à la culture nationale par la conservation des biens culturels et, en permettant au peuple de les utiliser, de rechercher son amélioration culturelle et, de surcroît, la contribution au développement de la culture de l'humanité », elle peut avoir le rôle de rendre concret le principe de l'État culturel en tant que principe constitutionnel. De fait, ladite loi traite non seulement des monuments historiques et sites, mais aussi des biens meubles patrimoniaux et du patrimoine culturel immatériel. Malgré son étendue très vaste, cette loi donne les définitions de plusieurs biens culturels (1), et de plus elle en prévoit les modalités de protection (2).

### 1. La notion de monument historique et de site

L'article 2 alinéa 1er de la loi du 10 janvier 1962 modifiée définit le bien culturel (문화재) comme « ayant une grande valeur historique, artistique, scientifique ou paysagère en tant que patrimoine étatique, national ou mondial, qui est formé artificiellement ou naturellement ». D'après cette définition officielle, il semble que le législateur accorde au « bien culturel »

---

[411] Le principe de l'État culturel a été élaboré pour la première fois dans l'article 8 de la Constitution de la Cinquième République du 27 octobre 1980 et la Constitution de la Sixième République l'a repris à travers son article 9.

[412] C. Cons., 30 janvier 2003, Décision 2001 *heon-ba* 64, *Recours constitutionnel sur l'article 6 alinéa 1er, le paragraphe 2 et autres de l'ancienne loi sur la conservation des temples traditionnels*, *Heon-gong* n° 77.

[413] La protection des monuments historiques et sites peut être également prise en considération par les dispositions de la loi spéciale du 5 mars 2004 modifiée sur la conservation et la formation des vieilles villes et de la loi du 28 novembre 1987 modifiée sur la conservation des temples traditionnels.

comme le même sens qu'au « patrimoine culturel (문화유산) ». Or, le mot « bien culturel » n'apparaissait pas en Corée jusqu'aux années 1950 ; en revanche, étaient utilisés les mots « trésor (보물) », « monument historique (고적) », « monument naturel (천연기념물) » et « vestige (유물) »[414]. De fait, le mot « bien culturel » a été introduit en Corée par le Japon qui avait adopté le 3 mai 1950 la loi sur la protection des biens culturels (文化財保護法)[415]. Le législateur coréen a suivi l'exemple du Japon sans rien modifier lors de l'élaboration de la loi du 10 janvier 1962[416].

Ledit article de loi classifie de tels biens culturels selon leur nature en quatre groupes : les biens culturels matériels (유형문화재), les biens culturels immatériels (무형문화재), les monuments (기념물) et les biens culturels folkloriques (민속문화재). Parmi ces quatre groupes, les bien culturels matériels et les monuments peuvent être étroitement liés à la notion de paysage, parce que les biens culturels sont définis comme « ayant une grande valeur historique, artistique ou scientifique en tant que résultat culturel matériel tel que les bâtiments, archives, livres, documents anciens, tableaux, sculptures, œuvres artisanales et d'autres ressources archéologiques similaires » (l'article 2 alinéa 1er paragraphe 1er) et que les monuments sont définis, en premier lieu, comme « ayant une grande valeur historique ou scientifique en tant que monument historique tel que les emplacements des temples bouddhiques, tombeaux anciens, tas de coquilles, emplacements des châteaux, palais et fours céramiques et strates contenant des reliques et que les installations susceptibles d'être exceptionnellement commémorées », en deuxième lieu, comme « ayant une grande valeur artistique et paysagère en tant que site remarquable » et, en troisième lieu, comme « ayant une grande valeur historique, paysagère ou scientifique du fait des animaux (y compris leurs habitats et lieux de reproduction et de migration), des végétaux (y compris leurs lieux sauvages), de la topographie, de la géologie, des minéraux, grottes, produits biologiques ou phénomènes naturels particuliers » (l'article 2 alinéa 1er paragraphe 3). Ce qui signifie que les bâtiments qui correspondent aux biens culturels

[414] Jin-Sang SOHN, « Étude sur les problèmes et l'amélioration pour la loi sur la protection des biens culturels », *Droit d'Anam*, n° 23, Association du droit d'Anam, novembre 2006, p. 71.

[415] Hyeung-Seob SON, « La loi sur la protection des biens culturels et les mesures pour la prévention de désastre des biens culturels au Japon », *Nouvelles informations de les législations étrangères*, n° 2008-7, Institut de recherche de la législation de Corée du Sud, 2008, p. 56.

[416] Avant l'élaboration de cette loi, le mot « bien culturel » a officiellement émergé en Corée par le décret du 2 octobre 1961 sur l'organisation de la Direction de la Gestion des Biens Culturels (décret n° 181).

immatériels et les monuments peuvent être estimés comme les éléments constituants des paysages. En outre, les maisons appartenant aux biens culturels folkloriques peuvent être également reconnues liées aux paysages[417]. Ainsi, la loi du 10 janvier 1962 modifiée prend les monuments historiques et sites très étendus comme objet de la conservation par la voie de la contrainte si ceux-ci présentent une valeur historique, artistique, scientifique ou paysagère. Comme le législateur français a retenu les caractères historique, artistique, scientifique, légendaire et pittoresque en tant que critères des monuments historiques et sites pour concrétiser ou universaliser la notion de paysage, les monuments historiques et sites se caractérisent, en Corée, de la même manière qu'en France. Cependant, en Corée, une grande valeur paysagère est considérée comme l'un des critères des monuments historiques et sites. De fait, de tels critères ont été nouvellement élaborés par la loi du 29 janvier 1999 modifiant celle du 10 janvier 1962[418]. À cette époque, la modification de cette loi avait été proposée par le Gouvernement dans le but de conserver et de gérer efficacement les biens culturels et, pour cela, le législateur a essayé de préciser la notion de bien culturel en déclarant les caractères historique, artistique, scientifique et paysager comme les valeurs que devaient présenter les biens culturels dignes d'être protégés par cette loi[419]. La Cour suprême coréenne confirme que « la valeur paysagère correspond à une valeur importante des biens culturels »[420]. En conclusion, les monuments historiques et sites font partie de la notion de paysage en Corée ; la protection des paysages peut donc être prise en compte à travers celle des monuments historiques et sites comme une partie de la conservation des biens culturels.

### 2. Les modalités de protection des monuments historiques et sites

Malgré le lien étroit entre les biens culturels et le paysage, et même si un certain monuments historique ou site satisfait à la condition de grande valeur paysagère, sa protection

---

[417] L'article 2 alinéa 1er paragraphe 4 de la loi du 10 janvier 1962 modifiée définit le bien culturel folklorique comme « les coutumes ou les traditions liées aux habillements, nourritures, logements, métiers, religions, événements annuels et autres, et utilisés pour cela, ceux qui sont essentiels à l'interprétation des changements de vie du peuple comme les vêtement, instrument, maison et autres ».

[418] Loi n° 5719 du 29 janvier 1999 sur la protection des biens culturels (문화재보호법).

[419] Séance du 29 septembre 1998, *Débats parlementaires de la Commission de la Culture et du Tourisme*, Assemblée nationale, n° 198-2, 1998, pp. 1-2.

[420] C. Supr., 29 janvier 2004, Arrêt 2003 *doo* 10701, *Annulation de la décision refusant la demande de permis de construire*, *Gong* 2004. 3. 1. (197), p. 398.

juridique ne sera pas immédiatement mise en pratique. Comme la législation française retient les modalités de classement (a) et d'inscription (b) par rapport à la protection des monuments historiques et sites, celle-ci est protégée de la même manière en Corée. Or, conformément au « principe de la forme originelle » que prévoit l'article 3 de la loi du 10 janvier 1962 modifiée, les autorités administratives sont tenues de maintenir les monuments historiques et sites tels qu'ils avaient été construits ou façonnés par la nature, pour les conserver, gérer et mettre en valeur.

**a) Le classement**

Selon les dispositions de la loi du 10 janvier 1962 modifiée, les monuments historiques et sites peuvent être classés soit comme trésor, trésor national, monuments historique, site, monument naturel ou bien culturel folklorique important, par l'État, soit comme bien culturel régional classé ou matériel des biens culturels, par les régions.

En ce qui concerne le classement des monuments historiques et sites par l'État, l'article 23 alinéa 1er de la loi prévoit premièrement que « le Chef de l'Agence nationale des Biens Culturels (문화재청장)[421] peut classer ce qui est important parmi les biens culturels matériels[422] comme ''trésor (보물)'' après avis de la Commission des Biens Culturels[423] » et l'alinéa 2 du même article confère au Chef de l'Agence nationale des Biens Culturels le pouvoir de classer ce qui a une grande valeur et qui offre une rareté exemplaire, au point de vue de la culture de l'humanité, parmi les biens culturels correspondant au trésor comme « trésor national (국보) » après avis de la Commission des Biens Culturels. Deuxièmement, le Chef de l'Agence nationale des Biens Culturels peut classer ce qui est important parmi les monuments[424] comme « monument historique (사적) », « site (명승) » ou « monument naturel (천연기념물) » après avis de la

[421] L'Agence nationale des Biens Culturels appartient au Ministre de la Culture, du Sport et du Tourisme (l'article 35 alinéa 3 de la loi n° 1 du 17 juillet 1948 modifiée sur l'organisation gouvernementale (정부조직법)).

[422] Les biens culturels matériels qui sont définis par l'article 2 alinéa 1er paragraphe 1er de la loi du 10 janvier 1962 modifiée.

[423] La Commission des Biens Culturels qui se compose d'experts concernés aux biens culturels est établie à l'Agence nationale des Biens Culturels en vue d'examiner et d'émettre l'avis sur la conservation, la gestion et la mise en valeur des biens culturels (l'article 6 de la loi du 10 janvier 1962 modifiée).

[424] Les monuments qui sont définis par l'article 2 alinéa 1er paragraphe 3 de la loi du 10 janvier 1962 modifiée.

Commission des Biens Culturels (l'article 25 alinéa 1er). Enfin, il peut classer de la même façon ce qui est important parmi les biens culturels folkloriques[425] comme « bien culturel folklorique important (중요민속문화재) » (l'article 26 alinéa 1er). De tels classements donnent lieu à la restriction du droit de propriété (l'article 35 alinéa 1er). Une fois qu'un monument ou un site est classé, personne ne peut modifier son état et développer une activité risquant d'influer sur sa conservation, sans autorisation du Chef de l'Agence nationale des Biens Culturels. En outre, il est interdit d'attraper les animaux, de cueillir les végétaux et de collecter les minéraux à l'intérieur des sites et monuments naturels. En l'occurrence, le Chef de l'Agence nationale des Biens Culturels ne peut autoriser ces activités interdites que si celles-ci n'influent pas sur la conservation et la gestion des monuments historiques et sites, ne dégradent pas leur environnement historique et culturel et sont conformes au plan directeur des biens culturels et au plan annuel relatif à l'application du plan directeur des biens culturels (l'article 36 alinéa 1er).

En outre, l'article 42 alinéa 1er de la loi confère au Chef de l'Agence nationale des Biens Culturels et aux chefs des collectivités territoriales le pouvoir d'imposer aux propriétaires, gestionnaires ou associations de gestion des biens culturels, les mesures nécessaires pour leur gestion ou protection telles que l'interdiction ou la restriction d'une certaine activité, leur réparation et l'installation des équipements nécessaires ou la suppression des obstacles. Dans ce cas, l'État doit payer une indemnité lorsqu'un dommage est causé (l'article 46)[426]. En revanche, la loi du 10 janvier 1960 modifiée ne propose pas d'indemnisation de l'atteinte au droit de propriété, entraîné par le classement des biens culturels. Bien qu'un tel classement constitue une servitude d'utilité publique qui cause au propriétaire la restriction de ses prérogatives ou l'imposition du devoir[427], la demande d'indemnité ne peut être envisagée par le propriétaire des biens culturels classés, faute de dispositions prévoyant l'indemnisation. En l'espèce, le propriétaire a la possibilité de saisir directement la Cour constitutionnelle de la négligence législative par laquelle le législateur n'élabore pas de disposition d'indemnisation après classement des monuments historiques et sites : en effet, l'article 23 alinéa 1er de la Constitution

---

[425] Les biens culturels folkloriques qui sont définis par l'article 2 alinéa 1er paragraphe 4 de la loi du 10 janvier 1962 modifiée.

[426] Mais il ne s'agit pas d'indemnisation dans le cas d'une imposition de cessation ou restitution par rapport à une activité risquant d'influer sur sa conservation ou à une modification d'état sans autorisation.

[427] C. Supr., 29 juin 1993, Arrêt 91 *noo* 6986, *Confirmation de nullité de la décision d'établissement de la zone de protection des biens culturels*, *Gong* 1993. 9. 1. (951), p. 2159.

assure le droit de propriété des particuliers et son alinéa 3 prévoit le paiement d'une juste indemnité par la loi lors de l'établissement de la servitude d'utilité publique[428]. Malgré cette possibilité, Soo-Jin YUN suggère une amélioration législative avec l'introduction de dispositions d'indemnisation par rapport au préjudice du droit de propriété que peut entraîner le classement des biens culturels car il est concrètement difficile d'indemniser le propriétaire sans disposition législative[429].

Pour la conservation efficace et la protection des abords des trésors, trésors nationaux, monuments historiques, sites, monuments naturels et biens culturels folkloriques qui sont déjà classés, le Chef de l'Agence nationale des Biens Culturels peut établir « un équipement de protection (보호물) » ou « une aire de protection (보호구역) » par l'article 27 alinéa 1er de la loi du 10 janvier 1962 modifiée. Pour cet équipement et dans cette aire, il est interdit d'en modifier l'état et de développer une activité risquant d'influer sur sa conservation, sans autorisation du Chef de l'Agence nationale des Biens Culturels[430]. En général, il semble que la jurisprudence privilégie l'intérêt général, acquis par la protection des monuments historiques et sites et de ses abords, plutôt que le droit de propriété des individus. La Cour suprême ne cite pas de requêtes en annulation des refus des demandes de modification de l'état des aires de protection autour d'un monument historique classé et d'un trésor classé, car la construction des bâtiments dans l'aire de protection peut conduire à la dégradation des paysages que présentent des monuments historiques et sites et ses abords[431].

---

[428] La Cour constitutionnel déclare l'inconstitutionnalité de l'article 21 de la loi du 20 janvier 1962 modifiée sur l'urbanisme qui prévoit l'établissement de l'aire d'exploitation contrôlée sans disposition d'indemnisation (C. Cons., 24 décembre 1998, Décision 89 *heon-ma* 214, 90 *heon-ba* 16, 97 *heon-ba* 78, *Recours constitutionnel sur l'article 21 de la loi sur l'urbanisme*, *Heon-gong* n° 31).

[429] Soo-Jin YUN, « Étude sur la restriction du droit de propriété et l'indemnisation dans la conservation des biens culturels », *Recherche en droit public foncier*, n° 40, Association du droit public foncier de Corée du Sud, 2008, p. 135.

[430] Mais l'autorisation d'une activité légère telle que l'installation des panneaux d'information et d'avertissement relève des chefs des collectivités territoriales (l'article 35 alinéa 1er).

[431] C. Supr., 12 mai 2006, Arrêt 2004 *doo* 9920, *Annulation de la décision refusant la demande de modification de l'état des biens culturels classés par l'État*, *Gong* 2006. 6. 15. (252), p. 1052 ; C. Supr., 28 janvier 2005, Arrêt 2004 *doo* 10661, *Annulation de la décision refusant la demande de modification de l'état*, *Gong* 2005. 3. 15. (222), p. 418.

De plus, les monuments historiques et sites qui ne sont pas classés par l'État peuvent être protégés par le classement des collectivités territoriales. L'article 70 alinéa 1er de la loi du 10 janvier 1962 modifiée confère aux chefs des régions (시· 도지사) le pouvoir de classer, comme « bien culturel régional (시· 도지정문화재) », les biens culturels ayant une valeur digne d'être conservée, mais non classés par l'État. Et les chefs des régions peuvent classer, comme « matériel des biens culturels (문화재자료) », les biens culturels non classés comme bien culturel régional, afin de conserver la culture folklorique (l'article 70 alinéa 2). En l'espèce, la restriction du droit de propriété s'applique au même niveau que le classement par l'État.

**b) L'inscription**

L'article 53 alinéa 1er de la loi du 10 janvier 1962 modifiée dispose que « le Chef de l'Agence nationale des Biens Culturels peut inscrire sur la liste les biens culturels non classés, particulièrement nécessaires à la conservation et à la mise en valeur, après avis de la Commission des biens culturels ». Alors qu'en France, l'inscription des monuments historiques et sites est considérée comme une étape procédurale du classement, ce dispositif de protection a en Corée pour objectif de conserver et de mettre en valeur les patrimoines culturels modernes. Lorsque les bâtiments construits depuis la période de modernisation[432] étaient détruits et dégradés pour des raisons d'exploitation du territoire, il n'existait pas de mesure juridique de protection à cause du manque de connaissance sur le patrimoine culturel moderne[433]. La nécessité de protection systématique de ces bâtiments a été, de ce fait, soulevée après la croissance économique et industrielle et le législateur a enfin permis de protéger les monuments historiques et sites en adoptant la modalité d'inscription par la modification du 28 mars 2001 de ladite loi. Au départ, l'objet de l'inscription était limité seulement aux biens immobiliers tels que les bâtiments et constructions, mais, par sa modification du 27 janvier 2005, l'objet s'est élargi à tous les biens culturels non classés, et même aux biens mobiliers.

---

[432] La modernisation en Corée commença en ouvrant sa porte à la civilisation occidentale sous l'influence du Traité de Ganghwa (강화도 조약) signé en 1876 entre la Corée et le Japon.

[433] Choon-Hwan KIM, « La protection des biens culturels dans la loi sur la protection des biens culturels », *Recherche en droit public foncier*, n° 38, Association du droit public foncier de Corée du Sud, 2007, p. 481.

La restriction du droit de propriété par l'inscription sur la liste est moins stricte que l'effet du classement. Le propriétaire peut modifier l'état des monuments historiques et sites inscrits et les déplacer ou démolir seulement après une déclaration préalable (l'article 56 alinéa 1er)[434]. Le dépôt de la déclaration préalable doit s'effectuer auprès des collectivités territoriales jusqu'à 30 jours avant les travaux. Le pouvoir de la police générale ne peut directement contrôler la protection des monuments historiques et sites inscrits, mais l'article 56 alinéa 4 dispose que le Chef de l'Agence nationale des Biens Culturels peut émettre un avis adressant au propriétaire un conseil, une direction à suivre et une recommandation sur la modification envisagée, à l'occasion de la protection des monuments historiques et sites inscrits. Cette modalité de protection est alors estimée comme une nouvelle manière susceptible de réaliser l'harmonie entre conservation et mise en valeur en compensant la rigidité de l'effet imposé du classement[435]. De plus, la notion de paysage peut s'étendre jusqu'aux monuments historiques et sites n'étant pas classés à l'appui de la procédure élargissant l'objet de protection.

### B. La protection de la nature

La protection des paysages peut être prise en considération même par les politiques publiques de protection de la nature. L'article 24 de la loi sur la direction des politiques environnementales signée le 1er août 1990 déclare que « l'État et le peuple doivent s'efforcer pour que l'ordre et l'équilibre de la nature soient maintenus et préservés à la lumière du fait que l'existence et la vie de l'homme s'appuient sur la conservation de l'environnement et de l'écosystème »[436]. Un tel devoir est concrétisé par l'élaboration de la loi du 31 décembre 1991 sur la conservation de l'environnement naturel qui correspond à la législation générale pour la protection de la nature[437]. En vertu de l'article 1er de la loi du 31 décembre 1991, l'objectif de

[434] Mais, dans le cas des monuments historiques inscrits auxquels l'exception du coefficient d'emprise au sol ou du coefficient d'occupation des sols s'applique (L'article 57 de la loi du 10 janvier prévoit l'exception du coefficient d'emprise au sol et du coefficient d'occupation des sols par rapport aux biens culturels inscrits correspondant aux bâtiments), qui sont subventionnés par l'État ou qui appartiennent au propriété de l'État ou des collectivités territoriales, le propriétaire ne peut modifier exceptionnellement leur état sans autorisation du Chef de l'Agence nationale des Biens Culturels (l'article 56 alinéa 2).

[435] Choon-Hwan KIM, op. cit., p. 481.

[436] Loi n° 4257 du 1er août 1990 sur la direction des politiques environnementales (환경정책기본법).

[437] Loi n° 4492 du 31 décembre 1991 sur la conservation de l'environnement naturel (자연환경보전법).

cette loi est d'abord de « rechercher le développement durable par la préservation et la gestion systématique de l'environnement naturel comme la protection de celui-ci contre la destruction artificielle et la conservation de l'écosystème et des paysages naturels, et de permettre au peuple de vivre aisément et sainement dans l'environnement naturel agréable ». Cet objectif ayant un effet direct joue le rôle de critère d'interprétation des autres dispositions de cette loi, et constitue un principe directeur de l'exercice du pouvoir discrétionnaire[438]. De plus, la loi insiste sur la prise en compte des paysages naturels dans les dispositions relatives au principe fondamental de la conservation de l'environnement naturel (l'article 3), aux devoirs de l'État, des collectivités territoriales et des entrepreneurs (l'article 4) et au contenu du plan directeur de conservation de l'environnement naturel (l'article 9). Ainsi, on peut constater que le paysage naturel fait l'objet d'une protection juridique en tant qu'élément constituant l'environnement naturel. En outre, la jurisprudence considère qu'un projet d'extraction des minéraux accompagnant la dégradation de la forêt peut être refusé lorsque la détérioration des paysages naturels constitue une atteinte à l'intérêt général majeur[439].

Par ailleurs, l'article 12 alinéa 1er de la loi du 31 décembre 1991 modifiée confère au Ministre de l'Environnement le pouvoir d'établir « la zone de conservation de l'écosystème et des paysages (생태· 경관보전지역) », laquelle est définie dans l'article 2 de la loi comme « une zone établie et notifiée par le Ministre de l'Environnement, qui est écologiquement importante dans la biodiversité des espèces ou qui présente une grande valeur pour la conservation des paysages naturels agréables »[440]. Une fois cette zone établie, le Ministre de l'Environnement doit élaborer et mettre en vigueur le plan directeur de gestion de la zone de conservation de l'écosystème et des paysages par concertation avec les principales autorités administratives gouvernementales concernées et avec un chef de la région concernée (l'article 14). Dans cette zone, sont interdites ou restreintes les activités susceptibles de dégrader l'écosystème et les paysages naturels, telles que la capture des animaux et la cueillette des végétaux, les travaux de construction et d'agrandissement des bâtiments, l'abandon des déchets ou d'une substance toxique et la cuisine ou le camping en dehors des endroits où le Ministre de l'Environnement le

---

[438] Joonhyeong HONG, *Cours du droit de l'environnement*, Séoul, Pakyoungsa, 2013, p. 478.

[439] C. Supr., 25 avril 2000, Arrêt 98 *doo* 6555, *Annulation de la décision refusant l'autorisation du projet d'extraction des minéraux*, *Gong* 2000. 6. 15. (108), 1317.

[440] Le pouvoir d'établir la zone de conservation de l'écosystème et des paysages a élaboré par la modification du 31 décembre 2004 de la loi du 31 décembre 1991.

permet (les articles 15 et 16). De plus, le Ministre de l'Environnement peut interdire ou restreindre pour une durée déterminée l'accès à tout ou partie de la zone de conservation de l'écosystème et des paysages en cas de nécessité pour la conservation, la rétablissement et la sécurité (l'article 16-2). En outre, les chefs des régions peuvent établir « la zone régionale de conservation de l'écosystème et des paysages (시·도 생태·경관보전지역) » en vertu de l'article 23 alinéa 1er et interdire ou restreindre les activités susceptibles de dégrader l'écosystème et les paysages naturels dans cette zone (l'article 26).

On pourra également observer que la protection des paysages est considérée par l'établissement des parcs naturels par la loi du 4 janvier 1980 sur les parcs naturels[441]. Car, en vertu de l'article 1er de la loi du 4 janvier 1980 modifiée, l'objectif de cette loi est de « conserver l'écosystème naturel, la nature et les paysages culturels et de rechercher le développement durable en disposant l'établissement, la conservation et la gestion des parcs naturels ». Il y a trois types de parcs naturels ; le parc national (국립공원) établi par le Ministre de l'Environnement, le parc régional (도립공원) établi par les chefs des régions et le parc départemental (군립공원) établi par les chefs des départements (l'article 4 alinéa 1er). Pour de tels parcs, les autorités compétentes doivent élaborer le plan directeur relatif à chaque parc naturel et peuvent interdire ou restreindre les activités susceptibles d'influer sur la conservation et la gestion du parc naturel. En outre, la protection des paysages peut être assurée par la prise en compte des zones humides (습지보호지역) et des aires de protection des forêts (산림보호구역) que prévoient respectivement les lois du 8 février 1999[442] et du 9 juin 2009[443].

### C. L'urbanisme

Le droit de l'urbanisme était un domaine qui pouvait activement prendre en considération la protection et la mise en valeur des paysages en Corée, jusqu'à l'entrée en vigueur la loi du 17 mai 2007 sur le paysage. En général, l'administration publique en matière d'urbanisme s'appuie

---

[441] Loi n° 3243 du 4 janvier 1980 sur les parcs naturels (자연공원법).

[442] Loi n° 5866 du 8 février 1999 sur la conservation des zones humides (습지보전법) ; L'article 8 de cette loi considère une valeur paysagère comme l'un des critères d'établissement des zones humides.

[443] Loi n° 9763 du 9 juin 2009 sur la protection des forêts (산림보호법).

sur la loi du 4 février 2002 sur la planification et l'utilisation du territoire[444]. Le législateur l'a élaborée en abrogeant la loi du 20 janvier 1962 sur l'urbanisme et celle du 30 décembre 1972 sur l'utilisation et la gestion du territoire[445] afin d'empêcher le mitage à l'extérieur des zones d'urbanisme, d'où l'implantation du « principe de pré-planification/poste-exploitation » et du système d'autorisation des exploitations sur l'ensemble du territoire[446]. Les dispositions relatives à l'élaboration des documents d'urbanisme (1) et à l'autorisation d'exploitation (2), prévues par la loi du 4 février 2002, peuvent en particulier contribuer à la protection des paysages.

### 1. La protection des paysages par l'élaboration des documents d'urbanisme

La loi du 4 février 2002 modifiée prévoit trois types de document d'urbanisme : le vaste plan d'urbanisme (광역도시계획), le plan directeur d'urbanisme (도시· 군기본계획) et le plan de gestion d'urbanisme (도시· 군관리계획). En ce qui concerne d'abord le vaste plan d'urbanisme, il s'agit d'un plan présentant la direction du développement à long terme dans la vaste zone d'urbanisme[447]. Le Ministre du Territoire et du Transport ou les chefs des régions ou départements doit élaborer un vaste plan d'urbanisme pour cette zone[448]. Un tel plan peut

---

[444] Loi n° 6655 du 4 février 2002 sur la planification et l'utilisation du territoire (국토의 계획 및 이용에 관한 법률).

[445] Loi n° 2408 du 30 décembre 1972 sur l'utilisation et la gestion du territoire (국토이용관리법).

[446] Hae-Ryoung KIM, « L'évocation, la perspective et l'amélioration du système juridique du projet et de l'exploitation de territoire », *Recherche en droit public foncier*, n° 60, Association du droit public foncier de Corée du Sud, 2013, p. 3.

[447] En vertu de l'article 10 alinéa 1er de la loi du 4 février 2002 modifiée, la vaste zone d'urbanisme (광역계획권) peut être créée par le Ministre du Territoire et du Transport ou les chefs des régions dans une totalité ou une partie de deux ou plusieurs régions ou départements voisins dans le but de lier mutuellement les structures spatiales et fonctions, de conserver la nature et de maintenir systématiquement de grands équipements.

[448] L'article 11 alinéa 1er de la loi du 4 février 2002 modifiée prévoit la répartition des compétences entre le Gouvernement et les collectivités territoriales par rapport à l'élaboration du vaste plan d'urbanisme. D'abord, les chefs des départements concernés doivent conjointement l'élaborer lorsqu'une vaste zone d'urbanisme fait partie d'une même région. Deuxièmement, les chefs des régions concernées doivent conjointement l'élaborer lorsqu'une vaste zone d'urbanisme s'étend sur deux ou plusieurs régions. Troisièmement, le chef de la région compétente doit l'élaborer lorsque le chef du département compétent ne fait aucune demande d'approbation du vaste plan d'urbanisme jusqu'à ce que le délai de trois ans soit expiré à partir de la date de création de la vaste zone d'urbanisme. Enfin, l'élaboration du plan relève du Ministre du Territoire et du Transport lorsqu'il est nécessaire d'élaborer un vaste plan d'urbanisme qui est lié à un plan national ou le chef du région compétente ne fait aucune

comporter des dispositions au plan paysager, en tant que direction de politique en vue de la création d'une vaste zone d'urbanisme (l'article 12 alinéa 1er). Concernant le plan directeur d'urbanisme, celui-ci a pour objectif de présenter les structures spatiales et la direction du développement à long terme dans la vaste zone d'urbanisme dans les régions ou départements. Les chefs des régions ou départements doivent alors élaborer le plan directeur d'urbanisme par rapport au territoire compétent (l'article 18 alinéa 1er). Le cas échéant, la totalité ou une partie des régions ou départements voisins peut être incluse, après consultation entre les régions ou départements concernés, dans le territoire auquel le plan directeur d'urbanisme s'applique (l'article 18 alinéas 2 et 3). Ladite loi impose dans l'article 19 alinéa 1er que le plan directeur d'urbanisme comporte un contenu relatif au paysage comme l'un des directions de politique urbaine.

S'agissant du plan de gestion d'urbanisme, celui-ci concrétise les dispositions des deux plans précédents pour l'exploitation, l'aménagement et la conservation du territoire en matière d'utilisation du territoire, de transports, d'environnement, de paysage, de sécurité, d'industrie, d'information et de communication, de santé publique, de sûreté publique et de culture. Les chefs des régions ou départements doivent donc élaborer ce plan dans la limite des directions que disposent le vaste plan d'urbanisme et le plan directeur d'urbanisme. Le plan de gestion d'urbanisme peut comporter l'établissement du secteur à usage (용도지구). En vertu de l'article 37 alinéa 1er de la loi, le Ministre du Territoire et du Transport, les chefs des régions ou départements métropolitains[449] décident l'établissement ou la modification de différents secteurs à usage comme le plan de gestion d'urbanisme. Surtout, parmi différents secteurs à usage, le secteur paysager (경관지구)[450], le secteur pittoresque (미관지구)[451], le secteur de hauteur

---

demande d'approbation du vaste plan d'urbanisme jusqu'à ce que le délai de trois ans soit expiré à partir de la date de création de la vaste zone d'urbanisme.

[449] Le département métropolitaine (대도시) est défini par l'article 175 de la loi du 4 juillet 1949 modifiée sur l'autonomie locale comme département de plus de 500 000 d'habitants.

[450] Le secteur paysager désigne celui nécessaire à la protection et à la formation des paysages (l'article 37 alinéa 1er, le paragraphe 1er de la loi du 4 février 2002 modifiée).

[451] Le secteur pittoresque désigne celui nécessaire à la maintenance des sites pittoresques (l'article 37 alinéa 1er, le paragraphe 2 de la loi du 4 février 2002 modifiée).

limitée (고도지구)[452] et le secteur de conservation (보존지구)[453] sont étroitement liés à la protection et à la mise en valeur des paysages. Pour chaque secteur à usage, il faut élaborer le plan unitaire de secteur (지구단위계획) qui prend en considération l'objectif de l'établissement du secteur, sa fonction principale et sa caractéristique (l'article 49 alinéa 1er). Puisque ce plan unitaire de secteur doit fixer la destination des constructions, leur coefficient d'emprise au sol ou d'occupation des sols des constructions et le maximum ou le minimum de leur hauteur (l'article 52 alinéa 1er), le pouvoir de police peut efficacement contrôler des activités risquant d'influer sur la protection des paysages. De plus, l'édification, la modification de la direction des constructions et l'installation des équipements dans le secteur à usage doivent être conformes au plan unitaire de secteur (l'article 54).

### 2. La protection des paysages par l'autorisation des activités d'exploitation

L'article 56 alinéa 1er de la loi du 4 février 2002 modifiée prévoit l'interdiction des activités d'exploitation sans autorisation. Plus précisément, les personnes qui ont l'intention de construire un bâtiment ou d'installer un équipement, de changer de forme ou de qualité du terrain, d'extraire de la terre et de la pierre, de morceler un terrain et d'empiler des objets durant au moins un mois dans une zone d'espace vert, une zone de gestion ou une zone de protection de l'environnement naturel, doivent obtenir une autorisation du chef des régions ou départements. En l'espèce, elles doivent déposer auprès des autorités compétentes un dossier de projet présentant les points nécessaires à l'activité d'exploitation intéressée, par exemple les infrastructures de base, le terrain détenu, la prévention de dangers, la protection de l'environnement, les paysages et l'architecture du paysage (l'article 57 alinéa 1er). Pour cela, l'autorité ne peut autoriser des activités d'exploitation ou une modification des activités après avis de la Commission nationale ou locale de l'urbanisme (l'article 59 alinéa 1er) que si ces activités sont conformes à la nature de la zone à usage, aux détails d'un plan de gestion d'urbanisme, à la mise en œuvre des travaux par le plan de gestion d'urbanisme, à l'utilisation

---

[452] Le secteur de hauteur limitée désigne celui nécessaire à la limitation du maximum ou du minimum de hauteur des constructions pour la création de l'environnement agréable et l'utilisation efficace du territoire (l'article 37 alinéa 1er, le paragraphe 3 de la loi du 4 février 2002 modifiée).

[453] Le secteur de conservation désigne celui nécessaire à la protection et à la conservation des biens culturels, installations importantes et quartiers ayant une grande valeur culturelle et écologique de conservation (l'article 37 alinéa 1er, le paragraphe 3 de la loi du 6 février 2002 modifiée).

des sols voisins, à l'harmonie avec l'environnement ou les paysages et à l'installation des infrastructures ou le projet de détenir du terrain nécessaire à cet effet suite aux activités d'exploitation (l'article 58 alinéa 1er).

Or, l'article 63 alinéa 1er de la loi confère au Ministre du Territoire et du Transport et aux chefs des régions ou départements le pouvoir de restreindre l'autorisation des activités d'exploitation après avis de la Commission nationale ou locale de l'urbanisme dans les zones particulièrement nécessaires à la mise en œuvre du plan de gestion d'urbanisme. Surtout, ces autorités peuvent la restreindre une seule fois pour une période de trois ans au maximum par rapport aux zones où les activités d'exploitation pourraient sérieusement polluer ou dégrader l'environnement, le paysage, le site pittoresque et les biens culturels.

### D. La réglementation de la publicité extérieure

La réglementation de la publicité extérieure était soumise aux dispositions de la loi du 20 janvier 1962 sur le contrôle des supports publicitaires et autres qui confère aux chefs des régions un pouvoir de police très étendu en la matière[454]. Cette loi est remplacée par celle du 1er août 1991 sur la gestion de la publicité extérieure et d'autres, afin d'améliorer l'efficacité de sa gestion dans un contexte de changement comme l'évolution de la technique publicitaire et l'augmentation rapide de la demande des supports publicitaires avec le développement urbain et industriel[455]. Le législateur considère la protection des paysages comme l'un des objectifs principaux de l'élaboration de cette loi[456]. À ce sujet, a jugé que la réglementation de la publicité extérieure en vue de la protection des paysages ne porte pas atteinte à la liberté d'expression et à la liberté professionnelle[457].

---

[454] Loi n° 988 du 20 janvier 1962 sur le contrôle des supports publicitaires (광고물등단속법).

[455] Loi n° 4242 du 1er août 1991 sur la gestion de la publicité extérieure et d'autres (옥외광고물등관리법).

[456] L'article 1er de la loi du 1er août 1991 modifiée déclare que « l'objectif de la présente loi est d'établir les bases de l'amélioration qualitative de la publicité extérieure et de conserver la beauté des paysages et les bonnes mœurs, de prévenir le danger au public et de créer le cadre de vie sain et agréable en élaborant les dispositions relatives à l'affichage et à l'installation de la publicité extérieure ».

[457] C. Cons., 18 décembre 2002, Décision 2002 *heon-ma* 764, *Confirmation d'inconstitutionnalité de l'article 3 alinéa 1er paragraphe 6 et autres de la loi sur la gestion de la publicité extérieure et d'autres*, *Recueil de jurisprudence* 14-2, p. 856.

En vertu de l'article 3 alinéa 1er de la loi du 1er août 1991 modifiée, les personnes qui ont l'intention d'afficher ou d'installer de la publicité extérieure dans des zones ou des endroits que déterminent sept paragraphes du même alinéa[458] doivent obtenir une autorisation ou le déclarer au chef des départements. Plus précisément, la publicité extérieure est réglementée par deux modalités en Corée ; l'autorisation et la déclaration. Afin de déterminer les modalités de réglementation, le décret du 8 janvier 1991 modifié relatif à la mise en vigueur de la loi sur la gestion de la publicité extérieure présente les critères tenant compte du type, de la forme, de la taille, de la couleur, du mode d'affichage ou d'installation et de la durée de la publicité extérieure[459]. En outre, la publicité extérieure présentant un grand risque de dégrader les paysages, de compromettre les bonnes mœurs ou de constituer un danger pour le public, ne peut être affichée qu'avec autorisation du chef des départements ; dans le cas contraire, il suffit de faire une déclaration. S'agissant des modalités d'autorisation, la Cour constitutionnelle a considéré que l'autorisation des autorités publiques par rapport à la publicité extérieure n'est pas opposée à l'article 21 alinéa 2 de la Constitution prévoyant l'interdiction de l'autorisation préalable[460], parce que c'est seulement le pouvoir de police qui contrôle le type, la forme, la taille, la couleur, le mode d'affichage ou d'installation et la durée de la publicité extérieure[461]. Cette réglementation ne constitue pas une censure ou une sélection de son contenu. Toutefois, l'affichage publicitaire extérieur comportant un contenu cruel ou un contenu justifiant le crime ou le délit est strictement interdit. Il en est de même pour tout ce qui peut compromettre les bonnes mœurs - l'expression obscène ou décadente. L'affichage susceptible de porter atteinte à la protection et à la guidance des mineurs, qui incite à l'esprit spéculatif par la publicité de

---

[458] 1. Les zones urbaines par l'article 36 de la loi sur la planification et l'utilisation du territoire, 2. Les biens culturels et aires de protection par la loi sur la loi sur la protection des biens culturels, 3. Les zones de conservation des montagnes par la loi sur la gestion des zones de montagne, 4. Les parcs naturels par la loi sur les parcs naturels, 5. Les routes, chemins de fer, aéroports, ports, rails, cours d'eau et abords déterminés par décret présidentiel, 6. Les moyens de transport déterminés par décret présidentiel, 7. Les autres zones, endroits et objets déterminés par décret présidentiel pour la conservation des paysages pittoresques et de l'environnement urbain.

[459] Décret n° 13242 du 8 janvier 1991 modifié mettant en vigueur de la loi sur la gestion de la publicité extérieure et d'autres (옥외광고물 등 관리법 시행령).

[460] L'article 21 alinéa 2 de la Constitution dispose que « la presse et la publication ne peuvent être soumises à autorisation ni à censure et les réunions et association ne peuvent être soumises à autorisation ».

[461] C. Cons., 27 février 1998, Décision 96 *Heon-ba* 2, *Recours sur l'inconstitutionnalité de l'article 3 de la loi sur la gestion de la publicité extérieure et d'autres*, *Recueil de jurisprudence* 10-1, p. 118.

casino et de loterie pour les ressortissants ou qui peut porter atteinte aux droits de l'homme sous forme de discrimination raciale ou sexuelle est également strictement interdit (l'article 5 alinéa 2)[462].

## CONCLUSION DU CHAPITRE

La Corée présente une spécificité relative à la notion de paysage dans son histoire et sa tradition. Toutefois, sa coutume universelle du paysage n'a pas pu se traduire, avec une législation et une politique publique définie par la force étrangère. L'impérialisme japonais a implanté en Corée le système juridique occidental considéré comme étant à l'origine de son système actuel. À cette époque, la protection des paysages était prise en compte en matière de monuments historiques et de sites et d'urbanisme. Après la fin de la colonisation japonaise, le législateur coréen a repris ce système juridique sans tenir compte de la coutume universelle en matière de paysage. De plus, la définition du paysage n'apparaît pas dans la législation jusqu'à l'élaboration de la loi du 17 mai 2007.

Ainsi, les politiques publiques de protection et de mise en valeur des paysages éprouvaient des difficultés pour une mise en place systématique. À ce sujet, Inseong LEE relève le manque de cohérence de la politique du paysage et l'abus de réglementations sporadiques et répétées en raison de la gestion parcellisée des affaires en la matière[463]. Mais l'on peut également remarquer l'incertitude quant aux moyens de gestion des paysages et au manque de moyens de soutien actif en vue de la formation des paysages. Enfin, la notion de paysage se réduisait aux paysages reconnu comme ayant un caractère exceptionnel par un tel régime juridique.

---

[462] L'article 5 alinéa 2 de la loi du 1er août 1991 modifiée interdit également l'affichage ou l'installation de la publicité extérieure risquant de nuire à la sécurité routière.

[463] Inseong LEE, « L'esprit et le résumé de la loi sur le paysage », *Architecture et société*, n° 10, Conseil des architectes nouveaux, 2007, p. 78.

# CONCLUSION DU TITRE

Le professeur Michel PRIEUR évoque la mondialisation et le droit de l'environnement[464]. Évidemment, la société mondiale se préoccupe des problèmes d'environnement et, depuis la déclaration de Stockholm de 1972, la coopération internationale tend à préserver l'environnement. Par conséquent, le droit de l'environnement a tendance à se mondialiser devant la prévention collective en la matière. Toutefois, la ressemblance entre les régimes juridiques français et coréen relatifs au paysage, observée dans ce titre, n'a pas de lien avec la mondialisation du droit de l'environnement. La Corée ayant, en effet, retenu un régime juridique de la protection et de la mise en valeur des paysages semblable au régime occidental. Alors que le droit français s'est approprié le paysage à compter du XIX^e^ siècle à travers l'universalisation et la concrétisation de la notion de paysage, afin d'échapper à l'ambiguïté et à la subjectivité de cette notion, le droit coréen, lui, fut contraint de reprendre le système occidental sans processus d'appropriation de la notion de paysage en son droit, sous l'influence de la colonisation japonaise.

On retrouve également cette ressemblance au niveau des modalités de la politique publique en matière de paysage dans ces deux pays. La protection et la mise en valeur des paysages n'étaient pas directement prises en compte en droit jusqu'à ce que soient décrétées la loi française du 8 janvier 1993 et la loi coréenne du 17 mai 2007. Ainsi, le droit du paysage était parcellisé en matière de monuments historiques et de sites, de protection de la nature, d'urbanisme et de réglementation de la publicité extérieure. Il en résultait que la notion de paysage n'englobait pas suffisamment les paysages n'ayant pas un caractère exceptionnel, même si l'on considère que l'avènement de ce régime juridique a déjà contribué sans aucun doute à la formation des paysages actuels dans ces deux pays. De plus, comme le pouvoir de décision relative au paysage s'est généralement concentré sur la compétence de l'État, les politiques publiques du paysage ne reflétaient pas suffisamment la particularité locale et la volonté des habitants.

---

[464] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 9.

# TITRE II
# LE CARACTÈRE SUBJECTIF DU PAYSAGE EN DROIT

Comme le souligne le géographe Augustin BERQUE, le paysage est « une médiation entre le monde des choses et celui de la subjectivité humaine »[465]. En effet, la nature du paysage est encore subjective, même si le législateur universalise l'esthétique intrinsèque à la notion de paysage afin d'échapper à la difficulté de la juridicisation de cette notion. Cela est conforme à la théorie kantienne qui affirme que le jugement de goût est « semblable au jugement logique en ceci qu'il prétend à une universalité et à une nécessité, mais non d'après des concepts de l'objet, et par conséquent purement subjectives »[466].

La subjectivisation de la notion de paysage se réalise en droit avec l'évolution des droits fondamentaux des citoyens, parce que ceux-ci peuvent permettre de démocratiser le processus décisionnel en matière de paysage. De plus, en France, la mutation de la notion de paysage a résulté de causes proprement nationales : la réforme de la décentralisation et l'élaboration de la loi du 8 janvier 1993, mais aussi du contexte international comme la Convention européenne du paysage de 2000 (CHAPITRE I). En Corée, la subjectivité de la notion de paysage apparaît principalement dans la loi du 17 mai 2007 (CHAPITRE II).

---

[465] Augustin BERQUE, *Les raisons du paysage : De la Chine antique aux environnements de synthèse*, Paris, Hazan, 1995, p. 22.

[466] Emmanuel KANT, *Critique de la faculté de juger*, traduit par Alexis PHILONENKO, Paris, Vrin, 2000, p. 176.

# CHAPITRE I
# LA SUBJECTIVISATION DE LA NOTION DE PAYSAGE EN DROIT FRANÇAIS

Bien que le régime juridique de la protection des paysages soit apparu en France dès la seconde moitié du XIX$^{e}$ siècle, cela a pris plus de cent ans pour élaborer une loi réservée à la politique publique du paysage. On peut évoquer ici la difficulté de la juridicisation de la notion de paysage en raison de la subjectivité de cette notion. Par conséquent, la protection et la mise en valeur des paysages furent indirectement prises en compte en droit et parcellisées dans différents domaines. Les politiques publiques du paysage montre ses limites dans les aspects de l'isolement des paysages protégés et de la centralisation des compétences concernées. Il en résulte qu'était négligée la protection juridique des paysages ne présentant pas un caractère exceptionnel et que ne furent pas suffisamment prises en considération l'identité des habitants et les caractéristiques locales.

Afin de résoudre ces problèmes, le droit du paysage a dû évoluer en acceptant la subjectivité de la notion de paysage. Une telle évolution de cette notion est observée non seulement dans les normes nationales (SECTION I), mais aussi dans les normes internationales (SECTION II).

## SECTION I
## LA SUBJECTIVISATION DU PAYSAGE ET LES NORMES NATIONALES

L'élaboration de la loi du 8 janvier 1993 a contribué au progrès du régime juridique de la protection et de la mise en valeur des paysages, en tant que première législation française dédiée à ce sujet. Mais, avant l'élaboration de cette loi, il ne faut pas omettre de mentionner des évolutions de la notion de paysage dans les années 1970 et 1980 dans les normes nationales françaises (§ I). Puis, ces évolutions ont été complétées par la loi du 8 janvier 1993 (§ II).

## § I. LE GERME DE L'ÉVOLUTION DE LA NOTION DE PAYSAGE

Étant donné que le paysage est considéré à l'échelle locale comme « un signe primordial d'identité » et comme « la valeur principale d'attraction ou de considération externe »[467], il importe que les collectivités territoriales aient un rôle majeur dans les affaires de protection et de mise en valeur de leurs paysages. Toutefois, comme relevé précédemment, les compétences décisionnelles en matière de paysage incombaient aux services de l'État dans les premiers temps du régime juridique relatif au paysage. Réalisée au début des années 1980, la réforme de la décentralisation territoriale a permis de tenir compte des caractéristiques locales dans la politique publique du paysage, mais aussi de faire évoluer la notion de paysage en reconnaissant le concept subjectif (A). En outre, la notion de paysage est élargie grâce à l'élaboration des lois « Montagne » et « Littoral » (B).

### A. La décentralisation des compétences administratives en matière de paysage

La réforme de la décentralisation de 1982 à 1986 confère aux collectivités territoriales des compétences renforcées dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme. En particulier, les élus locaux et maires des communes sont devenus responsables de l'élaboration des documents d'urbanisme et la délivrance des autorisations individuelles en la matière, si bien que se forme une possibilité d'écouter attentivement, à l'échelon local, ce que disent les habitants. Or, une certaine compétence relative à la protection des paysages avait été transférée de l'État aux collectivités territoriales, avant la réforme de la décentralisation. Un tel transfert se constate dans le domaine de réglementation de la publicité extérieure par la réforme de 1979 (1). Après l'avoir mentionné, il faudrait observer la réforme de la décentralisation de 1982 à 1986 en matière de paysage (2).

---

[467] Florencio ZODIO NARANJO, « Paysages et aménagement du territoire », in *Paysage et développement durable : Les enjeux de la Convention européen du paysage*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, juillet 2006, p. 81-82.

### 1. Le transfert de compétence dans le domaine de la réglementation de la publicité extérieure

Comme constaté précédemment, le préfet seul détenait le pouvoir de réglementation de la publicité extérieure en vertu de la loi du 12 avril 1943. Celle-ci n'a conféré aucune compétence en la matière aux collectivités territoriales. Mais le législateur impliqua les autorités locales dans la police spéciale de la publicité extérieure en élaborant la loi du 29 décembre 1979[468]. Notamment, une telle réforme a été une étape importante en ce que les collectivités territoriales commencent à jouer un rôle dans la protection des paysages.

D'abord, la nouvelle loi a pour objectif de protéger les paysages. Selon l'article 4 de la loi, toute publicité est interdite sur les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, sur les monuments naturels et dans les sites classés, dans les parcs nationaux et les réserves naturelles et sur les arbres, mais aussi toute publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque peut être interdite par la procédure prévue. Par contre, l'article 2 de la loi déclare explicitement que son objectif est d'assurer la protection du cadre de vie. Concernant ce dernier point, le Professeur Michel PRIEUR critique le fait que le législateur a retenu le cadre de vie en tant que fin législative, en raison de l'imprécision du ce terme[469]. Il semble qu'une telle utilisation de cette terminologie découle de ce que, lors de l'élaboration de la loi, le ministre compétent en la matière était le Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie. En outre, aujourd'hui, les règles relatives à la réglementation de la publicité extérieure sont encore codifiées sous le titre de « Protection du cadre de vie » au Code de l'environnement, bien qu'elles soient récemment réformées à nouveau par l'élaboration de la loi Grenelle 2 et le décret du 30 janvier 2012[470].

Et, en ce qui concerne les compétences transférées, la loi du 29 décembre 1979 confère aux maires le pouvoir de police en matière de publicité extérieure. Selon l'article 4 de la loi de 1979, surtout, le maire, sur demande ou après avis du conseil municipal et après avis de la commission

---

[468] Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité aux enseignes et préenseignes, *JORF* du 30 mars 1979, p. 3314.

[469] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, 7e édition*, Paris, Dalloz, 2016, p. 1049.

[470] Décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes, *JORF* n° 0026 du 31 janvier 2012, p. 1741.

départementale compétente en matière de sites, peut interdire par arrêté toute publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque. En cas de carence du maire, le préfet a qualité pour l'interdire. Par ailleurs, toute publicité est interdite en dehors des agglomérations et, à l'intérieur des agglomérations (l'article 6), la publicité est admise dans des conditions déterminées par le règlement national de publicité sauf interdiction dans certains endroits déterminés par la présente loi (les articles 7 à 12). Mais il est possible de déroger à ces dispositions dans « des zones de publicité autorisée » en dehors des agglomérations et « des zones de publicité restreinte » et « des zones de publicité élargie » à l'intérieur des agglomérations. Le Conseil d'État confirme qu'en l'espèce, le maire détient toujours un pouvoir de contrôle ou d'interdiction de la publicité extérieure[471]. La délimitation de ces trois types de zones et les prescriptions qui s'y appliquent sont établies à la demande du conseil municipal et par arrêté du maire après avis de la commission départementale compétente en matière de sites et après délibération du conseil municipal (l'article 13). Dans cette procédure, un groupe de travail est présidé par le maire pour la préparation du projet de réglementation spéciale, mais la composition est fixée par arrêté préfectoral. De plus, le préfet peut intervenir en cas d'avis défavorable de la commission départementale compétente en matière de sites ou d'opposition du conseil municipal. Ainsi, le Professeur Yves JÉGOUZO relève que, alors que la loi de 1979 « marque l'amorce d'un changement en permettant aux autorités locales de déroger aux règles nationales régissant la publicité », il est « plus exact de parler de déconcentralisation que de décentralisation »[472]. Néanmoins, en dépit de ces imperfections, la loi de 1979 a ouvert des horizons nouveaux sur des compétences relatives à la protection des paysages avant la réforme de la décentralisation de 1982 à 1986. C'est surtout parce que les communes ont un rôle majeur dans la mise en œuvre de « la procédure de zonage de la publicité », mais encore l'élaboration de « la formule la plus ajustée aux caractéristiques urbaines dont elles ont la charge[473].

[471] C. E., 13 novembre 1992, *Société Affichage Fiacchetti*, *Req.* n° 123697, 126087.

[472] Yves JÉGOUZO, « La nouvelle répartition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales dans l'élaboration des règles de publicité », *AJDA*, n° 32/2012, p. 1778.

[473] Raphaël GONTARD, *La publicité extérieure et le droit*, Paris, L.G.D.J, 1999, p. 150.

### 2. La réforme de la décentralisation de 1982 à 1986

La réforme de la décentralisation commence par l'élaboration de la loi du 2 mars 1982[474]. Cette loi apporte trois innovations principales dans la décentralisation territoriale en France ; la transformation de la région en collectivité territoriale, le transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du conseil général et la suppression de la tutelle administrative exercée par le préfet[475]. Par la suite, les compétences entre l'État et les collectivités territoriales sont réparties en vertu des lois du 7 janvier 1983[476] et du 22 juillet 1983[477]. La loi du 7 janvier 1983 déclare dans son article 1er que les collectivités territoriales concourent avec l'État aux affaires relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages comme l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie. De plus, le même article prévoit que les collectivités territoriales « constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité ». De tels contextes législatifs peuvent éveiller la subjectivisation de la notion de paysage en permettant d'assumer aux collectivités territoriales des rôles majeurs et responsabilités au processus décisionnel en matière de paysage, mais aussi à leurs habitants. Il s'agit d'une création des conditions favorables à la prise en considération des caractéristiques locales et de l'identité des habitants.

S'agissant de la réforme de cette époque en matière de politique publique du paysage, le renforcement des compétences locales se montre surtout dans l'élaboration des documents d'urbanisme et la délivrance des autorisations individuelles d'urbanisme (a). En outre, la loi du 7 janvier 1983 prévoit la constitution d'une zone relative étroitement à la protection des paysages (b).

---

[474] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JORF* du 3 mars 1982, p. 730.

[475] Michel VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France, 4e édition*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 44-45.

[476] Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les départements, les régions et l'État, *JORF* du 9 janvier 1983, p. 215.

[477] Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *JORF* du 23 juillet 1983, p. 2286.

### a) Le renforcement des compétences locales

Un des changements les plus remarquables qu'apporte la réforme de la décentralisation est le renforcement des compétences locales dans l'élaboration des documents d'urbanisme. En vertu de la loi du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, le plan d'occupation des sols (POS) visant à fixer les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, était élaboré conjointement par les services de l'État et la commune intéressé. En dépit de cette concertation prévue entre l'État et les communes, les compétences locales étaient limitées car l'État prenait l'initiative sur les communes dans le processus d'élaboration du POS[478]. Quoique le POS soit préalablement soumis pour avis au conseil municipal, la compétence pour approuver ce document d'urbanisme relevait en réalité de l'État. En cas d'opposition de la commune, le POS était approuvé, selon le nombre d'habitants de la commune, par l'intervention de l'arrêté conjoint du Ministre de l'Équipement et du Logement et du Ministre de l'Intérieur ou du décret en Conseil d'État[479].

La loi du 7 janvier 1983 complétée par celle du 22 juillet 1983 marque une rupture car elle disposa que le POS était élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune (l'article 50 codifiant l'article L. 123-3 du Code de l'urbanisme). Autrement dit, la procédure d'élaboration du POS était « en principe » mise en œuvre par les communes qui ont « la responsabilité de l'établissement et de la gestion des documents d'urbanisme locaux », par contre, elle peut « exceptionnellement » être mise en œuvre « selon d'autres modalités par le représentant de l'État »[480]. Au cours de la mise au point d'un projet de plan, le représentant de l'État peut porter à la connaissance de la commune les prescriptions, servitudes et disposition nécessaires à la mise en œuvre de projets d'intérêt général, et lui communiquer toute autre information qu'il juge utile à l'élaboration du plan. Mais une telle intervention de l'État n'est

---

[478] François PRIET, *op. cit.*, p. 57.

[479] Or, le Conseil constitutionnel décide qu'en l'espèce, l'obligation de recourir à un décret en Conseil d'État ressort de la compétence du législateur afin de garantir essentiellement la libre administration des collectivités locales (C. C., Décision n° 73-76 L, 20 février 1973, *Nature juridique de diverses dispositions relatives à l'urbanisme*, *JORF* du 25 février 1973, p. 2131).

[480] Henri JACQUOT, « L'impossible stabilisation des règles locales d'urbanisme », in *Mélanges Jacqueline MORAND-DEVILLER*, Paris, Montchrestien, 2007, p. 597.

qu'un avis consultatif. Certes, le projet peut être éventuellement modifié en tenant compte de cet avis, et puis il est rendu public par arrêté du maire. Le POS rendu public est soumis à enquête publique par le maire, et puis le POS, éventuellement modifié, est enfin approuvé par délibération du conseil municipal. Puisque le POS doit non seulement fixer « les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire », mais aussi « délimiter les quartiers, rues, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique » (l'article 48 pour la codifiant l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme), il peut étroitement s'agir de la protection et de la mise en valeur des paysages, à l'échelon local, par les élus locaux. Alors que le PLU s'est substitué au POS par l'élaboration de la loi SRU du 13 décembre 2000[481], est maintenue la garantie de la libre administration en matière des collectivités territoriales.

En outre, la réforme de la décentralisation a également opéré le transfert de la compétence relative à la délivrance des autorisations individuelles d'urbanisme. Notamment, on pourra mettre à l'étude du transfert en matière de permis de construire[482]. À l'origine, le permis de construire était délivré par le préfet au nom de l'État, mais la nouvelle loi de 1983 dispose que le permis est délivré par le maire au nom de la commune (ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) au nom de l'EPCI) dans les communes où un POS a été approuvé et est devenu exécutoire (l'article 59 pour la codifiant à l'article L. 421-2-1 du Code de l'urbanisme)[483]. En revanche, la décentralisation de l'octroi des permis de construire ne

---

[481] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JORF* n° 289 du 14 décembre 2000, p. 19777.

[482] S'agissant des autorisations individuelles d'urbanisme dont la réforme de la décentralisation a apporté le transfert de la compétence, excepté le permis de construire, peuvent être énumérés le permis de démolir, l'autorisation d'installations et travaux divers, l'autorisation de coupes et abattages d'arbres, l'autorisation de stationnement de caravane hors terrain aménagé, l'autorisation d'aménager un terrain pour l'accueil des campeurs et caravanes.

[483] En revanche, sur une partie du territoire communal non couverte par un POS, le permis de construire est délivré par le maire, au nom de l'État. En outre, les permis de construire sont délivrés, après avis du maire (ou du président du EPCI), par l'État, lorsque les constructions, installations et ouvrages sont liés à l'intérêt national, tels que les constructions et installations réalisées pour le compte de l'État, de la région, du département, de leurs établissements publics et concessionnaires ainsi que pour le compte d'État étrangers ou d'organisations internationales, les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières nucléaires (un décret en Conseil d'État détermine la nature et l'importance de ces ouvrages) et les constructions et installations réalisées à l'intérieur des périmètres d'opérations d'intérêt national.

porte pas atteinte à la compétence de l'État relative à la protection du patrimoine culturel[484]. En effet, les travaux dans le périmètre de visibilité d'un monument historique sont toujours subordonnés à autorisation préalable de l'État.

Toutefois, le transfert de la compétence en matière de permis de construire permet aux collectivités territoriales d'entraîner la politique publique du paysage à travers la réglementation de la construction selon leurs documents d'urbanisme. Car, ayant pour objet de vérifier qu'un projet de construction est conforme aux règles d'urbanisme, le permis de construire joue également le rôle de contrôler l'impact de la construction sur le paysage. Pour cela, on peut évoquer le fait que le permis de construire peut être refusé sur le fondement de l'article R. 111-27 (l'ancien article R. 111-21) du Code de l'urbanisme qui dispose que les constructions ne portent pas atteinte « au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ». Cette disposition vise donc à protéger « le paysage dans sa généralité y compris des ensembles urbains ou des sites n'ayant aucun caractère exceptionnel et ne faisant l'objet d'aucune protection au titre des législations spécifiques de la protection du patrimoine[485]. Le Conseil d'État a confirmé que le maire peut refuser l'autorisation de construire « un ensemble immobilier de cinquante deux logements dans un secteur qui présentait un caractère pittoresque tant par sa situation en surplomb de l'estuaire de la Gironde que par l'aspect du paysage et la faible densité de l'habitat individuel existant »[486] et que le juge administratif peut annuler le permis de construire frappée d'une erreur manifeste au motif, par exemple, que « le terrain d'assiette du projet immobilier litigieux est situé à proximité immédiate du littoral, derrière la dune, dans un secteur inscrit à l'inventaire des sites, inclus dans un périmètre sensible »[487].

---

[484] Jean-Bernard AUBY, « Les enjeux, la portée et limites de la décentralisation en matière de gestion et de protection du patrimoine », in *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Paris, Économica, 1985, p. 268.

[485] Yves JÉGOUZO, « La protection du patrimoine culturel à travers les procédures de gestion des sols, de l'urbanisme et de l'architecture », in *Droit du patrimoine culturel immobilier*, *op. cit.*, pp. 84-85.

[486] C. E., 5 février 1990, Société en nom collectif « Jarry-Maiano », *Req.* n° 82068.

[487] C. E., 3 février 1992, *Société anonyme Maison Familiale Constructeur*, *Req.* n° 80416.

**b) La ZPPAU**

La loi du 7 janvier 1983 introduit un nouveau modèle visant à la protection des paysages. Il s'agit de la constitution de la zone de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) que prévoit l'article 70 de la loi[488]. L'objectif de la ZPPAU est de « délimiter des périmètres de protection en fonction des caractéristiques propres d'un ensemble architectural digne d'intérêt et d'y édicter des prescriptions adaptées à ses besoins »[489]. Cela étant, le même article dispose que les ZPPAU peuvent être instituées « autour des monuments historiques et dans les quartiers et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique ». Par rapport à cette définition de la ZPPAU, on peut évoquer les secteurs sauvegardés prévus à la loi Malraux de 1962, qui ont pour objectif de protéger et de restaurer les centres historiques des villes. Mais les ZPPAU sont des instruments plus décentralisés que les secteurs sauvegardés, parce que, tandis que les secteurs sauvegardés et leurs plans de sauvegarde et de mise en valeur sont en principe créés et élaborés par les services de l'État, les ZPPAU sont créées par la coopération entre l'État et les collectivités territoriales. Ainsi, le Professeur Jean-Bernard AUBY relève que « leur élaboration sera l'occasion pour l'État de contrôler l'élaboration de la réglementation de l'occupation des sols, qui est en principe de la responsabilité des communes »[490].

D'abord, la création d'une ZPPAU commence sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées. Puis, elle est créée, après enquête publique, avis du

---

[488] La loi du 8 janvier 1993 a étendu au patrimoine paysager le champ d'application dans son article 6, et la ZPPAU a été par conséquent remplacée par la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (la ZPPAUP). Celle-ci a été de nouveau remplacée par l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AMVAP) qu'institue la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010. Néanmoins, la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine a substitué les sites patrimoniaux remarquables aux ZPPAUP et AMVAP, mais également aux secteurs sauvegardés.

[489] Pierre SOLER-COUTEAUX, Elise CARPENTIER, *Droit de l'urbanisme, 5e édition*, Paris, Dalloz, 2013, p. 281.

[490] Jean-Bernard AUBY, op. cit., p. 266.

Collège régional du Patrimoine et des Sites[491] et accord du conseil municipal de la commune intéressée, par arrêté du représentant de l'État dans la région. Concernant le contenu des ZPPAU, celles-ci doivent contenir au moins trois éléments : un rapport de présentation, des documents graphiques et des prescriptions et recommandations[492]. Les dispositions de la ZPPAU qui sont annexées au POS constituent des servitudes d'utilité publique en vue d'atteindre le but ultime. Pour cela, dans le périmètre de la ZPPAU, les travaux de construction, de démolition, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles sont soumis à autorisation spéciale, accordée par l'autorité compétente en matière de permis de construire après avis conforme[493] de l'architecte des Bâtiments de France (ABF) (l'article 71). En cas de désaccord du maire avec l'avis émis par l'ABF dans la délivrance du permis de construire, le représentant de l'État dans la région émet, après consultation du Collège régional du Patrimoine et des Sites, un avis qui se substitue à celui de l'ABF. Dans la procédure d'établissement des ZPPAU, mais aussi la gestion de ces zones, on peut ainsi constater la coopération entre l'État et les collectivités territoriales[494].

### B. L'extension de la notion de paysage

La notion de paysage est fréquemment concrétisée depuis longtemps par l'utilisation des expressions de « paysage urbain » et de « paysage naturel » dans la législation française. Les politiques publiques relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages urbains ont fait des progrès au fur et à mesure de l'évolution du droit de l'urbanisme, notamment en matière de documents d'urbanisme et de permis de construire. En revanche, la prise en compte des paysages naturels n'a pas été suffisante. Les paysages naturels étaient principalement protégés par le classement des sites ou réserves naturelles ou la création des parcs nationaux ou parcs naturels régionaux. De tels dispositifs se limitent à la protection des paysages naturels présentant des

[491] L'article 69 de la loi du 7 janvier 1983 prévoit la création, auprès du représentant de l'État de la région, du Collège régional du Patrimoine et des Sites. Celui-ci est remplacé par la Commission régional du Patrimoine et des Sites en vertu de la loi du 28 février 1997.

[492] Henri JACQUOT, François PRIET, *Droit de l'urbanisme, 7e édition*, Paris, Dalloz, 2015, p. 420.

[493] Depuis la loi Grenelle 1, l'avis conforme s'appelle l'accord.

[494] Patrick LE LOUARN, « De l'État prescripteur à l'État partenaire, le cas des ZPPAUP et des périmètres de protection modifiés », in *Mélanges Henri JACQUOT*, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 331.

intérêts spéciaux. Toutefois, le législateur a longtemps négligé la protection de l'espace rural[495]. En outre, les montagnes et littoraux ont été menacés par le mitage et les aménagements excessifs visant au développement touristique[496]. Cela étant, le législateur établit le régime juridique spécifique appliqué à ces espaces fragiles en élaborant les lois du 9 janvier 1985, dite « loi Montagne »[497], (1) et du 3 janvier 1986, dite « loi Littoral »[498] (2).

### 1. La loi Montagne

Le législateur de 1985 proclame le lien étroit entre la loi Montagne et la protection des paysages en insistant, comme l'un des objectifs de la loi, sur « la protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites et des paysages, la réhabilitation du bâti existant et la promotion du patrimoine culturel » (l'article 1er). Pour cela, les dispositions de la loi s'appliquent aux « zones de montagne » qui sont délimitées par arrêté interministériel et qui comprennent, en métropole et dans les DOM, les communes ou parties de communes caractérisées « par des handicaps significatifs » comme l'altitude, la pente et les conditions climatiques, « entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certains activités économiques » (les articles 3 et 4). En l'espèce, tout massif englobe nécessairement une zone de montagne[499]. Or, ces critères délimitant les zones de montagne sont fondés sur les conditions géographiques, si bien qu'il ne s'agit pas de l'intérêt exceptionnel tel que le caractère artistique ou pittoresque en tant que résultat de l'universalisation de l'esthétique intrinsèque de la notion de paysage. Par conséquent, le champ d'application de cette loi s'étend au territoire français très large, car la superficie de six massifs métropolitains et de trois massifs ultramarins

---

[495] Jessica MAKOWIAK, *Esthétique et droit*, Paris, L.G.D.J, 2004, p. 276.

[496] Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit de l'urbanisme, 9e édition*, Paris, Dalloz, 2014, p. 32.

[497] Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *JORF* du 10 janvier 1985, p. 320.

[498] Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *JORF* du 4 janvier 1986, p. 200.

[499] L'article 5 de la loi du 9 janvier 1985 dispose que « chaque zone de montagne et les zones qui lui sont immédiatement contiguës et forment avec elle une même entité géographique, économique et sociale constituent un massif » qui est délimité par décret. Dans le même article, sept massifs de la métropole sont énuméré : Alpes du Nord, Alpes du Sud, Corse, Massif central, Massif jurassien, Pyrénées, Massif vosgien (les massifs des Alpes du Nord et des Alpes du Sud sont réunis par les Alpes en vertu du décret du 16 janvier 2004), et est constitué dans les DOM un massif par département, qui comprend exclusivement les zones de montagne.

couvre 29 % du territoire français et accueille près de 8 000 000 habitants qui résident dans 6 137 communes intéressées[500]. Ainsi, on peut estimer que la loi Montagne ouvre la voie d'une politique publique susceptible de prendre très largement en considération des paysages montagnards, quelle que soit l'appréciation de la valeur esthétique.

Bien que, élaborée en 1985, la loi Montagne soit postérieure à l'ouverture de la réforme de la décentralisation en matière d'urbanisme, les dispositions de cette loi sont en principe mises en œuvre par « la compétence de l'État qui s'exerce de façon déconcentrée par l'intermédiaire des préfets coordonnateurs de massif[501] »[502]. En effet, pratiquement, il est difficile de réaliser à l'échelle locale les politiques publiques de protection et de développement de la montagne, car la plupart des communes situées dans les zones de montagne ont de petits territoires comprenant peu d'habitations. De plus, la protection ou l'aménagement de l'espace montagnard était une politique dans laquelle les élus locaux étaient peu impliqués. Par conséquent, la loi Montagne a opté pour la méthode de déconcentration des compétences en la matière, par l'intervention des préfets coordonnateurs de massif. Par ailleurs, les articles 6 et 7 prévoient, en tant qu'organes consultatifs, le Conseil national de la Montagne et les comités de massif[503]. C'est le premier Conseil, présidé par le Premier ministre, qui a créé à l'échelon central pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne. Concernant sa composition, le législateur y inclut des représentants du Parlement, des assemblées permanentes des établissements publics consulaires, des organisations nationales représentant le milieu montagnard et de chacun des comités de massif. Ce Conseil national a pour mission de faciliter, par ses avis et ses propositions, la coordination des actions publiques dans les zones de montagne et il est consulté sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution de certaines aides publiques. Les comités de massif sont créés au niveau de chaque massif, sous la présidence du

---

[500] Henri COULOMBIÉ, Claudine Le MARCHAND, *Le droit du littoral et de la montagne*, Paris, LexisNexis SA, 2009, p. 329.

[501] Désigné par le Premier ministre, le préfet coordonnateur de massif est un représentant de l'État, en tant que préfet de région, au niveau du massif et a pour mission d'assurer la coordination dans le massif en application de l'article 7 de la loi Montagne.

[502] Henri JACQUOT, François PRIET, *op. cit.*, p. 545.

[503] La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (*JORF* n° 0046 du 24 février 2005, p. 3073) a ajouté dans la loi Montagne l'article 6 bis qui prévoit la création d'une entente de massif par les régions dont le territoire est compris en totalité ou en partie dans un massif.

préfet coordonnateur de massif[504]. Ces comités ont pour mission de faciliter, par leurs avis et propositions, la coordination des actions publiques dans le massif et l'organisation des services publics, mais encore, de concourir, par leurs avis et propositions, à l'élaboration des dispositions relatives au développement économique, social et culturel du massif contenues. Ils sont aussi consultés sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution de certaines aides publiques.

L'article 72 de la loi Montagne a inséré dans l'ancien Code de l'urbanisme les dispositions particulières qui s'appliquent aux zones de montagne (les articles L. 145-1 à L. 145-13). Puis, l'ordonnance du 23 septembre 2015 les a recodifiées sous les articles L. 122-1 à L. 122-25 du Code de l'urbanisme en vigueur depuis le 1er janvier 2016[505]. Ces dispositions comportent quatre principes qu'il faut respecter dans l'aménagement en zone de montagne. Il s'agit de la protection de l'agriculture (les articles L. 122-10 et L. 122-11), de la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine montagnard (l'article L. 122-9), de la maîtrise de l'urbanisation (les articles L. 122-5 et L. 122-8) et de l'orientation du développement touristique (l'article L. 122-15). En particulier, l'article L. 122-9 du Code de l'urbanisme dispose que « les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols comportent les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturels montagnard ». À l'intérieur des zones de montagne, les maires et préfets compétents en matière d'urbanisme doivent donc élaborer les règles pour la protection des paysages montagnards et les respecter en délibérant les autorisations d'urbanisme.

Le juge administratif est « très vigilant sur l'application de ces dispositions relatives aux espaces, paysages et milieux caractéristiques de la montagne », compte tenu de « la qualité de ces espaces, paysages et milieux », mais encore de « la nature des atteintes susceptibles de leur être portées par les projets d'aménagement »[506]. Le Tribunal administratif de Nice a annulé le

---

[504] Un comité de massif est composé par des représentants des régions, des départements, des communes ou de leurs groupements, des établissements publics consulaires, des parcs nationaux et régionaux, des organisations socioprofessionnelles et des associations concernées par le développement, l'aménagement et la protection du massif.

[505] Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er du Code de l'urbanisme, *JORF* n° 0221 du 24 septembre 2015, p. 16803.

[506] Henri JACQUOT, François PRIET, *op. cit.*, p. 553.

projet d'un parc de stationnement, prévu dans le POS de Castillon, qui aurait pour effet d'altérer le paysage naturel montagnard avoisinant dont l'aspect sauvage fait la spécificité et la valeur[507]. De plus, le même Tribunal a annulé, sur le fondement de l'article L. 145-3-II de l'ancien Code de l'urbanisme (l'actuel article L. 122-9 du Code de l'urbanisme), une zone d'activité, où étaient admises les constructions à usage de commerce et d'artisanat, industriel, les laboratoires de recherche, dans une partie de commune inscrite à l'inventaire des sites pittoresques du département des Alpes-Maritimes[508]. De même, le Conseil d'État a considéré que, prévu par le POS de la commune de Spéracèdes, « l'aménagement de courts de tennis, même en nombre limité, ou de piscines, même de faibles dimensions, et la construction de locaux indispensables au fonctionnement des activités sportives et de loisirs sont de nature à porter atteinte au caractère « sauvage » de l'espace naturel protégé de moyenne montagne[509], et que l'aménagement du domaine skiable inscrit dans le programme pluriannuel de développement touristique de la commune de Vaujany aura un impact très important sur un site sensible « des plus pittoresques du massif des Grandes Rousses » et altérera profondément et de manière irréversible les paysages[510].

Outre le dispositif spécifique en vue de la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques de la montagne, la protection des paysages montagnards peut être prise en considération à travers les dispositions particulières relatives à la protection des activités agricoles, pastorales, et forestières, à la maîtrise de l'urbanisation et à l'orientation du développement touristique.

### 2. La loi Littoral

Promulguée le 3 janvier 1986, la loi Littoral considère comme un de ces objectifs « la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des

---

[507] T. A. Nice, 8 novembre 1988, *Époux Blot*, *Req.* n° 1167-88-II, Norbert CALDERARO, « La jurisprudence du Tribunal administratif de Nice en matière de ''loi Montagne'' », *Les Petites Affiches*, n° 23, 21 février 1996, pp. 12-15.

[508] T. A. Nice, 11 mai 1995, *Association de défense et de sauvegarde des sites de Peille et autres*, *Req.* n° 94-3407, 3408, 3463, 3464 et 3581, Norbert CALDERARO, *ibid.*

[509] C. E., 20 septembre 1991, *Commune de Spéracèdes*, *Req.* n° 79539.

[510] C. E., 4 juillet 1994, *Commune de Vaujany*, *Req.* n° 129898.

sites et paysages et du patrimoine » (l'article 1er). Étant donné que la France possède plus de 7 000 km de linéaire côtier dont 5 500 en métropole, il s'agit de la moitié des régions, du quart des département et de près de 1 000 communes représentant environs 12 % de la population[511], la mise en œuvre des dispositions de cette loi peut positivement influer sur la protection et la mise en valeur des paysages des parties très étendues du territoire français. En effet, la loi Montagne s'applique aux communes littorales qui correspondent aux communes « riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares » et aux commune « riverains des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux » (l'article 2)[512]. De telles communes littorales couvrent environ 4, 4 % du territoire où la moitié est déjà urbanisée[513].

L'article 3 de la loi Littoral a inséré dans l'ancien Code de l'urbanisme les dispositions particulières qui s'appliquent au littoral (les articles L. 146-1 à L. 146-9). Puis, l'ordonnance du 23 septembre 2015 les a recodifiées sous les articles L. 121-1 à L. 121-51 du Code de l'urbanisme en vigueur depuis le 1er janvier 2016. Selon son article L. 121-3, ces dispositions « sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement »[514]. Ainsi, les autorités compétentes en matière d'urbanisme doivent directement mettre en application aux autorisations d'occupation du sol les servitudes d'utilisation des sols que prévoient ces dispositions

---

[511] Henri COULOMBIÉ, *Les règles d'aménagement et de protection du littoral*, Suresnes, Édition Hôtel de Ville, 1996, p. 20.

[512] En vertu de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, les dispositions particulières au littoral de ce Code s'appliquent aux communes littorales et aux celles qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande auprès de l'autorité administrative compétente de l'État.

[513] Jacqueline MORAND-DEVILLER, *op. cit.*, p. 37.

[514] Si une directive territoriale d'aménagement qui est introduite par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 31 du 5 février 1995, p. 1973), précise les modalités d'application des dispositions particulière au littoral, cette directive territoriale d'aménagement est directement opposable aux autorisations d'occupation du sol.

particulières, même si les documents d'urbanisme ne sont pas compatibles avec ces dispositions législatives.

Afin de réaliser les objectifs de la loi Littoral, et notamment la lutte contre le mitage dans les espaces littoraux, le législateur a instauré trois zones superposables[515] ; l'ensemble du territoire communal (les articles L. 121-8 à L. 121-11), les espaces proches du rivage (les articles L. 121-13 à L. 121-15) et la bande littorale des cent mètres (les articles L. 121-16 à L. 121-20). En premier lieu, sur l'ensemble du territoire des communes littorales, l'extension de l'urbanisation doit en principe se réaliser en continuité avec les agglomérations et villages existants ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Mais, en deuxième lieu, sur les espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs, l'extension de l'urbanisation ne peut être que limitée. En l'espèce, elle doit être justifiée et motivée, dans le PLU, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau[516]. En dernier lieu, en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur la bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs. Le Conseil d'État a annulé, sur le fondement de cette dernière disposition, l'ensemble des permis de construire, alors qu'« un des quatre bâtiments devait être implanté dans la bande littorale »[517]. En revanche, ne sont pas interdites les constructions et installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, à condition d'être soumises à enquête publique. Pour cela, le juge administratif applique rigoureusement une telle exception comme le Conseil d'État a annulé un arrêté préfectoral déclarant « d'utilité publique les travaux de construction de la station d'épuration de Toulon-Ouest sur le site du cap Sicié et autorisé le rejet de l'effluent en mer au cap Sicié », faute de nécessité de la proximité de l'eau[518]. Cette bande peut être élargie par un PLU pour les motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes.

---

[515] Pierre SOLER-COUTEAUX, Elise CARPENTIER, *op, cit.*, p. 31.

[516] Si l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma directeur ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer, ne sont pas applicables les critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

[517] C. E., 8 mars 2004, *Société des constructions immobilières de Bretagne*, *Req.* n° 248079.

[518] C. E., 19 mai 1993, *Association « Les Verts Var »*, *R. Lebon*, p. 162.

S'agissant de la protection des paysages littoraux, en outre, la loi Littoral prévoit non seulement la restriction de l'aménagement ou de l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes (les articles L. 121-9, L. 121-14 et L. 121-18), mais aussi la protection renforcée des espaces sensibles (l'article L. 121-23). Notamment, la dernière peut concourir relativement à la protection directe des paysages, parce que le législateur de 1986 impose dans l'article L. 121-23 alinéa 1er du Code de l'urbanisme que « les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ». Par conséquent, des aménagements susceptibles de dégrader ces espaces sensibles, dont les sites et paysages remarquables, peuvent être limités sur tout le territoire de la commune littorale.

Pour déterminer de tels espaces remarquables à préserver, codifié par le décret du 20 septembre 1989[519] et recodifié par celle du 28 décembre 2015[520], l'article R. 121-3 du Code de l'urbanisme établit une liste de différentes catégories d'espaces littoraux[521]. Or, le Conseil d'État juge que cette liste n'est pas limitative en considérant que « l'intervention de ces dispositions

---

[519] Décret n° 89-694 du 20 septembre 1989 portant application de dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique, *JORF* du 26 septembre 1989, p. 12130.

[520] Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1er du Code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme , *JORF* n° 0301 du 29 décembre 2015, p. 24530.

[521] Ces neuf catégories sont énumérés comme suit : premièrement, « les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaise et les abords de celles-ci », deuxièmement, « les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares », troisièmement, « les îlots inhabités », quatrièmement, « les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps », cinquièmement, « les marais, les v », sixièmement, « les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourrisseries et les gisements naturels de coquillages vivants ; les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages », septièmement, « les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée et des parc nationaux créés en application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960, ainsi que les réserves naturelles instituées en application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 », huitièmement, « les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquable » et dernièrement, « les récifs coralliens, les lagons et les mangroves dans les départements d'outre-mer ».

réglementaires ne constituait pas une condition nécessaire à l'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 146-6 (l'actuel article L. 122-9 du Code de l'urbanisme) »[522]. Ainsi, le juge administratif devrait également tenir compte des critères tels que les caractères remarquable et patrimonial et de nécessité du maintien des équilibres biologiques. Selon la jurisprudence, sont considérés comme de tels espaces sensibles les sites inscrits ou classés[523], les estuaires, les rias ou abers[524], les zone humides[525], ainsi que non seulement les forêts et zones boisées côtières[526], mais aussi les zones boisées des contreforts du massif proches du rivage de la mer[527]. En revanche, les aménagements légers précisés dans l'article R. 121-5 du Code de l'urbanisme peuvent être installés sur les espaces littoraux sensibles lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public (l'article L. 121-24)[528].

## § II. L'ÉLABORATION DE LA LOI PAYSAGE

Après la prise en compte effective des paysages en droit français dès la seconde moitié du XIX^e^ siècle moitié, il a fallu attendre plus de cent ans avant d'assister à l'émergence de la législation dédiée au paysage. C'est la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages, dite « loi Paysage »[529], élaborée le 8 janvier 1993 à l'instigation du Ministre de l'Environnement Ségolène ROYAL. Le Ministre a souligné dans le débat parlementaire que l'objectif de la loi est

---

[522] C. E., 30 décembre 1996, *Société de protection de la nature de Sète-Frontignan-Balaruc*, *Req.* n° 102023.

[523] C. E., 20 octobre 1995, *Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat et autres*, *Req.* n° 151282, 151816 et 151859.

[524] C. E., 20 novembre 1995, *Association « l'environnement à Concarneau »*, *Req.* n° 144817.

[525] C. E., 30 décembre 1996, *Société de protection de la nature de Sète-Frontignan-Balaruc*, *Req.* n° 102023.

[526] C. E., 17 juin 1998, *Association de l'amicale des loisirs et du temps libre Longevillais*, *Req.* n° 168977.

[527] C. E., 25 novembre 1998, *Commune de Grimaud*, *Req.* n° 168029.

[528] Les aménagements légers sont définis comme « les chemins piétonniers et les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux » et « les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, de pêche et cultures marines ou lacustres, conchylicoles, pastorales et forestières ne créant pas de surface hors œuvre nette au sens de l'article R. 112-2 et dont la localisation dans ces espaces ou milieux ne dénature pas le caractère des lieux et est rendue indispensable par des nécessités techniques ».

[529] Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, *JORF* du 9 janvier 1993, p. 503.

de « protéger les paysages » et d'« éviter la perte d'identité qui appauvrirait notre mémoire collective », ensuite de « réparer des paysages dégradés » et de « rappeler que le paysage est toujours une création collective » et de « reconquérir des lieux de vie »[530]. La loi Paysage permettra donc aux autorités compétentes d'intervenir activement dans les politiques publiques et l'administration du paysage. En revanche, ce Ministre affirme que « le paysage demeure un choix de société, surtout dans les lieux les plus défavorisés qui n'y ont pas accès ». Ainsi, les affaires relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages n'appartiendront pas seulement au secteur public.

Jessica MAKOWIAK considère que le droit du paysage apparaît de front en France par l'élaboration de la loi Paysage, puisque celle-ci révèle sa raison d'être dans « la protection et la mise en valeur des paysage »[531]. Mais également, la loi Paysage a ouvert « le champ des objets concernés par le paysage à des lieux et des sites qui ne sont plus exceptionnels », à savoir l'émergence de « l'idée d'un paysage quotidien »[532]. C'est une preuve importante de la subjectivisation et l'élargissement de la notion de paysage. L'évolution de cette notion est observée dans le régime des directives de protection et de mise en valeur des paysages, qui est prévue par la loi Paysage (A). En outre, cette loi a également renfoncé les politiques publiques en matière de protection des paysages dans diverses législations sectorielles (B).

### A. Les directives de protection et de mise en valeur des paysages

Codifié à l'article L. 350-1 du Code de l'environnement, l'article 1er de la loi Paysage prévoit la création des directives de protection et de mise en valeur des paysages. Ces directives paysagères sont considérées comme des compléments des lois Montagne et Littoral qui avaient influé sur l'extension de la notion de paysage[533]. Autrement dit, elles ont été introduites dans le

---

[530] Séance du 3 décembre 1992, *JORF Débats parlementaires*, Assemblée nationale, n° 104, 1992, p. 6501.

[531] Jessica MAKOWIAK, *op. cit.*, p. 137.

[532] Marc LEMONIER, « Du jardin à l'urbain », in *Le paysage : un plan pour l'aménagement*, *Diagonal : revue des équipes d'urbanisme*, n° 191, juillet 2014, p. 30.

[533] Jérôme FROMAGEAU, « Loi Paysage : Protection et reconquête », *Études foncières*, n° 60, septembre 1993, p. 23.

prolongement de ces deux lois de 1985 et de 1986. En effet, celles-ci ont établi les bases du droit des citoyens aux paysages montagnards et littoraux, notamment par la conciliation avec le droit d'accès à la montagne et au littoral par le tourisme[534]. Outre le rapport entre ces lois précédentes et la loi Paysage et le fait que la loi Paysage a instauré pour la première fois un régime directement consacré à la protection et à la mise en valeur des paysages, les directives paysagères ont une grande signification pour l'évolution de la notion de paysage (1) et de la procédure en matière d'administration du paysage (2).

### 1. L'évolution de la notion de paysage

L'article 1er alinéa 1er de la loi dispose que « sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager, définis en concertation avec les collectivités territoriales concernées et lorsque lesdits territoires ne sont pas l'objet de prescriptions particulières prises en application de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme (l'actuel article L. 172-1 du Code de l'urbanisme), l'État peut prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages ». Alors que la loi Paysage ne comporte aucune définition juridique du paysage, on pourra trouver la nouvelle notion de paysage dans le régime des directives de protection et de mise en valeur des paysage.

Ces directives ne peuvent être créées que sur « les territoires remarquables par leur intérêt paysager ». À savoir, en occurrence, les paysages doivent présenter un caractère remarquable ; « les paysages remarquables ». Or, le concept du paysage remarquable a été déjà évoqué dans la loi Littoral : « sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral » (l'article L. 123-23 du Code de l'urbanisme). On a déjà vu que le décret et la jurisprudence essayaient de concrétiser et de préciser les paysages littoraux remarquables à préserver. Comme cela, l'article 1er du décret du 11 avril 1994 en vue de l'application de l'article 1er de la loi Paysage considère les paysages remarquables comme ceux qui présentent un intérêt établi, notamment « soit par leur unité et leur cohérence », « soit par leur richesse particulière en matière de patrimoine ou comme témoins de modes de vie et d'habitat ou d'activités et de

[534] Frédéric OGÉ, Raphaël ROMI, « Droit du paysage, droit au paysage ? », *Les Petites Affiches*, n° 24, 23 février 1990, p. 10.

traditions industrielles, artisanales, agricoles et forestières »[535]. Ces dispositions sont encore précisées par la circulaire du 21 novembre 1994 qui prévoit que les critères en tant que le champ d'application matériel des directives « sont extrêmement variés : végétal ou minéral, naturel ou urbain, ouvert ou fermé, le paysage objet de la directive peut avoir été façonnée par l'homme ou par la nature, son caractère remarquable peut être lié autant à ses composantes géographiques ou visuelles qu'à son contexte historique ou culturel »[536].

En effet, l'adjectif « remarquable » a une signification imprécise. Le dictionnaire français le définit comme « digne d'être remarqué, d'attirer l'attention » ou « digne d'être remarqué par son mérite, sa qualité »[537]. L'énumération dans les dispositions du décret et de la circulaire n'est qu'une proposition d'exemples concrétisant les paysages remarquables. Étant donné que la notion de remarquable est toujours flottante et instable, ce qui détermine si un certain paysage est remarquable dépend du jugement subjectif des observateurs. Il s'agit d'un élément essentiel de la notion de paysage revêtant « une dimension esthétique indéniable »[538]. Comme observé précédemment dans le processus de l'universalisation de la notion de paysage en vue de sa juridicisation, le législateur évoqua, il y a plus de cent ans, les caractères artistique et pittoresque en tant que critères de classement des monuments historiques et sites. Malgré leur fonction, ces deux critères anciens ont réduit la notion de paysage aux paysages présentant un caractère exceptionnel, qui faisaient l'objet de la protection juridique. En revanche, en tant que notion nouvelle, les paysages remarquables peuvent englober non seulement les paysages exceptionnels comme les monuments historiques et sites, mais aussi les paysages n'ayant pas encore été juridiquement pris en compte. Cela grâce à la subjectivité du caractère remarquable par rapport au jugement esthétique. En particulier, la consécration et le progrès du droit au paysage des individus pourraient permettre d'étendre le champ d'application des paysages remarquables.

---

[535] Décret n° 94-283 du 11 avril 1994 pris pour l'application de l'article 1er de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques et relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages, *JORF* n° 85 du 12 avril 1994, p. 5399.

[536] Circulaire n° 94-88 du 21 novembre 1994 prise pour l'application du décret n° 94-283 du 11 avril 1984 relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages, *Bulletin officiel du ministère chargé de la protection de l'environnement*, n° 94/34, p. 23.

[537] Dictionnaire *Le Petit Robert 2014*, Paris, Dictionnaires Le Petit Robert, 2013, p. 2180.

[538] Jessica MAKOWIAK, *op. cit.*, p. 201.

Toutefois, le Professeur Jacqueline MORAND-DEVILLER relève que, dans la loi Paysage, « la conception de l'objet paysage reste élitiste », parce que le champ d'application des directives paysagères peut se limiter aux « territoires rigoureusement sélectionnées »[539]. Autrement dit, « les territoires remarquables par leur intérêt paysager » ne peuvent comporter tout paysage. En réalité, le régime des directives n'est pas exploité suffisamment. Même si la loi exclut du champ d'application de ces directives les territoires qui sont l'objet de prescriptions particulières prises en application de l'article L. 172-1 du Code de l'urbanisme, les autorités compétentes en la matière n'ont adopté que deux directives paysagères. Ce sont la directive de protection et de mise en valeur des paysages des Alpilles[540] et celle du Mont-Salève[541].

Par ailleurs, il est nécessaire d'observer les critères des paysages remarquables que les projets de directive paysagère ont retenus dans leur mise à l'étude. Selon l'article 2er de l'arrêté du 16 janvier 1995, d'abord, les paysages des Alpilles comprennent « le massif calcaire et les espèces végétales qui y sont présentes », « les éléments structurants des paysages de plaine et de piémont tels que les oliveraies jardinées, le système bocager avec sa trame de haies et de canaux, les alignements de platanes », « les paysages emblématiques qui marquent fortement le territoire », « les caractéristiques architecturales locales », « les éléments marquants du patrimoine culturel » et « les caractéristiques des chemins et sentiers et des lieux qui favorisent la perception des paysages locaux »[542]. Ainsi, cette directive vise à « maintenir l'unité et la cohérence de l'ensemble constitué par le massif des Alpilles et ses abords, en permettant la protection et la mise en valeur de ses richesses paysagères ». En ce qui concerne les paysages du Mont-Salève « offrant des vues exceptionnelles sur les chaînes du Mont-Blanc et du Jura, sur la ville de Genève, sur les lacs Léman, d'Annecy et du Bourget », l'article 2er de l'arrêté du 3 avril 1998 fixe le but de la directive comme la préservation des paysages naturels et culturels du Mont-Salève[543]. Du fait des « différents conflits d'usage nés du développement de

[539] Jacqueline MORAND-DEVILLER, « Environnement et paysage », *AJDA*, n° 9/1994, p. 591.

[540] Décret n° 2007-21 du 4 janvier 2007 portant approbation de la directive de protection et de mise en valeur des paysages des Alpilles, *JORF* n° 5 du 6 janvier 2007, p. 269.

[541] Décret n° 2008-189 du 27 février 2008 portant approbation de la directive de protection et de mise en valeur des paysages du Mont-Salève, *JORF* n° 0051 du 29 février 2008, p. 3531.

[542] Arrêté du 23 janvier 1995 relatif à la mise à l'étude d'une directive de protection et de mise en valeur des paysages des Alpilles, *JORF* n° 29 du 3 février 1995, p. 1881.

[543] Arrêté du 3 avril 1998 relatif à la mise à l'étude d'une directive de protection et de mise en valeur des paysages du Mont-Salève, *JORF* n° 88 du 15 avril 1998, p. 5813.

l'agglomération Genève-Annemasse », la directive contribue à « rendre possible la coexistence des diverses activités qui y existent, dans un objectif de maintien durable de la qualité paysagère du massif », et elle expose « les recommandations utiles au maintien de l'activité pastorale qui participe à l'entretien des milieux constitutifs du paysage traditionnel du Salève ».

Les paysages des Alpilles et du Mont-Salève qui sont protégés par ces deux directives paysagères ne peuvent être considérés comme les paysages banaux ou quotidiens. En effet, le régime des directives de protection et de mise en valeur des paysages a été proposé par le Gouvernement pour « certains paysages remarquables » menacés qui « excèdent les limites d'une commune » et qui « constituent une entité beaucoup plus large »[544]. À savoir, les directives paysagères ont vocation à compenser, à l'échelle géographique très large, les régimes existants de la protection des paysages. Par exemple, la plupart des sites inscrits ou classés se situaient sur une ou quelques communes. De plus, le classement des sites entraînait de lourdes conséquences par rapport au droit de propriété.

Ainsi, le législateur a adopté les dispositions visant à protéger les paysages de grande envergure par leur unité et leur cohérence en instaurant les directives paysagères. En vertu de l'actuel article L. 350-1 du Code de l'environnement, les documents d'urbanisme, notamment les PLU, doivent être compatibles avec ces directives, mais également les dispositions de celle-ci sont opposables aux demandes d'autorisations de défrichement, d'occupation et d'utilisation du sol. Par conséquent, s'il n'y a pas de PLU, le permis de construire doit être conforme directement avec la directive paysagère ; par contre s'il y a un PLU, le permis de construire doit être conforme avec le PLU qui doit être compatible avec la directive paysagère. La Cour administratif d'appel de Lyon a donc examiné la compatibilité des dispositions du règlement d'urbanisme de la commune de La Muraz avec la directive de protection et de mise en valeur des paysages du Mont-Salève et la conformité d'un projet de construction à cette directive pour confirmer la légalité de la décision autorisant le projet[545].

---

[544] Le Ministre Ségolène ROYAL donne comme exemple de tels paysages « des vallées de moyenne montagne », « des arrière-pays côtiers », « des paysages de fleuves et de rivières » et « des zones rurales limitrophes de grandes agglomérations particulièrement fragiles » ; Séance du 3 décembre 1992, *JORF Débats parlementaires*, Assemblée nationale, n° 104, 1992, p. 6502.

[545] C. A. A. Lyon, 27 septembre 2016, *Commune de La Muraz c/ Société Itas Tim*, *Req.* n° 16LY01272.

Même si l'on relève certainement une problématique élitiste avec la conception du paysage remarquable avec le Professeur Jacqueline MORAND-DEVILLER, il faut bien noter ce en quoi cette nouvelle conception fait évoluer la notion de paysage en droit français. Anny ROUSSO souligne alors que « le renouvellement de la notion de paysage » se manifeste dans l'émergence de la conception du paysage remarquable par l'entrée en vigueur des lois Montagne et Littoral et que cette évolution est parachevée par la loi Paysage[546]. En particulier, par rapport à la dimension esthétique de la notion de paysage, le caractère remarquable peut être interprété plus largement ou plus subjectivement que le caractère artistique ou pittoresque dans la détermination juridique des paysages à protéger et à mettre en valeur. En effet, le décret du 11 avril 1994 et la circulaire du 21 novembre 1994 précisent et énumèrent les paysages extrêmement variés sous le terme de « paysages remarquables ». En outre, comme la loi du 2 mai 1930 retient en même temps les caractères historique, scientifique et légendaire avec les caractères artistique et pittoresque comme critère des sites inscrits et classés, les paysages remarquables prévus dans la loi Paysage ne présentent pas seulement une dimension esthétique. Ils englobent également une dimension culturelle, relative aussi au mode de vie et aux activités des habitants. Or, de tels aspects divers qu'implique la notion de paysage sont fondés sur « la mémoire de l'homme »[547]. Étant donné que le paysage est de nos jours conçu comme l'interaction entre l'homme regardant l'espace et l'espace regardé par l'homme, la mémoire de chacun peut faire enrichir les paysages dont il faut se préoccuper. Finalement, avec les paysages remarquables, l'émergence de cette nouvelle notion pose les fondements d'un élargissement du champ des paysages susceptibles d'être pris en compte en droit français.

### 2. L'évolution de la procédure en matière d'administration du paysage

Aux termes de l'article 1er de la loi, les paysages susceptibles d'être le champ d'application des directives paysagères sont définis par la concertation entre l'État et les collectivités territoriales. De plus, ces directives sont élaborées à l'initiative de l'État ou des collectivités territoriales, et elles font l'objet d'une concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales intéressées et plusieurs associations et organisations professionnelles concernées. Pour le législateur, l'identification du paysage à protéger est désormais considérée comme objet d'une

---

[546] Anny ROUSSO, « Le droit du paysage : un nouveau droit pour une nouvelle politique », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 26, Institut national de la recherche agronomique, décembre 1995, p. 35.

[547] Frédéric OGÉ, Raphaël ROMI, *op. cit.*, p. 10.

concertation entre l'État et les collectivités territoriales, mais aussi avec les associations citoyennes. Telle est une autre évolution de la notion de paysage que son caractère remarquable. En effet, la concertation en tant que principe du droit de l'environnement est « une forme particulière de participation a priori moins développée qui relève plus d'une volonté de dialogue et de partenariat »[548]. En effet, la plupart des décisions publiques en matière de paysage appartenaient longtemps aux services de l'État, et puis certains pouvoirs de décision ont été conférés aux collectivités territoriales grâce à la réforme de la décentralisation. En vertu de la loi Paysage, l'État doit intervenir dans le processus de création des directives paysagères car leur champ d'application territorial excède les limites d'une collectivité territoriale et constitue une entité très étendue. À la fois, cette loi cherche le consensus local et social, c'est-à-dire la concertation avec les élus locaux, mais aussi les associations agréées et organes professionnels. Ainsi, l'article 9 du décret du 12 avril 1994 dispose que le préfet fixe par arrêté les modalités de concertation avec les personnes publiques ou privées associées.

Avant la concertation, la décision de mise à l'étude d'une directive est prise par arrêté du Ministre chargé de l'environnement après consultation des ministres intéressés[549]. Cet arrêté fixe les objectifs du projet, dresse la liste des communes concernées et désigne le préfet responsable de la conduite du projet. Enfin, après la mise à l'étude et la concertation, la directive est approuvée par décret en Conseil d'État. Alors que la procédure principale est centralisée et déconcentrée, c'est la concertation qui joue le rôle de corriger ces inconvénients[550]. En revanche, le Professeur Michel PRIEUR relève qu'il résulte de cette lourde procédure centralisatrice que seules deux directives ont été approuvées[551].

Par ailleurs, les directives paysagères déterminent « les orientations et principes fondamentaux de protection des structures paysagères » qui sont applicables aux champs

---

[548] Michel PRIEUR, *op. cit.*, p. 188.

[549] Il y a deux arrêtés de mise à l'étude, excepté ceux des directives paysagères des Alpilles et du Mont-Salève : l'arrêté du 5 mai 1995 relatif à la mise à l'étude d'une directive de protection et de mise en valeur des paysages des Côtes de Meuse et de la Petite Woëvre (*JORF* n° 110 du 11 mai 1995, p. 7920) et l'arrêté du 26 mai 1997 relatif à la mise à l'étude d'une directive de protection et de mise en valeur des paysages destinée à préserver les vues sur la cathédrale de Chartres (*JORF* n° 121 du 27 mai 1997, p. 8036).

[550] François PRIET, « Les directives de protection et de mise en valeur des paysages », in *Le nouveau droit des paysages : Les instruments juridiques d'une politique*, *Annuaire des collectivités locales*, *tome 15*, 1995, p. 516.

[551] Michel PRIEUR, *op. cit.*, p. 493.

d'application territoriaux sélectionnés. Chaque directive comprend un rapport de présentation, les documents graphiques, l'aspect essentiel de la directive et, le cas échéant, un cahier de recommandations[552]. Tout document d'urbanisme doit être compatible avec les dispositions de la directive, et ces dispositions sont opposables aux demandes d'autorisation de défrichement, d'occupation et d'utilisation du sol en l'absence de document d'urbanisme opposable aux tiers ou lorsqu'un document d'urbanisme est incompatible avec les dispositions.

### B. Le renforcement des politiques publiques du paysage

L'élaboration du droit du paysage par la loi Paysage ne s'est pas limitée seulement à l'établissement des directives paysagères. La loi a également renfoncé la prise en considération des paysages dans divers régimes existants. Il s'agit notamment du parc naturel régional (1), du POS (remplacé aujourd'hui par le PLU) (2), du permis de construire (3), de la ZPPAUP (remplacée aujourd'hui par le site patrimonial remarquable) (4) et des paysages ruraux (5). Cette réforme ne vise pas à protéger les paysages ayant une valeur exceptionnelle, mais à intégrer le paysage dans les politiques publiques de l'urbanisme et de l'environnement. Étant donné qu'à partir des années 1980, la subjectivité du paysage a peu à peu émergé en droit français, la protection et la mise en valeur des paysages ont pu être plus directement prises en compte en droit de l'environnement et de l'urbanisme par l'entrée en vigueur de la loi Paysage de 1993.

#### 1. Le parc naturel régional

L'article 2 de la loi Paysage a imposé aux parcs naturels régionaux de concourir à la préservation des paysages en modifiant l'article L. 244-1 de l'ancien Code rural[553]. La charte du parc doit alors déterminer les orientations et principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc.

---

[552] François PRIET, op. cit., pp. 510-511.

[553] Actuellement, cette prescription est prévue dans l'article L. 333-1 du Code de l'environnement.

### 2. Le POS (le PLU)

L'article 3 de la loi Paysage a permis aux POS de prendre en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution. En détail, les POS a dû identifier et délimiter les monuments, sites, éléments de paysage et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour le motif de l'ordre esthétique. Et, ont été soumis à autorisation tous travaux ayant pour effet de détruire un élément de paysage identifié par le POS.

Bien que le PLU remplace le POS depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, le Code de l'urbanisme en vigueur comporte encore les dispositions liées à cette réforme effectuée par la loi Paysage. D'abord, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU doit définir les orientations générales des politiques de paysage (l'article L. 151-5). Par exemple, le PADD du PLU de Paris a retenu, comme les orientations générales des politiques de paysage, « mettre en valeur le paysage architectural et urbain de Paris »[554]. Deuxièmement, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les paysages (l'article L. 151-7). Enfin, le règlement du PLU peut identifier et localiser les éléments de paysage et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation (l'article L. 151-19).

### 3. Le permis de construire

L'article 4 de la loi Paysage a renforcé le volet paysager du permis de construire en modifiant l'article L. 421-2 de l'ancien Code de l'urbanisme. Actuellement, cette disposition est prévue dans l'article L. 431-2 du Code de l'urbanisme. Il s'agit de l'introduction des documents graphiques et photographiques dans le dossier de demande de permis de construire. À savoir, les demandeurs doivent déposer le projet architectural précisant, « par les documents graphiques ou photographiques, l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement de leurs accès et de leurs abords ». Mais ce dispositif n'était pas suffisant à sa mise en

[554] Plan local d'urbanisme, « Projet d'aménagement et de développement durable », version 38 du 10 novembre 2017, Ville de Paris, p. 3.

pratique, faute de précision des modalités d'application[555]. Par conséquent, la loi du 9 février 1994 a été élaborée pour résoudre ce problème. L'article 6 de cette loi dispose que « un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent alinéa qui sont déterminées compte tenu de la localisation, de la nature ou de l'importance des constructions ou travaux envisagés »[556].

Par conséquent, le décret du 18 mai 1994[557] a modifié l'article R. 421-2 de l'ancien Code de l'urbanisme pour fixer la liste des nouvelles pièces que doit comporter le dossier joint à la demande de permis de construire[558]. Parmi les pièces exigées, sont directement liés à la prise en compte des paysages « deux documents photographiques au moins permettant de situer le terrain respectivement dans le paysage proche et lointain et d'apprécier la place qu'il y occupe », « un document graphique au moins permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction dans l'environnement, son impact visuel ainsi que le traitement des accès et des abords » et « une notice permettant d'apprécier l'impact visuel du projet ». Cette dernière qui est conçue comme une « notice d'impact » joue le rôle d'une pièce fondamentale du dossier, parce qu'« elle décrit le paysage et l'environnement existants et justifie les dispositions prévues pour assurer l'insertion dans ce paysage de la construction, de ses accès et de ses abords »[559]. Ainsi, les autorités compétentes peuvent contrôler le volet paysager des constructions à travers de telles différentes pièces, de différents types.

---

[555] Henri JACQUOT, « Paysages et droit de l'urbanisme », in *Le nouveau droit des paysages : Les instruments juridiques d'une politique*, *Annuaire des collectivités locales*, *tome 15*, 1995, pp. 469-470.

[556] Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, *JORF* n° 34 du 10 février 1994, p. 2271.

[557] Décret n° 94-408 du 18 mai 1994 modifiant l'article R. 421-2 du Code de l'urbanisme et fixant les modalités d'application du sixième alinéa de l'article L. 421-2 du Code de l'urbanisme relatif au volet paysager du permis de construire, *JORF* n° 118 du 22 mai 1994, p. 7522.

[558] Actuellement, la liste des pièces composant le projet architectural est fixée par les articles R. 431-8 à R. 431-12 du Code de l'urbanisme. En particulier, le volet paysager du permis de construire est pris en compte par les articles R. 431-8 et R. 431-10 du même Code.

[559] Henri JACQUOT, *op. cit.*, p. 471.

### 4. La ZPPAUP (le site patrimonial remarquable)

Prévues par la loi du 7 janvier 1983, les ZPPAU pouvaient être créées par la coopération entre l'État et une ou plusieurs communes. Or, l'article 6 de la loi Paysage a modifié la dénomination de la ZPPAU en étendant la notion de patrimoine aux paysages ; c'est-à-dire, la zone de protection de patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)[560]. De plus, la loi Paysage a déterminé le champ d'application des ZPPAUP comme « autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel ». Puisqu'elle a ajouté au champ existant les « espaces » à protéger ou à mettre en valeur et les motifs d'ordre « culturel »[561], les autorités compétentes ont disposé d'une certaine liberté dans la prise en compte non seulement du patrimoine paysager, mais aussi des paysages culturels à travers la création des ZPPAUP. La loi Paysage n'a pas modifié la procédure relative à sa création, mais concernant les effets d'une ZPPAUP, les ABF ont pu tenir compte de la préservation du patrimoine paysager pour délivrer leur avis conforme pour les autorisations spéciales par rapport à toutes sortes de travaux dans son périmètre[562].

La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 a substitué l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AMVAP) à la ZPPAUP. Puis, la loi du 7 juillet 2016 l'a encore remplacée par le site patrimonial remarquable. En vertu de l'article L. 631-1 du Code du patrimoine, peuvent être classés au titre des sites patrimoniaux remarquables « les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique ou paysager, un intérêt public », ainsi que « les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou à leur mise en valeur ». Ainsi,

---

[560] La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 substitue l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AMVAP) à la ZPPAUP.

[561] Dans l'article 70 de la loi du 7 janvier 1983, le champ d'application des ZPPAU était considéré comme « autour des monuments historiques et dans les quartiers et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique ».

[562] Jérôme FROMAGEAU, *op. cit.*, p. 26.

l'intention du législateur de 1993 pour renforcer la protection et la mise en valeur des paysages est aujourd'hui maintenue par le nouveau dispositif.

### 5. Les paysages ruraux

La loi Paysage a renforcé la protection et la mise en valeur des paysages ruraux dans les opérations d'aménagement foncier. En effet, l'article L. 121-1 de l'ancien Code rural prévoyait déjà l'obligation de respecter le milieu rural pour les opérations d'aménagement foncier. Ce principe a été plus précisé dans l'article 9 de la loi Paysage, donc les opérations d'aménagement foncier ont dû être conduites « en veillant au respect et à la mise en valeur des milieux naturels, du patrimoine rural et des paysages ».

En outre, l'article 10 de la loi a inséré dans l'article L. 121-1 de l'ancien Code rural un alinéa prévoyant une procédure de prise en compte des paysages ruraux. S'agissant de la réorganisation foncière, le remembrement ou le remembrement-aménagement, l'aménagement foncier forestier et l'aménagement foncier agricole et forestier, le département doit mettre en œuvre au préalable « une étude d'aménagement comportant une analyse de l'état initial du site concerné et de son environnement, notamment paysager, ainsi que toutes recommandations utiles »[563]. Ainsi, le Code rural intègre désormais les politiques publiques de protection et de mise en valeur des paysages ruraux.

## SECTION II
## LA SUBJECTIVISATION DU PAYSAGE ET LES NORMES INTERNATIONALES

La Convention européenne du paysage est adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 juillet 2000 et ouverte à la signature de ses États membres à Florence dans le but de promouvoir la protection et la mise en valeur des paysages européens et d'organiser la

[563] Actuellement, cette disposition est prévue dans l'article L. 121-1 du Code rural et de la pêche maritime.

coopération européenne en la matière. Cette Convention définit le paysage comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Cette définition européenne peut s'appliquer en France où le paysage n'a jamais été défini dans les normes juridiques jusqu'à l'élaboration de la loi Biodiversité du 8 août 2016[564], parce que la France l'a signée le 20 juillet 2000 et approuvée par la loi du 13 octobre 2005[565]. Ainsi, la Convention est entrée en vigueur le 1er juillet 2006 et publiée par le décret du 20 décembre 2006[566] en France.

Or, la notion de paysage apparaissait déjà en droit international même avant l'émergence de sa définition. En effet, certains textes internationaux se sont préoccupés de la protection des paysages avant l'élaboration de la Convention européenne du paysage. Il convient donc d'abord d'examiner la formation de la notion de paysage en droit international (§ I), et puis d'analyser la mutation de cette notion.

## § I. LA FORMATION DE LA NOTION DE PAYSAGE

Au niveau régional ou mondial, la protection des paysages a été prise en compte à travers les textes internationaux comme la Convention de Washington du 12 octobre 1940 pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique, la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles signée à Alger 15 septembre 1968, la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique signée à Londres le 6 mai 1969, ainsi que la Convention de Ramsar du 2 février 1971 relative aux zone humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats

[564] Loi n° 2006-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *JORF* n° 0184 du 9 août 2016, texte n° 2.

[565] Loi n° 2005-1272 du 13 octobre 2005 autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage, *JORF* n° 240 du 14 octobre 2005, p. 16297.

[566] Décret n° 2006-1643 du 20 décembre 2006 portant publication de la Convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000, *JORF* n° 296 du 22 décembre 2006, p. 19375.

des oiseaux d'eau[567]. De tels textes favorisent la coopération entre des États Parties pour préserver juridiquement différents éléments susceptibles de constituer les paysages.

En 1972, l'UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture) élabore un texte qui considère le paysage comme un élément du patrimoine (A). Par ailleurs, certains textes internationaux le considèrent comme un élément de l'environnement (B).

### A. Le paysage en tant qu'élément du patrimoine

Adoptée à Paris le 16 novembre 1972 par la Conférence générale de l'UNESCO, la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel emploie l'expression de « paysage ». Selon l'article 1er, « les ensembles » constituant le patrimoine culturel désignent les « groupes de constructions isolées ou réunies, qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont… ». La Convention considère que les ensembles architecturaux doivent s'harmoniser dans le paysage, et donc le paysage peut être une composante du patrimoine. Mais elle ne traite pas directement du paysage en tant que tel. Cependant, on peut constater, dans la définition du patrimoine culturel et celle du patrimoine naturel que donnent respectivement ses articles 1er et 2, que la Convention a pour objectif de protéger des éléments du patrimoine qui font office de référence aux paysages[568]. Il s'agit des monuments, ensembles et sites qui constituent le patrimoine culturel et des monuments naturels, zone d'habitat d'espèces animale et végétale et sites naturels ou les zones naturelles qui constituent le patrimoine naturel. De tels éléments peuvent à la fois être considérés comme des composantes du paysage, et surtout, la Convention considère que les sites culturels et naturels comportent une dimension esthétique.

---

[567] Voir Michel PRIEUR, « Le paysage en droit comparé et en droit international », *Environmental policy and law*, 27/4, August, 1997, pp. 363 et *sq*.

[568] Michel PRIEUR, « La protection juridique des paysages culturels », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 696.

Toutefois, la Convention de l'UNESCO limite et réduit le champ de protection des paysages. C'est parce que le critère d'importance s'impose à la qualification des éléments du patrimoine, à la lumière du fait que la convention considère que tous les éléments constitutifs du patrimoine culturel et naturel doivent avoir « une valeur universelle exceptionnelle »[569]. Ainsi, la subjectivité du paysage n'a pas encore émergé dans cette Convention de 1972.

### B. Le paysage en tant qu'élément de l'environnement

Traditionnellement, le droit international de l'environnement limitait la question de l'environnement à celle de la pollution. Or, la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, adoptée à Espoo le 25 février 1991, a élargi la notion d'environnement en ne parlant plus de pollution[570]. Dans son article 1er.vii, l'impact sur l'environnement est défini comme « tout effet d'une activité proposée sur l'environnement, notamment sur la santé et la sécurité, la flore, la faune, le sol, l'air, l'eau, le climat, le paysage et les monuments historiques ou autres constructions, ou l'interaction entre ces facteurs ». Ainsi, la Convention d'Espoo fait du paysage un élément constitutif de l'environnement.

Signée à Aarhus le 25 juin 1998, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a pour objet la consécration du « droit à l'environnement »[571]. Il s'agit de garantir la démocratie environnementale à travers l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. L'article 2 alinéa 3 considère le champ d'application de l'information sur l'environnement comme « l'état d'éléments de l'environnement tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels… ». Ainsi, le paysage qui s'insère dans les éléments de l'environnement peut faire l'objet non seulement de la démocratie environnementale en vertu de la Convention d'Aarhus, mais aussi de l'application des principes généraux du droit de l'environnement. Si les autorités publiques sont désormais tenues de respecter le principe de

---

[569] Clémentine BORIES, *Le Patrimoine culturel en droit international : Les compétences des États à l'égard des éléments du patrimoine culturel*, Paris, Pedone, 2011, p. 40.

[570] Jean-Pierre BEURIER, *Droit international de l'environnement, 4e édition*, Paris, Pedone, 2010, p. 132.

[571] *Ibid.*, p. 121.

participation dans les politiques publiques et l'administration du paysage, il ne sera plus nécessaire de dissimuler le caractère subjectif du paysage en droit.

## § II. LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE

En Europe, certains textes relatifs à la protection des paysages sont apparus depuis les années 1980. Il s'agit de la Convention Benelux du 8 juin 1982 en matière de conservation de la nature et de la protection des paysages, de la Convention du Conseil de l'Europe pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe signée à Grenade le 3 octobre 1985, ainsi que la Convention de Salzburg du 7 novembre 1991 sur la protection des Alpes[572]. Mais de tels textes participent soit à la protection indirecte des paysages, soit à la protection directement de certains paysages transfrontaliers. Ainsi, on pourrait estimer que la Convention européenne du paysage est le premier texte international véritable qui est consacré à la protection des paysages.

Cette Convention fut instituée à l'initiative du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe qui a élaboré le premier projet de Convention en 1998. Sur la base de ce projet, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a créé un groupe d'experts chargé de la rédaction du texte de la Convention en 1999[573]. À la suite des travaux du groupe d'experts, le Comité des Ministres a adopté, après la discussion des principales organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales concernées, le texte final de la Convention le 19 juillet 2000. Finalement, la Convention fut ouverte à la signature de ses États membres du Conseil de l'Europe à Florence, le 20 octobre 2000, dans le cadre de la campagne du Conseil de l'Europe « L'Europe, un Patrimoine commun »[574].

---

[572] Michel PRIEUR, « Le paysage en droit comparé et en droit international », *op. cit.*, pp. 364-365.

[573] Ce groupe est composé d'experts comme Régis AMBROISE, Michel DOWER, Bengt JOHANSSON, Yves LUGINBÜHL, Michel PRIEUR et Florencio ZOIDO NARANJO.

[574] À cette date, l'ont signée 18 États membres, c'est-à-dire la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, la Malte, la Moldavie, la Norvège, le Portugal, la Roumanie, Saint-Marin, la Suisse et la Turquie. Actuellement, 40 États membres l'ont signée et 38 États membres l'ont ratifiée.

La Convention européenne du paysage permet de constituer à nouveau la notion de paysage en Europe (A), mais également d'influer sur le droit français (B).

### A. L'évolution de la notion de paysage

L'objectif de la Convention européenne du paysage est « de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages européens, et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine »[575]. Selon le Préambule de la Convention, « le paysage participe de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, écologique, environnemental et social », mais encore « il constitue une ressource favorable à l'activité économique, dont une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent contribuer à la création d'emplois ». Mais un tel intérêt général ou économique n'est pas seulement le motif d'élaboration de la Convention. En effet, ses États Parties avaient déjà mis en vigueur la législation relative à la protection et à la mise en valeur des paysages et, de plus, l'Italie, l'Allemagne, la Suisse et le Portugal avaient déjà fondé leurs politiques publiques en la matière sur les dispositions constitutionnelles. Toutefois, la Convention demande à l'échelle européenne la coopération transfrontalière, parce que le paysage est reconnu comme un facteur important influant sur l'identité européenne. Son Préambule considère que le paysage « représente une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de l'Europe, contribuant à l'épanouissement des êtres humains et à la consolidation de l'identité européenne ». Pour cet objectif, la Convention a introduit la définition subjective et globale du paysage qui n'était pas encore apparue en France (1) et, sous cette notion, elle présente des mesures que prendront les États Parties (2).

#### 1. L'émergence d'une notion subjective et globale

La Convention européenne du paysage cherche à garantir une interprétation uniforme des termes par elle employés, donc son article 1er définit une série des termes, notamment la définition du paysage (l'article 1er.a). Celui-ci désigne « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Cette définition fait évoluer considérablement la notion de paysage.

[575] L'article 3 de la Convention européenne du paysage.

D'une part, tout espace peut devenir un paysage, quelle que soit sa valeur. La Convention considère le paysage comme un résultat territorial créé par les activités naturelles ou humaines, mais encore par les interactions entre la nature et l'homme. Il s'agit de « l'idée que les paysages évoluent dans le temps, sous l'effet des forces naturelles et de l'action des êtres humains » et celle que « le paysage forme un tout dont les éléments naturels et culturels sont considérés simultanément »[576]. En effet, comme mentionné précédemment, le droit français prenait principalement les paysages ayant certains caractères exceptionnels comme objet de protection et de mise en valeur. Par exemple, aux termes de la loi Paysage de 1993, les directives de protection et de mise en valeur des paysages ne peuvent être créées que sur les territoires remarquables par leur intérêt paysager. En revanche, la Convention européenne du paysage ne limite pas la qualification du paysage ce dont les États Parties doivent tenir compte. En effet, la définition du paysage par la Convention ne considère le paysage que comme ce qui « résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». À savoir, tout espace géographique peut être un paysage. Surtout, l'article 2 de la Convention appuie cette définition en décidant son champ d'application. Il décide que la Convention s'applique à tout le territoire des Parties qui comprend non seulement des espaces terrestres tels que les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains, mais aussi des eaux intérieures et maritimes[577]. De plus, le même article précise que la Convention « concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés ». C'est que la Convention déclare officiellement que l'élitisme n'est plus acceptable en matière de politique du paysage, en acceptant la notion globale du paysage.

D'autre part, les populations se présentent en tant que principaux acteurs dans la notion de paysage. Bien que tout espace puisse être considéré comme un paysage, celui-ci doit être perçu par les populations en vertu de sa définition. De plus, les populations occupent une position importante dans l'objectif de qualité paysagère que s'engagent à formuler les États Parties. Car l'article 1er.c définit l'objectif de qualité paysagère comme « la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui

[576] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable*, *op. cit.*, p. 556.

[577] La Convention s'applique sous réserve des dispositions de son article 15. Il s'agit de certains États qui, pour des raisons constitutionnelles, peuvent ne pas appliquer automatiquement la Convention à certains territoires, notamment d'outre-mer.

concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ». Les autorités publiques des États Parties devront donc élaborer, pour un paysage identifié et qualifié, un objectif de qualité paysagère en tenant compte des « caractéristiques que les populations locales concernées souhaitent voir reconnaître pour leur cadre de vie »[578]. En effet, le Préambule de la Convention aussi considère le paysage comme ce qui est « partout un élément important de la qualité de vie des populations ». Telle est en effet une grande évolution de la notion de paysage, en tant que référence à la perception subjective des populations. Le paysage ne peut plus être l'apanage des hommes politiques et experts, et les populations sont situées au cœur des politiques du paysage par la garantie du droit au paysage. Alors, cette évolution de la notion pourrait poser les fondements de la démocratisation du droit du paysage comme l'élargissement de l'accès à l'information et de la participation du public en matière de paysage. La Convention confirme l'esprit de la Convention d'Aarhus de 1998 dans son Préambule ; en outre, elle impose aux États Parties de mettre en place des procédures de participation du public dans son article 5.c. De fait, la notion de paysage évolue en droit français par les modalités de décentralisation des compétences ou de concertation entre l'État et les collectivités, mais le citoyen français avait de la difficulté à participer aux processus de sélection des paysages. Ainsi, en France, du fait de cette Convention, la notion de paysage, ou plutôt son régime passe par un processus de démocratisation.

Or, une vision globale du paysage n'est pas menacée, alors même que le champ d'application de la Convention peut se réduire en raison de la condition nécessaire de perception des paysages par les populations[579]. Il s'agit de la subjectivisation de la dimension esthétique du paysage[580]. En effet, même si le paysage est considéré comme un élément de l'environnement, il ne peut être synonyme d'environnement ; celui-ci correspond aux éléments matériels naturels et artificiels. Par contre, « le paysage est créé dans les yeux, les esprits et les cœurs » de chacun qui contemple ces éléments objectifs[581]. À savoir, l'appréciation d'un paysage se réalise par le jugement subjectif sur la base du sens esthétique, l'interprétation culturelle et la mémoire des

---

[578] Michel PRIEUR, *op. cit.*, p. 557.

[579] Elise LOPEZ, *La Convention européenne du paysage et le droit du paysage*, Mémoire de séminaire, Institut d'études politiques de Lyon, 2006, p. 43.

[580] Jessica MAKOWIAK, *op. cit.*, p. 267.

[581] Graham FAIRCLOUGH, « Une Convention tournée vers l'avenir : des paysages européens pour le XXI^e^ siècle », *Naturopa*, n° 98, Conseil de l'Europe, 2002, p. 5.

observateurs. En conséquence, la Convention ne reconnaît pas l'universalité du paysage en adoptant la subjectivité de sa notion qui est fondée sur les perceptions démocratiques des populations.

### 2. Les modalités de prise en compte des paysages

La prise en compte des paysages dans la Convention européenne du paysage se réalise notamment par la mise en œuvre des politiques du paysage, avec la préoccupation, comme confirmé dans son Préambule, du développement durable et du bien-être individuel et social. La politique du paysage est définie comme « la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement »[582]. Ainsi, la politique du paysage est concrétisée par les actions pratiques comme la protection, la gestion et l'aménagement des paysages[583]. Ces trois actions consistent à atteindre l'objectif de qualité paysagère que formuleront les autorités publiques compétentes des États Parties. Pour cela, la Convention prévoit les mesures nationales auxquelles les Parties devront s'engager (a).

Par ailleurs, la Convention ne traite pas que des mesures internes. Elle se préoccupe également de la coopération européenne et internationale en matière de paysage car celui-ci, en tant que patrimoine culturel et naturel de l'Europe, est considéré comme contribuant à l'épanouissement des êtres humains et à la consolidation de l'identité européenne (b).

#### a) Les mesures nationales

Ayant signé la Convention européenne du paysage, les États Parties devront s'engager à prendre les mesures nationales générales et particulières qui concernent la protection, la gestion

[582] L'article 1er.b de la Convention européenne du paysage.

[583] La protection des paysages désigne ce qui « comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine » (l'article 1er.d), la gestion des paysages est définie comme ce qui « comprend les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales » (l'article 1er.e) et l'aménagement des paysages est ce qui « comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages » (l'article 1er.f).

et l'aménagement de leurs paysages. Pour cela, d'abord, son article 4 mentionne la répartition des compétences dans la mise en œuvre de ces mesures. Les États Parties peuvent les mettre en œuvre selon chaque propre régime juridique lié aux institutions, mais ils doivent garantir autant que possible la libre administration des collectivités locales en matière de paysage. En effet, il s'agit du respect du principe de subsidiarité et de la mise en considération de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 du Conseil de l'Europe. Un tel cadre peut permettre de favoriser la démocratisation du droit du paysage, notamment le renforcement de la participation du public[584].

S'agissant des mesures générales, la Convention impose aux États Parties, en premier lieu, la reconnaissance juridique du paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, en tant qu'expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et en tant que fondement de leur identité, en deuxième lieu, la définition et la mise en œuvre des politiques du paysage visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages par l'adoption des mesures particulières, en troisième lieu, la mise en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage et, en dernier lieu, l'intégration du paysage aux politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et aux politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi qu'aux autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage (l'article 5). En ce qui concerne les mesures particulières, la Convention présente les dispositions relatives à la sensibilisation[585], à la formation et à l'éducation[586], à l'identification et à la qualification[587], aux objectifs de qualité paysagère[588], ainsi qu'à la mise en œuvre[589] (l'article 6).

---

[584] Maguelonne DÉJEANT-PONS, « Contenu et portée de la Convention », *Naturopa*, n° 98, Conseil de l'Europe, 2002, p. 8.

[585] L'article 6.A Sensibilisation - Chaque Partie s'engage à accroître la sensibilisation de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation.

[586] L'article 6.B Formation et éducation - Chaque partie s'engage à promouvoir :

a - la formation de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages ;

b - des programmes pluridisciplinaires de formation sur la politique, la protection, la gestion et l'aménagement du paysage, destinés aux professionnels du secteur privé et public et aux associations concernés ;

c - des enseignements scolaire et universitaire abordant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement.

[587] L'article 6.C Identification et qualification -

En effet, la Convention n'impose pas aux États Parties à établir un système unique des mesures nationales en matière de paysage. En raison de la diversité des paysages, mais encore des situations locales différentes, il ne conviendrait pas que tous les Parties et leurs collectivités locales élaborent une même politique du paysage et mettent en œuvre de la même manière cette politique ; autrement dit, ils ont besoin de pouvoir s'y adapter avec souplesse. La Convention présente alors aux Parties les principes divers dans la mise en œuvre des mesures nationales générales, au lieu de proposer un modèle uniforme. On peut découvrir non seulement le principe de subsidiarité, mais aussi les principes de diversité (l'article 5.a), de participation (l'article 5.c), d'intégration (l'article 5.d)[590]. Par conséquent, chaque État signant et ratifiant la Convention devra reconnaître juridiquement le concept global et subjectif du paysage, élaborer les procédures de participation des acteurs concernés et intégrer le paysage dans toutes les politiques publiques susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect sur le paysage.

Par ailleurs, la Convention impose également aux États Parties de prendre les mesures pour activer la préoccupation et l'intérêt des acteurs concernés et former des spécialistes en matière de paysage. De fait, depuis longtemps, les autorités publiques s'acquittaient, de manière contraignante comme par la restriction du droit de propriété des particuliers, d'une mission de protection et de mise en valeur des paysages. Par contre, la Convention introduit les mesures non

---

1 - En mobilisant les acteurs concernés conformément à l'article 5.c et en vue d'une meilleure connaissance de ses paysages, chaque Partie s'engage :

a - i - à identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire ;

ii - à analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient ;

iii - à en suivre les transformations ;

b - à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés.

2 - Les travaux d'identification et de qualification seront guidés par des échanges d'expériences et de méthodologies, organisés entre les Parties à l'échelle européenne en application de l'article 8.

[588] L'article 6.D Objectifs de qualité paysagère - Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5.c.

[589] L'article 6.E Mise en œuvre - Pour mettre en œuvre les politiques du paysage, chaque Partie s'engage à mettre en place des moyens d'intervention visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages.

[590] Voir Michel PRIEUR, « Paysage et approches sociale, économique, culturelle et écologique », in *Paysage et développement durable : Les enjeux de la Convention européen du paysage*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, juillet 2006, pp. 18 et *sq*.

contraignantes afin d'atteindre son objectif. Il s'agit de la sensibilisation, de la formation et de l'éducation que prévoient les articles 6.A et 6.B. Mais ces dispositions ne se limitent pas à la sensibilisation des autorités publiques et à la formation des spécialistes. En réalité, l'évolution de la notion de paysage se manifeste décisivement par un renforcement de la citoyenneté dans la Convention[591]. C'est parce que les citoyens ont pour rôle de participer au processus décisionnel, c'est-à-dire non seulement à l'identification et la qualification des paysages, mais aussi à la protection, la gestion et l'aménagement des paysages. Dès lors, il importe d'inspirer aux citoyens la volonté d'y participer et, à la fois, d'insister sur la responsabilité de chacun. Pour cela, les États Parties devront développer des programmes d'enseignement relatifs au paysage en faveur de diverses catégories de la population : jeunes et adultes[592].

**b) La coopération européenne et internationale**

Il est évident que la Convention européenne du paysage vise à organiser la coopération européenne et internationale en matière de paysage. D'abord, les États Parties s'engagent à coopérer, à l'échelon international sur un plan européen, lors de la prise en compte de la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux, mais encore ils s'engagent à recommander, le cas échéant, que les considérations concernant le paysage y soient incorporées (l'article 7). En outre, la Convention stimule la coopération entre les Parties pour renforcer l'efficacité de la mise en œuvre de différentes mesures (l'article 8). Cette coopération peut se réaliser par l'assistance technique et scientifique mutuelle et l'échange d'information et de ressources humaines et matérielles. Étant donné que le champ d'application de la Convention est très étendu, sont aussi très variées les méthodes de protection, de gestion et d'aménagement des paysages ayant différents caractères. Il est donc indispensable d'activer l'échange d'idées et l'assistance mutuelle en matière politique, professionnel et universitaire en vue de l'élaboration des politiques efficaces et rationnelles du paysage.

---

[591] Serge GRAPPIN, « Paysage de l'histoire… histoire de paysage », *Naturopa*, n° 98, Conseil de l'Europe, 2002, p. 35.

[592] Voir Bas PEDROLI, Jan Diek VAN MANSVELT, « Paysage et sensibilisation, formation et éducation », in *Paysage et développement durable : Les enjeux de la Convention européen du paysage*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, juillet 2006, pp. 131-132.

De plus, la Convention se préoccupe des paysages transfrontaliers qui sont estimés comme un axe important de la coopération européenne[593]. En effet, de telles préoccupations européennes sont concernées par l'évolution de la notion de paysage en ce que le paysage transfrontalier peut mieux présenter l'identité européenne que le paysage d'un certain État. À savoir, « il existe bien un paysage européen, la coopération transfrontalière - programmes et projets, ateliers et échanges - offre un excellent moyen de le comprendre »[594]. En tant que disposition spécifique en la matière, l'article 9 de la Convention engage les Parties contractantes à encourager la coopération transfrontalière au niveau local et régional et, au besoin, à élaborer et mettre en œuvre des programmes communs de mise en valeur du paysage. Alors que les paysages transfrontaliers pouvaient faire l'objet de la protection par d'autres textes internationaux dans le passé[595], leur protection n'était pas directement prise en compte et se réalisait sur des territoires limités. Il est plus facile de promouvoir de nos jours la protection, la gestion et l'aménagement des paysages transfrontaliers à travers la coopération entre les Parties voisines, car la plupart des pays européens ont signé et ratifié la Convention européenne du paysage. Certes, les pays voisins favorables à une telle coopération devront respecter les principes que prévoit la Convention, même le principe de participation.

Par ailleurs, l'article 11 de la Convention prévoit l'attribution du Prix du paysage du Conseil de l'Europe dans le cadre de la sensibilisation de la société civile à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation. Le Comité des Ministres, sur proposition des Comité d'experts concernés et compte tenu de l'avis du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, peut décerner ce Prix aux collectivités locales et régionales et leurs groupements d'un État membre « qui ont mis en œuvre une politique ou des mesures visant la

---

[593] Michel PRIEUR, « Paysage, politiques et programmes internationaux, et paysages transfrontaliers », in *Paysage et développement durable : Les enjeux de la Convention européen du paysage*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, juillet 2006, p. 166.

[594] Graham FAIRCLOUGH, « La traversée des frontières : vers un paysage européen commun », *Futuropa*, n° 2, Conseil de l'Europe, 2010, p 4.

[595] *Cf.* la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (signée à Madrid le 21 mai 1980), la Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages (signée à Bruxelles le 8 juin 1982), la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier du 25 février 1991, les Conventions d'Helsinki concernant la protection et l'utilisation des cours d'eaux transfrontières et les lacs internationaux, et les effets transfrontières des accidents industriels des 17 et 18 mars 1992, etc.

protection, la gestion et/ou l'aménagement durable de leurs paysages, faisant la preuve d'une efficacité durable et pouvant ainsi servir d'exemple aux autres collectivités territoriales européennes ». Le Prix peut également être délivré aux organisations non gouvernementales « qui ont fait preuve d'une contribution particulièrement remarquable à la protection, à la gestion ou à l'aménagement du paysage ». La définition et la publication des critères d'attribution du prix et l'élaboration des règlements concernés relèvent du Comité des Ministres. Décerné tous les deux ans, le Prix du paysage du Conseil de l'Europe joue le rôle de stimuler les acteurs locaux des États Parties pour encourager et reconnaître une gestion exemplaire des paysages, mais aussi de leur permettre de reconnaître l'importance de la procédure démocratique dans ce domaine[596].

### B. La Convention européenne du paysage en France

La France a signé la Convention européenne du paysage, lors de l'ouverture de la signature aux États membres du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire le 20 juillet 2000 à Florence. Enfin, la mise en œuvre de cette Convention a été ouverte en France par l'approbation du législateur en 2005 (1). Depuis lors, la Convention contribue à l'amélioration des politiques publiques du paysage. En particulier, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR »[597], a renforcé le volet paysager des documents d'urbanisme (2), mais également la loi Biodiversité du 8 août 2016 a intégré les dispositions prévues par la Convention dans le Code de l'environnement (3).

#### 1. La mise en œuvre en France

Pour la raison des dispositions de l'article 53 de la Constitution, le législateur français a autorisé l'approbation de la Convention européenne du paysage, signée le 20 juillet 2000 à Florence, par la loi du 13 octobre 2005. Ainsi, cette Convention est entrée en vigueur en France le 1er juillet 2006 et publiée par le décret du 20 décembre 2006. Néanmoins, elle n'a pas conduit à l'élaboration d'une législation spécifique en France.

---

[596] Maguelonne DÉJEANT-PONS, *op. cit.*, p. 9.

[597] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *JORF* n° 0072 du 26 mars 2014, p. 5809.

D'une part, on peut évoquer l'effet juridique de la Convention européenne du paysage en tant que traité international. Comme le prévoit l'article 55 de la Constitution, « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieur à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». Ainsi, la Convention européenne du paysage a une valeur juridique infra-constitutionnelle et supra-législative, dans l'ordre juridique interne.

En outre, le Conseil d'État reconnaît l'effet direct des traités internationaux en droit interne, mais les anciens arrêts contenaient un critère restrictif de la reconnaissance de cet effet[598]. Il s'agissait du critère dit « rédactionnel » qui attache une grande importance à la rédaction et qui écarte l'effet direct des stipulations commençant par la formule « les États Parties veillent à… » ou « les États Parties s'engagent à… »[599]. Le Conseil d'État a abandonné ce critère dans son arrêt GISTI et FAPIL en 2012 en considérant que la stipulation d'un traité a un effet direct lorsque, « eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité invoqué, ainsi qu'à son contenu et à ses termes, elle (la Convention) n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre États et ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers »[600]. Cet arrêt précise également que « l'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les États Parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit ». À savoir, les traités internationaux peuvent être présumés d'effet direct, sauf s'ils ne régissent que les rapports entre États, et le critère « rédactionnel » est enfin abandonné[601]. Ainsi, rédigées par la formule « Chaque Partie s'engage à … », les stipulations de la Convention européenne du paysage en vue des mesures nationales ont un effet direct en droit interne, mais encore elles pourront être invoquées devant le juge administratif. À

---

[598] C. E., 20 avril 1984, *Ministre délégué chargé du budget auprès du Ministre de l'économie et des finances c/ Mlle VALTON et autre*, *R. Lebon*, p. 148 ; C. E. Ass., 8 mars 1985, *Garcia Henriquez*, *R. Lebon*, p. 70 ; C. E., 29 janvier 1993, *Mme Bouilliez*, *R. Lebon*, p. 15 ; C. E., 7 octobre 1998, *Larquetoux*, *Req.* n° 185657 ; C. E., 4 août 2006, *Comité de réflexion, d'information et de lutte anti-nucléaire (CRILAN) et Association « Le réseau Sortir du nucléaire »*, *R. Lebon*, p. 382 ; C. E., 18 juin 2008, *Landes*, *Req.* n° 298857.

[599] Delphine BURRIEZ, « Retour sur les critères de l'effet direct depuis l'arrêt *GISTI* du Conseil d'État du 11 avril 2012 », *RFDA*, n° 5, septembre-octobre 2015, p. 1032.

[600] C. E. Ass., 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL*, *R. Lebon*, p. 142.

[601] Yann AGUILA, « L'effet direct des conventions internationales : une nouvelle grille d'analyse », *AJDA*, n° 14/2012, p. 729.

l'occasion du contrôle juridictionnel des permis de construire, les Cours administratives d'appel de Douai et de Nantes ont vérifié si la délivrance du permis de construire avait méconnu les dispositions de cette convention[602].

D'autre part, on peut observer un tel point de vue dans le rapport du Sénat sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Convention. Le Sénateur Jean PUECH qui était rapporteur du Sénat sur ce projet de loi, estime que « les dispositions du droit français répondent assez largement aux objectifs définis par la Convention européenne du paysage »[603]. En effet, le droit français prenait déjà la protection et la mise ne valeur des paysages dans différents domaines avant l'avènement de la Convention européenne du paysage, mais encore le droit du paysage était en train d'avancer vers l'évolution de la notion de paysage. Dans le même sens, le Député Roland BLUM en tant que rapporteur de l'Assemblée nationale relève que « l'adoption de la présente Convention n'entraînera donc pas de bouleversement majeur de notre ordonnancement juridique »[604].

Certes, le Député Roland BLUM n'a pas oublié que la Convention permettra de « conduire les pouvoirs publics français à mieux prendre en compte les paysages quotidiens et les paysages dégradés dans les politiques d'aménagements »[605]. Pour cela, il importe tout d'abord d'identifier ses propres paysages sur l'ensemble du territoire français et de qualifier les paysages identifiés. Le 1er mars 2007, le Ministre de l'Écologie et du Développement Durable Nelly OLIN a demandé aux préfets des régions et départements d'organiser annuellement une journée d'échange d'informations et de concertation associant les principaux acteurs du paysage[606], qui

---

[602] C. A. A. Douai, 10 avril 2012, *Préfet de la Seine-Maritime c/ Compagnie du Vent*, *Req.* n° 10DA01153 ; C. A. A. Nantes, 5 avril 2013, *Commune d'Avessac*, *Req.* n° 11NT01850.

[603] Jean PUECH, *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage*, Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 31 mai 2005, Session ordinaire de 2004-2005 du Sénat, n° 361, p. 9.

[604] Roland BLUM, *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi n° 1326, autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage*, Document mis en distribution le 24 juin 2004, Douzième législature de l'Assemblée nationale, n° 1632, p. 11.

[605] *Ibid.*

[606] Il s'agit des élus des collectivités territoriales ou leurs représentations et notamment des parcs naturels régionaux, des établissements publics de l'État, et notamment ceux des parcs nationaux, des conseils d'architecture,

permettra d'identifier et de qualifier les paysages, notamment à travers « les atlas de paysages »[607]. Organisée dans chaque département, cette réunion consiste à présenter l'état d'avancement de l'atlas de paysages et à débattre de la qualité et de l'actualité des données de paysages qu'il contient.

Le programme des atlas de paysages vise à identifier, à caractériser et à qualifier tous les paysages de chaque aire d'étude[608], autrement dit, il s'agit d'une construction de la connaissance de tous les paysages de chaque territoire. L'article L. 350-1 B du Code de l'environnement, codifié par la loi Biodiversité du 8 août 2016, prévoit également que l'objectif des atlas de paysages est d'identifier, de caractériser et de qualifier les paysages. Cependant, l'atlas de paysages n'est pas un document d'urbanisme, c'est-à-dire un document de connaissance. Le juge administratif reste muet sur sa nature juridique, mais l'on peut présumer que l'atlas de paysages ne produit aucune portée juridique en confirmant la jurisprudence relative à l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Définie par la circulaire du 14 mai 1991 comme « l'identification scientifique d'un secteur du territoire national particulièrement intéressant sur le plan écologique ; l'ensemble de ces secteurs constitue ainsi l'inventaire des espaces naturels exceptionnels ou représentatifs »[609], la ZNIEFF est considéré par le juge administratif comme un outil d'inventaire qui « est dépourvu par lui-même de portée juridique et n'est de ce fait pas opposable à une autorisation d'exploiter une installation classée »[610]. Puisque l'atlas de paysages est également un document visant à identifier, à caractériser et à qualifier les paysages, il ne constitue pas une mesure réglementaire.

Ainsi, l'atlas des paysages n'a pour objet que de fournir des informations des paysages comme les unités paysagères, structures paysagères et éléments de paysage, et de telles

---

d'urbanisme et d'environnement (CAUE), des membres des Commissions départementales de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), des écoles de formation au paysage et des réseaux professionnels et associations autours du paysage.

[607] Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, *La Convention européenne du paysage : Mise en œuvre en France*, mars 2007, p. 30.

[608] Aurélie FRANCHI (coordonné par), *Les Atlas de paysages : Méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages*, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, mars 2015, p. 8.

[609] Circulaire n° 91-71 du 14 mai 1991 relative aux zones naturelles d'intérêt écologique faunique et floristique, non publiée au *JORF*.

[610] C. E., 24 avril 2013, *Comité de sauvegarde de Clarency-Valensole*, *Req.* n° 352592.

informations peuvent donc participer et contribuer à l'élaboration des politiques du paysage, mais encore à la construction des projets de territoire. Les atlas de paysages sont réalisés par la coopération de différents acteurs entre l'État, les collectivités territoriales et les spécialistes du paysage tels que les paysagistes, ingénieurs-paysagistes, et géographes, mais cette procédure est coordonnée par les services déconcentrés à l'échelon régional de l'État en la matière, à savoir les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)[611]. En 2015, 66 atlas de paysages qui ont été publiés au niveau départemental ou régional, concernent 93% de la superficie du territoire français[612]. Le nombre des atlas de paysages augmentera davantage car l'article L. 350-1 B du Code de l'environnement prévoit qu'un atlas est élaboré dans chaque département.

Par ailleurs, le Sénateur Jean PUECH considère dans le rapport du Sénat qu'en ce qui concerne la formation et la coopération internationale, la France dispose déjà des établissements d'enseignement de formation des paysagistes et apporte déjà des actions de coopération transfrontalière avec les pays voisins, par exemple les Alpes et les Pyrénées[613]. En revanche, il relève que la notion de participation du public est « le point qui nécessite encore des modifications de notre droit »[614]. Bien que la notion de paysage ait évolué en droit français selon le renforcement de la prise en compte des paysages dans les politiques publiques concernées, il n'était pas suffisant de mettre en place des procédures démocratiques, notamment la participation du public, à la lumière de l'esprit de la Convention européenne du paysage.

### 2. Le renforcement du volet paysager par la loi ALUR

Dans le prolongement des réformes modernisant les règles d'urbanisme par la loi SRU et la loi Grenelle 2, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », a été votée le 24 mars 2014. Cette loi consolide la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, notamment par rapport aux objectifs de qualité paysagère qu'elle prévoit dans ses articles 1er.c et 6.D. En effet, il s'agit du renforcement du volet paysager dans les documents d'urbanisme, qui fait partie des objectifs principaux de la loi ALUR. L'article 132 de la loi

[611] *Ibid.*, p. 20.

[612] *Ibid.*, p. 13.

[613] Jean PUECH, *op. cit.*, p. 10.

[614] *Ibid.*

ALUR a modifié une condition que doivent respecter les documents d'urbanisme ; « la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville » a été remplacée par « la qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de villes » (l'article L. 121-1 alinéa 1er 1° *bis* de l'ancien Code de l'urbanisme)[615]. Une telle modification permettra d'améliorer la qualité paysagère non seulement des entrées de ville, mais aussi de l'ensemble du territoire.

Plus concrètement, la loi ALUR impose de renforcer la prise en compte des paysages dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) (a) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) (b). Ces deux types de document sont les principaux documents d'urbanisme relatifs à la planification de l'urbanisme, susceptibles d'être généralement appliqués sur l'ensemble du territoire français, si bien qu'une telle réforme de 2014 pourrait apporter un élargissement de la notion de paysage en droit de l'urbanisme. Il y a là une possibilité de prendre en compte non seulement les paysages remarquables, mais aussi les paysages quotidiens et dégradés. Telle est l'intention de la Convention européenne du paysage qui considère son champ d'application comme tous les paysages, quel que soit leur caractère ou valeur.

**a) Les SCoT**

La loi SRU du 13 décembre 2000 a substitué le schéma de cohérence territoriale (SCoT) au schéma directeur (SD)[616] succédant au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). Élaboré à l'échelle de plusieurs communes ou leurs groupements, le SCoT a pour objectif d'établir une cohérence entre une politique générale comme les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 du Code de l'urbanisme et des politiques sectorielles[617]. En effet, la mission du SCoT ne se limite pas à l'affectation des sols et aux formes urbaines, mais il s'agit de la mise en cohérence des politiques d'habitat, de déplacement, d'environnement et de développement économique et commercial par rapport à l'aménagement et à l'urbanisme[618]. S'agissant en particulier des politiques du paysage, le SCoT joue le rôle de fixer les objectifs de qualité

[615] Cette disposition est actuellement prévue à l'article L. 101-2 alinéa 1er 2° du Code de l'urbanisme en vigueur depuis le 1er janvier 2016, qui est recodifié par l'ordonnance du 23 septembre 2015.

[616] La loi du 7 janvier 1983 a substitué le SD au SDAU qui est instauré par la loi du 30 décembre 1967 d'orientation foncière.

[617] Pierre SOLER-COUTEAUX, Elise CARPENTIER, *op, cit.*, p. 125.

[618] Henri JACQUOT, François PRIET, *op. cit.*, p. 240.

paysagère dans l'aménagement du territoire concerné[619]. Ainsi, il traduit bien les engagements de la Convention européenne du paysage[620], c'est-à-dire le principe d'intégration (l'article 5.d) et la formulation des objectifs de qualité paysagère (l'article 6.D). La loi ALUR du 24 mars 2014 a obligé les SCoT à renforcer le volet paysager et à formuler les objectifs de qualité paysagère.

Aux termes de l'article L. 141-2 du Code de l'urbanisme, le SCoT comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et un document d'orientation et d'objectifs (DOO). D'abord, la loi ALUR a imposé au rapport de présentation du SCoT d'identifier, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces de densification (l'article L. 141-3). En deuxième lieu, avant cette réforme de 2014, le PADD ne devait fixer comme objectif directement relatif au paysage que les objectifs de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages. Or, la loi ALUR a obligé le PADD à fixer les objectifs des politiques publiques de qualité paysagère (l'article L. 141-4). En dernier lieu, le DOO pouvait déjà définir les principes de valorisation des paysages avant la promulgation de la loi ALUR (l'article 141-5). Toutefois, cette loi a ajouté à l'article L. 122-1-5 de l'ancien Code de l'urbanisme, aujourd'hui recodifié à l'article L. 141-18 du Code de l'urbanisme, une disposition fixée par « le DOO peut préciser les objectifs de qualité paysagère ».

En conclusion, la loi ALUR a permis au SCoT de renforcer le volet paysager soit à travers la prise en compte des paysages dans les secteurs sensibles à leur protection comme les espaces de densification, soit à travers la formulation des objectifs de qualité paysagère, sous l'influence de la Convention européenne du paysage.

**b) Les PLU**

En tant que document fondamental de planification territoriale qui est opposable aux autorisations d'occupation du sol, le PLU traduit en termes réglementaires et graphiques les

[619] Jean-François SEGUIN, « SCoT et paysage / Fiche 2 : Paysage et législations », *Écriture du SCoT*, GRIDAUH, le 12 décembre 2013, p. 2.

[620] Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires, *Loi ALUR : Le paysage dans les documents d'urbanisme*, juillet 2014, p. 2.

principaux objectifs communaux ou intercommunaux[621]. Ainsi, elle peut être en particulier consacrée à la prise en compte des paysages quotidiens en relation étroite avec le cadre de vie des populations.

La réforme en la matière par la loi ALUR concerne le projet d'aménagement et de développement durables et le règlement parmi les éléments constitutifs du PLU. D'abord, l'article 139 de la loi a inséré à l'article L. 123-1-3 alinéa 1er de l'ancien Code de l'urbanisme, aujourd'hui recodifié à L. 151-5 du Code de l'urbanisme, les mots « de paysage » après le mot « urbanisme »[622]. Le paysage fait désormais l'objet des orientations générales des politiques qui sont définies dans le PADD du PLU. Dans le prolongement de l'évolution du SCoT, le PADD du PLU doit également, à son échelle et dans le respect du principe de subsidiarité, fixer explicitement des orientations générales relatives aux politiques publiques du paysage[623].

Par ailleurs, la loi ALUR a renforcé la prise en compte des paysages dans le règlement du PLU qui fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols et qui délimite les zones à usage, en réorganisant les dispositions prévues à l'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme, aujourd'hui recodifié aux articles L. 151-8 à L. 151-42. Il s'agit d'une part du changement de destination de bâtiments présentant un intérêt architectural et patrimonial dans les zones naturelles, et d'autre part de la contribution à la qualité paysagère. En vertu de la loi ALUR, d'abord, le règlement du PLU peut identifier, dans les zones naturelles, les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, mais ce changement ne peut être autorisé que si la destination ne compromet pas l'exploitation agricole ou la qualité paysagère du site. De plus, en l'espèce, les autorisations de travaux sont soumises à l'avis conforme de la Commission départementale de la Nature, des Paysages et des Sites. S'agissant de la contribution à la qualité paysagère, la loi ALUR a permis au règlement du PLU de déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et paysagère.

---

[621] Pierre SOLER-COUTEAUX, Elise CARPENTIER, *op, cit.*, p. 163.

[622] Avant cette modification, le PADD définissait « les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ».

[623] Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires, *op. cit.*, p. 4.

Ainsi, le PLU a évolué vers le renforcement de la prise en compte des paysages en matière de qualité du cadre de vie des populations, à travers la réforme par la loi ALUR. Une telle évolution est liée étroitement à la mise en œuvre des mesures prévues à la Convention européenne du paysage comme la participation des autorités locales (l'article 5.c), l'intégration du paysage dans les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme (l'article 5.d) et la formulation des objectifs de qualité paysagère (l'article 6.D).

### 3. L'intégration de la Convention européenne du paysage dans le Code de l'environnement par la loi Biodiversité

La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dite « loi Biodiversité », a été élaborée en vue d'inscrire « dans le droit français une vision dynamique et renouvelée de la biodiversité et a pour ambition de protéger et de valoriser notre patrimoine naturel et de faire de la France le pays de l'excellence environnementale »[624]. Dans le cadre des nouveaux dispositifs en faveur des paysages, le législateur a intégré les dispositions que prévoit la Convention européenne du paysage de 2000 dans le Code de l'environnement.

Tout d'abord, la définition du paysage a été finalement adoptée en droit interne. L'article 171 de la loi Biodiversité a créé l'article L. 350-1 A du Code de l'environnement disposant « le paysage désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels ou humains et de leurs interrelations dynamiques ». Le législateur a repris sa définition donnée par la Convention européenne du paysage. Comparativement à ce que l'article 1er.a de la Convention le définit comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations », la nouvelle définition française a juste substitué « l'action de facteurs naturels ou humains » à « l'action de facteurs naturels et/ou humains » et « leurs interrelations dynamiques » à « leurs interrelations ». Par conséquent, le législateur français n'a pas modifié l'essence de sa définition, il a mis en lumière le caractère dynamique du paysage.

[624] Ministère de la Transition écologique et solidaire, *La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, 1er juillet 2017, p. 1.

En outre, l'article L. 350-1 B du Code de l'environnement a été élaboré par l'article 171 de la loi Biodiversité. Il s'agit de la généralisation du programme des atlas de paysage. Ceux-ci ont été déjà apparus en France dans les années 1980 ; une étude de 1983 intitulée *la Meuse, les paysages*, réalisée par la délégation régionale à l'architecture et à l'environnement (DRAE) de la Lorraine, fait un inventaire exhaustif des paysages. Elle est considérée comme l'embryon des atlas de paysages[625]. Mais le fondement législatif de la création de ces documents a été enfin fourni par la loi Biodiversité. En vue d'une meilleure connaissance des paysages, l'article 6.C de la Convention européenne du paysage impose aux États Parties d'identifier les paysages, d'analyser leurs caractéristiques, les dynamiques et les pressions qui les modifient, d'en suivre les transformations et de qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés. Si bien que le législateur français a permis aux autorités administratives de s'acquitter de ces missions prévues à la Convention à travers l'élaboration et la gestion des atlas de paysages. En effet, l'article L. 351 B du Code de l'environnement définit l'atlas de paysages comme « un document de connaissance qui a pour objet d'identifier, de caractériser et de qualifier les paysages du territoire départemental en tenant compte des dynamiques qui les modifient, du rôle des acteurs socio-économiques, tels que les éleveurs, qui les façonnent et les entretiennent, et des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs socio-économiques et les populations concernées ».

Par ailleurs, en vertu de l'article 6.D de la Convention européenne du paysage, les États Parties sont tenus de formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après une consultation du public. En effet, en droit français, le PADD du SCoT (l'article L. 141-4 du Code de l'urbanisme) et la charte du parc naturel régional (l'article L. 333-1 du Code de l'environnement) doivent fixer les objectifs de qualité paysagère. Le DOO du PLU peut également préciser les objectifs de qualité paysagère (l'article L. 141-18 du Code de l'urbanisme). L'objectif de qualité paysagère est défini dans l'article 1er.c de la Convention comme « la formation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ». Cependant, l'article L. 350 C du Code de l'environnement codifié par l'article 171 de la loi Biodiversité définit les objectifs de qualité paysagère comme « les orientations visant à

[625] Augustin ROCHE, *Les unités et structures paysagères dans les atlas de paysages*, Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, décembre 2007, p. 7.

conserver, à accompagner les évolutions ou à engendrer des transformations des structures paysagères, permettant de garantir la qualité et la diversité des paysages à l'échelle nationale ». Bien que cette nouvelle définition française se soit inspirée de la Convention européenne du paysage, elle ne comporte pas la notion d'« aspiration des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ». Le Conseil scientifique du Patrimoine naturel et de la Biodiversité (CSPNB) auprès du Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (actuellement, du Ministère de la Transition écologique et solidaire) a émis un avis défavorable contre le projet de loi dans le processus législatif car cette notion est liée à « un enjeu d'important qui permet la mobilisation des populations autour de problèmes essentiels sur la qualité du cadre de vie, dont le maintien de la biodiversité fait partie »[626]. Cet oubli peut non seulement empêcher la participation du public en matière de politique et d'administration du paysage, mais aussi causer une discordance entre la définition du paysage et celle des objectifs de qualité paysagère. Cela étant, il est nécessaire de modifier l'article L. 350 C du Code de l'environnement, afin que celui-ci soit compatible avec la définition des objectifs de qualité paysagère accueillie par la Convention européenne du paysage.

## CONCLUSION DU CHAPITRE

En droit français, la notion de paysage est de plus en plus étendue depuis la réforme de la décentralisation des compétences administratives. La décentralisation de l'urbanisme a surtout conféré aux collectivités territoriales le pouvoir d'élaborer les documents d'urbanisme, mais également elle a introduit la ZPPAU qui peut être créée par la coopération entre l'État et les collectivités territoriales. Les autorités locales sont désormais devenues des acteurs majeurs en matière de protection et de mise en valeur des paysages, si bien que cela a créé les conditions pour que les élus locaux puissent prendre en compte les aspirations des populations envers la qualité paysagère dans les politiques publiques du paysage.

À l'issue de la réforme de la décentralisation, le législateur a mis en place la protection des paysages dans le cadre de la préservation des espaces montagnards et littoraux que prévoient les

[626] Conseil scientifique du Patrimoine naturel et de la Biodiversité, *Avis sur le volet paysage du projet de loi « reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages »*, 17 février 2016.

lois Montagne de 1985 et Littoral de 1986. Puis, la notion de paysage a été encore élargie par la loi Paysage de 1993 qui prévoit l'introduction des directives de protection et de mise en valeur des paysages. Les directives susceptibles d'être créées sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager, à savoir la notion de paysage remarquable a émergé en droit français. Cette nouvelle notion pourrait être considérée comme plus subjective que les caractères artistique et pittoresque, qui réduisaient la notion de paysage, en tant que critères de classement des monuments historiques et sites.

Élaborée à Florence en 2000 par le Conseil de l'Europe, la Convention européenne du paysage a enfin donné la définition du paysage, qui n'apparaissait pas explicitement en droit français, comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Appliquée même en France grâce à la signature et à la ratification de la Convention, cette définition apporte une notion globale qui permet de considérer le champ d'application du paysage comme tous les paysages non seulement remarquables, mais aussi quotidiens et dégradés. Mais la nouvelle notion de paysage comporte à la fois une dimension subjective en ce que le paysage doit être perçu par les populations.

Sous l'influence de la Convention, sa mise en œuvre est en France effectuée par l'identification et la qualification de ses paysages à travers le programme des atlas de paysages et par le renforcement du volet paysager des documents d'urbanisme que prévoit la loi ALUR. En outre, la loi Grenelle 2 a renforcé la décentralisation en matière de réglementation de la publicité extérieure[627], mais encore elle a prévu les dispositions en faveur de la prévention des nuisances lumineuses qui concerne la protection des paysages nocturnes. Récemment, en vertu de la loi Biodiversité, le mot « paysages » a été remplacé par les mots « paysages diurnes et nocturnes » dans l'article L. 110-1 du Code de l'environnement qui énumère les éléments du patrimoine commun de la nation. Par ailleurs, la loi Biodiversité a intégré la définition du paysage donnée par la Convention européenne du paysage dans le droit français.

[627] Yves JÉGOUZO, *op. cit.*, p. 1778.

# CHAPITRE II
# L'AVÈNEMENT DU CONCEPT SUBJECTIF DU PAYSAGE EN DROIT CORÉEN

Comme en France, la protection des paysages était indirectement prise en compte en droit coréen, et les politiques publiques du paysage ont donc longtemps été parcellisées dans différents domaines tels que la protection des monuments historiques et sites, la préservation de la nature, l'urbanisme et la réglementation de la publicité extérieure. Mais le régime juridique coréen en la matière est entré dans une nouvelle phase grâce à l'élaboration de la loi du 17 mai 2007 sur le paysage[628]. Cette loi est la première législation dédiée au paysage en Corée et elle introduit pour la première fois la définition juridique du paysage. Une telle réforme a entraîné l'évolution et la concrétisation de la notion de paysage en droit coréen (SECTION I) et, à la fois, l'extension du champ des paysages susceptibles d'être l'objet du droit par l'introduction de nouvelles manières de protection et de mise en valeur des paysages (SECTION II).

## SECTION I
## LA MUTATION DE LA NOTION DE PAYSAGE

La loi du 17 mai 2007 définit, dans son article 2, le paysage comme « ce qui présente les caractères géographiques constitués de la nature, des éléments artificiels et des aspects de vie des populations ». L'adoption de cette définition améliore sans aucun doute la notion de paysage en droit coréen. Puisqu'en effet, les politiques publiques du paysage se limitaient principalement à la protection des monuments historiques et sites ayant le caractère particulier ou à la création des zones ou secteurs qui présentent l'intérêt exceptionnel du paysage. Jusqu'alors de nombreux paysages ne faisaient pas partie d'objet de la préoccupation juridique. De plus, la protection et la mise en valeur des paysages n'étaient pas prises en compte avec cohérence.

[628] Loi n° 8478 du 17 mai 2007 sur le paysage (경관법).

Alors même que la loi du 17 mai 2007 joue un rôle essentiel dans la mutation de la notion de paysage en droit coréen, une tendance nouvelle relative à cette notion était déjà apparue avant même la promulgation de la loi au sein de la doctrine et de la jurisprudence. Il s'agit de la consécration du droit au paysage en tant que droit fondamental des citoyens (§ I). Sous l'influence d'un tel point de vue, l'élaboration de la loi apporte une grande évolution de la notion de paysage (§ II).

## § I. L'ÉMERGENCE DU DROIT AU PAYSAGE

La recherche sur le droit au paysage est très récente en Corée, les juristes ne l'évoquent que depuis le début des années 2000[629]. Le droit au paysage est en général estimé comme ce qui découle du droit à l'environnement[630]. Étant donné que le paysage est considéré comme l'un des éléments constitutifs de l'environnement, le droit au paysage entretient un rapport étroit avec le droit à l'environnement. Celui-ci est inscrit dans le chapitre II intitulé « Les droits et devoirs des citoyens (국민의 권리와 의무) » de la Constitution coréenne (A). Le droit au paysage peut donc être reconnu en tant que droits fondamentaux des citoyens (B).

### A. Le droit à l'environnement

En Corée, les libertés publiques et droits fondamentaux des citoyens sont inscrits et énumérés dans les articles 10 à 36 de la Constitution. Aux termes de son article 37 alinéa 2, de

[629] Sangsu HEO, « Le préjudice du droit de vue et du droit au paysage par la construction des immeubles de grande hauteur : l'arrêt 98 *da* 47528 énoncé le 27 juillet 1999 par la Cour suprême », *Recherche de la jurisprudence*, n° 12, Association de recherche de la jurisprudence de Pusan, juin 2001, pp. 758-812 ; Ohsik SONG, « Le préjudice du droit de vue et du droit au paysage et la nature du droit privé du droit à l'environnement », *Revues de droit,* n° 24, Centre de recherche en droit à l'Université nationale de Chonnam, décembre 2004, pp. 181-202 ; Se-Kyu KIM, « Les droits à la vue et au paysage dans la jurisprudence coréenne », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 27-4, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2005, pp. 109-132.

[630] Nam Wook KIM, « Revue en droit public sur la protection de l'intérêt paysager », *Recherche en droit foncier*, n° 29-2, Association du droit foncier de Corée du Sud, décembre 2013, p. 35.

tels droits ou libertés ne peuvent être limités par les lois qu'en cas de nécessité pour la sécurité nationale, le maintien de l'ordre public ou le bien-être public[631]. Prévu explicitement à son article 35, le droit à l'environnement (환경권) a été mis en place dans la Constitution coréenne en 1980 lors de l'instauration de la Cinquième République[632]. Cet article dispose que « tout citoyen a le droit de vivre dans un environnement sain et agréable, et l'État et les citoyens doivent s'efforcer à la protection de l'environnement » (l'alinéa 1er), que « quant au contenu et à l'exercice du droit à l'environnement, les lois les fixent » (l'alinéa 2) et que « l'État doit s'efforcer que tout citoyen ait un habitat agréable par les politiques publiques comme celles relatives au développement du logement » (l'alinéa 3).

Pour envisager le droit à l'environnement, il est tout d'abord nécessaire d'observer la notion d'environnement en tant qu'objet de ce droit (1), et puis il convient d'en envisager la nature juridique (2).

### 1. La notion d'environnement

L'environnement fait l'objet d'une protection sous la responsabilité commune de l'État et des citoyens. Aucune disposition constitutionnelle ne définit l'environnement, mais il semble que son article 35 alinéas 1er et 3 regarde l'environnement comme étant l'espace de vie des citoyens, notamment leur habitat. À cet effet, la notion d'environnement fait référence aux espaces où personne ne vit. Liée à la concrétisation du contenu et de l'exercice du droit à l'environnement, la loi du 1er août 1990 considère l'environnement comme « l'environnement naturel et le cadre de vie »[633]. L'environnement naturel désigne « les états naturels (y compris les écosystèmes et paysages naturels) qui comportent tout être vivant et les choses non vivantes entourant les vivants dans le sous-sol, à la surface de la terre (y compris la mer) et sur le sol », le

[631] Cependant, cet alinéa ajoute ici une phrase : « Même si une telle limitation est imposée, aucun aspect essentiel des libertés ou droits ne peuvent violés ».

[632] L'article 33 de la Constitution de la Cinquième République disposait « tout citoyen a le droit de vivre dans l'environnement propre, et l'État et les citoyens doivent s'efforcer à la préservation de l'environnement » (Constitution n° 9 du 27 octobre 1980 de la République coréenne (대한민국헌법)).

[633] Loi n° 4257 du 1er août 1990 sur la direction des politiques environnementales (환경정책기본법).

cadre de vie désigne « l'environnement lié à la vie quotidienne de l'homme, comme l'air, l'eau, les déchets, le bruit, les vibrations, les mauvaises odeurs, le soleil, etc. »[634].

En revanche, les juristes et la jurisprudence interprètent plus largement cette notion que les dispositions législatives. Il s'agit de l'environnement culturel et social[635]. Bien que la Cour suprême soit muette sur ce point, la Cour d'appel de Pusan estime que « l'environnement en tant que contenu du droit à l'environnement comporte non seulement l'environnement naturel, mais aussi l'environnement culturel comme le patrimoine historique et culturel et l'environnement social comme les équipements sociaux nécessaires aux activités sociaux de l'homme »[636]. Les équipements indispensables pour les activités humaines, par exemple les voies, ponts et parcs, peuvent donc appartenir à une catégorie de l'environnement. Mais encore, le Professeur Kuk Won JEONG souligne que l'environnement scolaire et éducatif fait partie de l'environnement culturel et social[637]. D'un tel point de vue, le paysage peut être pris en compte en tant qu'élément environnemental, parce qu'il implique les dimensions diverses relatives à l'environnement naturel, culturel et social et au cadre de vie.

### 2. La nature juridique du droit à l'environnement

Comme le rappelle l'arrêt de la Cour d'appel de Pusan, le droit à l'environnement prévu dans la Constitution est « l'un des droits fondamentaux naturels de l'homme afin de maintenir la dignité humaine par la vie digne d'être humain »[638]. Alors, un tel droit à l'environnement est étroitement lié aux dispositions de l'article 10 de la Constitution qui fixent les idées principales sur les droits fondamentaux constitutionnels. Il s'agit de la valeur et de la dignité humaine et de

---

[634] L'article 3 de la loi du 1er aout 1990 modifiée.

[635] Nak-In SUNG, *Droit constitutionnel, 13e édition*, Paju, Bonmunsa, 2013, p. 791 ; Chol-Su KIM, *Traité du droit constitutionnel*, 19e édition, Séoul, Pakyoungsa, 2007, p. 1042 ; Kuk Won JEONG, « Le droit à l'environnement en tant que droit fondamental et que disposition sur l'objectif de l'État », *Recherche en droit public*, n° 32-1, Association du droit public de Corée du Sud, novembre 2003, p. 531.

[636] C. A. Pusan, 18 mai 1995, Arrêt 95 *kahap* 5, *Opposition au référé-suspension des travaux*, *Hajip* 1995-1, p. 50.

[637] Kuk Won JEONG, *op. cit.*, p. 531.

[638] C. A. Pusan, 18 mai 1995, Arrêt précité.

la recherche du bonheur des individus[639]. Le droit à l'environnement fonctionne ainsi comme le moyen assurant la valeur et la dignité humaine des citoyens et leur bonheur et, à la fois, la condition préalable pour garantir efficacement d'autres libertés publiques et droits fondamentaux constitutionnels tels que le droit à la vie, le droit à la santé et le droit de propriété. Par conséquent, le législateur se doit d'élaborer les lois en vue de garantir aux citoyens le droit à l'environnement.

En ce qui concerne sa nature juridique en tant que droit fondamental, on peut également évoquer deux autres aspects : l'un correspond à la nature du droit de revendiquer la création et la maintenance de l'environnement sain et agréable et l'autre correspond à la nature du droit de demander d'exclure une détérioration de l'environnement[640]. Autrement dit, le premier est un droit actif et revendicable et le second est un droit passif et défendable. La Cour constitutionnelle considère le droit à l'environnement comme un droit fondamental synthétique car, « dans l'exercice de ce droit contre l'État, les citoyens ont le droit de ne pas subir de violation de la liberté susceptible de jouir de l'environnement sain et agréable et, le cas échéant, le droit de revendiquer de vivre dans un tel environnement »[641]. Ainsi, le droit à l'environnement ne se limite pas à l'obligation de l'État de conserver l'environnement : il est vu ici comme une l'un des droits fondamentaux permettant aux citoyens de demander aux pouvoirs publics leur intérêt. Telle est l'expression de la volonté de l'auteur de la Constitution coréenne afin de protéger fortement l'environnement[642].

Toutefois, la jurisprudence de la Cour suprême révèle une certaine limite dans l'exercice du droit à l'environnement. Il s'agit d'un problème relatif à la reconnaissance de ce droit comme « un droit individuel concret ». La Cour suprême estime que l'article 35 de la Constitution ne confère directement pas un tel droit aux citoyens. Dans son ordonnance du 23 mai 1995, elle a rejeté un référé tendant à la suspension des travaux de construction d'un terrain de golf, même si

---

[639] L'article 10 de la Constitution coréenne dispose que « tout citoyen a la valeur et la dignité en tant qu'homme et le droit de rechercher le bonheur » et que « l'État est obligé de confirmer et de garantir les droits fondamentaux inviolables des individus ».

[640] Joonhyeong HONG, *Cours du droit de l'environnement*, Séoul, Pakyoungsa, 2013, p. 5.

[641] C. Cons., 31 juillet 2008, Décision 2006 *Heon-ma* 711, *Confirmation de inconstitutionnalité du silence de la législation*, *Recueil de jurisprudence* 20-2 *sang*, p. 345.

[642] Jong-Bo KIM, Bae-Won KIM, « Le sens constitutionnel du droit à l'environnement et sa réalisation », *recherche en droit*, n° 53-1, Centre de recherche en droit à l'Université nationale de Pusan, février 2012, p. 29.

son autorisation implique une faute de l'administration, en jugeant que « pour reconnaître le droit à l'environnement en tant que droit individuel concret, il faut soit que les dispositions législatives protègent explicitement ce droit, soit que le sujet, l'objet, le contenu et la manière de ce droit puissent être concrètement affirmés en se référant à l'esprit des dispositions législatives et réglementaires ou à la nature des choses »[643]. Pour la même raison, elle a décidé dans un arrêt relatif au droit au soleil que « l'action en revendication contre l'atteinte au droit au soleil ne peut être reconnue sur le fondement du droit à l'environnement dans la Constitution », car « les libertés et droits du tiers sont violés, si le droit à l'environnement est reconnu en tant que droit individuel concret »[644].

La limite du droit à l'environnement découle de ce qu'il est nécessaire de concilier le droit à l'environnement et d'autres libertés ou droits fondamentaux des citoyens, parce que, si les politiques publiques donnent la priorité absolue à la protection de l'environnement, les libertés et droits relatifs aux activités économiques des individus, par exemple le droit de propriété, ne peuvent être garantis. La conciliation de ces deux valeurs constitutionnelles relève du pouvoir législatif[645]. En effet, l'article 35 alinéa 2 de la Constitution permet au législateur de fixer le contenu et la manière d'exercice du droit à l'environnement. D'où l'adoption, par exemple, des lois sur la direction des politiques environnementales, sur la médiation environnementale[646], sur l'étude d'impact sur l'environnement[647], sur le contrôle du bruit et de la vibration[648] et sur la conservation de la qualité de l'eau et de l'écosystème aquatique[649]. Quant au paysage, étant donné que le droit à l'environnement est concrétisé et réalisé par les lois respectives,

---

[643] C. Supr., 23 mai 1995, Ordonnance *ja* 94 *ma* 2218, *Référé-suspension des travaux des installations*, *Gong* 1995. 7. 1. (995), p. 2236.

[644] C. Supr., 22 juillet 1997, Arrêt 96 *da* 56153, *Référé-suspension des travaux*, *Gong* 1997. 9. 15. (42), p. 2636.

[645] Kuk Won JEONG, *op. cit.*, p. 534.

[646] Loi n° 5393 du 28 août 1997 sur la médiation environnementale (환경분쟁조정법).

[647] Loi n° 4567 du 11 juin 1993 sur l'étude d'impact sur l'environnement (환경영향평가법, 구 환경·교통·재해등에관한영향평가법).

[648] Loi n° 8466 du 18 novembre 2007 sur le contrôle du bruit et de la vibration (소음·진동관리법, 구 소음·진동규제법).

[649] Loi n° 4260 du 1er août 1990 sur la conservation de la qualité de l'eau et l'écosystème aquatique (수질 및 수생태계 보전에 관한 법률, 구 수질환경보전법).

l'élaboration de la loi du 17 mai 2007 sur le paysage jouera un rôle pilote dans la reconnaissance du droit au paysage.

### B. Le droit au paysage

Selon la doctrine et la jurisprudence, l'environnement est une conception englobant le paysage, donc l'effet juridique du droit à l'environnement des citoyens pourra également s'appliquer en matière de paysage. S'agissant de la jouissance des paysages, deux droits sont évoqués depuis les années 1990 en Corée : le droit au paysage et le droit de vue (1). En particulier, les préoccupations sur le droit au paysage ont donné de l'impulsion à l'élaboration de la première loi propre dédiée à la protection et à la mise en valeur des paysages (2).

#### 1. Le droit au paysage et le droit de vue

Jin-Keun PARK définit le droit au paysage (경관권) comme « un droit de pouvoir jouir de paysages qui présentent un intérêt environnemental en tant qu'espaces publics susceptibles d'influer sur le sentiment esthétique des individus »[650]. En Corée, ce droit au paysage est souvent comparé au droit de vue (조망권). Celui-ci est considéré comme « le droit de pouvoir regarder un lieu lointain »[651] ou « le droit du propriétaire ou de l'occupant d'immeuble de pouvoir regarder un site sans être gêné par d'autres choses »[652]. La dernière définition évoque que ce droit découle du droit de propriété. En France, le droit de vue, présenté souvent comme la servitude de vue, est un droit subjectif privé dont les articles 675 à 680 du Code civil précisent les conditions.

Eun Rae CHO estime que le droit au paysage est le droit de vue socialement élargi ; autrement dit, le droit au paysage est un droit subjectif public et le droit de vue est un droit

---

[650] Jin-Keun PARK, « L'investigation juridique de la loi sur Paysage au regard du droit de vue », *Recherche en droit et en politique*, n° 8-1, Association du droit et de la politique de Corée du Sud, juin 2008, p. 190.

[651] Taecheol LEE, *Étude sur le recours judiciaire contre un préjudice du droit de vue*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Dong-A, 2006, p. 6.

[652] Hoe-Seung NOH, « Étude sur le préjudice du droit de vue », *Recherche en droit*, n° 35, Association du droit de Corée du Sud, août 2009, p. 145.

subjectif privé[653]. Tandis que le droit de vue concerne l'intérêt individuel par rapport à la propriété personnelle, le droit au paysage concerne l'intérêt général des populations[654]. Ainsi, les affaires relatives au préjudice du droit de vue peuvent être portées devant le juge civil comme l'action en revendication ou les dommages-intérêts, en revanche, la saisine relative au préjudice du droit au paysage relève des juridictions administratives[655].

Depuis les années 1990, la notion de droit de vue apparaît dans la jurisprudence civile. Cependant, le juge civil reconnaît restrictivement le droit de vue en décidant que ce droit ne peut être juridiquement garanti que si le niveau de l'atteinte à ce droit dépasse « le seuil toléré dans le sens commun social ». En l'espèce, le juge doit estimer le dépassement d'un tel seuil toléré en tenant synthétiquement compte de toutes les circonstances telles que le caractère et l'importance du dommage, le caractère public de l'intérêt atteint, la forme et la nature publique de l'acte d'endommager, la mesure de prévention ou la possibilité de se dérober au dommage de l'acteur responsable, la conformité des critères d'autorisation administrative, le caractère géographique et le rapport d'antériorité-postériorité de l'utilisation foncière. La Cour suprême a accepté une demande de suspension des travaux d'une partie excédant le 18e étage d'un appartement susceptible de porter atteinte à l'intérêt du droit de vue qu'a une université, parce que l'achèvement des travaux d'un appartement d'un immeuble de 24 étages pourra susciter à cette université un empêchement des activités d'enseignement et de recherche, des vues vers le paysage et de l'environnement éducationnel calme et agréable, à savoir les travaux susceptibles être considérés comme le dépassement du seuil toléré dans le sens commun social[656]. De plus, la Cour suprême a estimé que la construction d'un édifice de 19 étages autour d'un temple bouddhique pouvait porter atteinte à l'intérêt du droit de vue qu'a ce temple ; elle a donc confirmé l'arrêt de la Cour d'appel qui avait interdit les travaux d'une partie de l'édifice dépassant 72, 3 m de hauteur, soit une partie excédant le 15e étage[657].

---

[653] Eun Rae CHO, « Étude sur la protection du droit de vue en droit civil », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 26-1, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2004, p. 258.

[654] Jin-Keun PARK, *op. cit.*, p. 191.

[655] Eun Rae CHO, *op. cit.*, p. 256.

[656] C. Supr., 15 septembre 1995, Arrêt 95 *da* 23378, *Opposition à l'ordonnance de référé-suspension des travaux*, *Gong* 1995. 10. 15. (1002), p. 3399.

[657] C. Supr., 22 juillet 1997, Arrêt 96 *da* 56153, *référé-suspension des travaux*, *Gong* 1997. 9. 15. (42), p. 2636.

Comme observé précédemment, la jurisprudence considérait que le droit à l'environnement ne peut être reconnu en tant que droit individuel concret que si ce droit est conféré et précisé par un texte législatif. Mais la Cour suprême a fait évoluer l'attitude de la jurisprudence dans les arrêts ci-dessus relatifs au droit de vue en adoptant « la théorie du seuil toléré dans le sens commun social ». Ainsi, même si le droit de vue n'est pas précisé par une loi, la violation du droit de vue qui dépasse un tel seuil ne peut être permise dans l'exercice du droit de propriété.

Par ailleurs, le juge coréen (comme le juge français) n'utilise pas directement le terme de droit au paysage, mais il considère que les décisions unilatérales des autorités administratives sur la protection des paysages garantissent, du point de vue de l'intérêt général, le droit au paysage des citoyens. Surtout, la Cour suprême a confirmé la légalité de la décision unilatérale modifiant le contenu d'un document d'urbanisme, qui comprend la limitation de hauteur des constructions, en estimant qu'une telle limitation est légitime sous l'objectif de sauvegarder des paysages afin que les populations vivent dans l'environnement agréable[658]. En ce qui concerne la protection des paysages autour du patrimoine naturel, la même Cour a jugé qu'appartenait à un pouvoir discrétionnaire des autorités administratives une décision unilatérale qui refuse, en tenant compte des paysages environnants et de l'intérêt général comme la conservation de l'environnement, la demande de prolongation de la durée de l'autorisation de modification de l'état forestier d'une terre contiguë à une cascade classée comme monument naturel[659]. De plus, la Cour d'appel de Séoul a estimé légitime de refuser la demande d'autorisation d'installer une station service GPL à proximité d'un temple qui est classé par l'État comme bien culturel, en raison du risque de dégradation des paysages environnants[660].

À la suite de la reconnaissance du droit de vue, la jurisprudence a commencé à accentuer la protection des paysages pour chercher l'harmonie entre l'exercice du droit de propriété et la garantie du droit au paysage. Certes, le juge administratif n'a pas explicitement déclaré le droit au paysage des citoyens, mais il a confirmé que la protection des paysages était une obligation

---

[658] C. Supr., 8 février 2000, Arrêt 97 *noo* 13337, *Confirmation de nullité de la décision de modification du secteur à usage dans l'urbanisme*, *Gong* 2000. 3. 15. (102), p. 616.

[659] C. Supr., 7 juillet 2000, Arrêt 99 *doo* 66, *Annulation de la décision refusant la demande de prolongation de la durée de l'autorisation de modification de l'état forestier*, *Gong* 2000. 9. 15. (114), p. 1889.

[660] C. A. Séoul, 21 juillet 2005, Arrêt *noo* 12447, *Annulation de la décision refusant la demande d'autorisation de la station service GPL*, *Journal juridique*, n° 3383, 4 août 2005, p. 3.

des puissances publiques dans le cadre de la préservation de l'environnement et que cela contribue à la réalisation de l'intérêt public.

### 2. Le droit au paysage et l'élaboration de la loi du 17 mai 2007

La jurisprudence en faveur des droits fondamentaux relatifs au paysage s'est principalement construite depuis la deuxième moitié des années 1990. Cette période est inaugurée par une très forte augmentation des préoccupations sur la protection des paysages et l'amélioration du cadre de vie[661]. La croissance économique a entraîné les citoyens coréens à s'intéresser aux paysages. Toutefois, faute de loi spéciale relative au paysage, les politiques publiques du paysage n'ont pas pu prendre cela en compte de manière systématique et effective. Mais les préoccupations des citoyens et la jurisprudence liée au droit au paysage ont influé sur l'élaboration d'une loi propre dédiée au paysage et l'adoption de la définition officielle du paysage[662]. De telles tendances ont posé une pierre angulaire à la construction du système actif des politiques publiques du paysage.

En réalité, d'après le chargé de mission en matière de paysage du Ministère de la Construction et du Transport (건설교통부), le Ministère a préparé le projet de loi sur le paysage à partir de 2005, afin d'appuyer institutionnellement la gestion systématique des paysages du territoire et de satisfaire les exigences des citoyens pour la qualité paysagère[663]. Dans les années 1960, l'économie et l'industrie de la Corée du Sud ont commencé à se développer rapidement, mais malheureusement au détriment de la nature et les paysages traditionnels. Lors de la réalisation de leur développement des années 1990, les aspirations du peuple s'élèvent vers la création de l'environnement esthétique et agréable, c'est-à-dire la gestion des paysages, en vue

---

[661] La démolition des appartements qui cachaient les paysages du mont du Sud à Séoul, peut être considéré comme un bon exemple. Elle a été retransmise par l'émission de télévision en direct dans le tout le pays. Voir Seungbin LIM, « Le plan de paysage et le renforcement de la compétitivité des collectivités territoriales », *Administration autonome*, n° 253, Institut de recherche de l'administration locale, avril 2009, p. 21.

[662] Sang-Deok MUN, « La loi sur le paysage et l'autonomie locale », *Recherche du droit de l'autonomie locale*, n° 20, Association du droit de l'autonomie locale de Corée du Sud, décembre 2008, p. 12.

[663] Soonjae JANG, « La direction fondamentale de l'élaboration de la loi sur le paysage et son contenu principal », *Recherche du territoire national*, n° 313, Institut de recherche du territoire national de Corée du Sud, novembre 2007, p. 126.

de l'amélioration de la qualité de vie. De telles aspirations ont permis l'adoption de la loi du 17 mai 2007 sur le paysage par l'approbation écrasante des députés[664]. Le projet de cette loi a été adopté par 176 voix contre 2 et 5 abstentions sur 183 députés présents en séance. La loi est promulguée le 17 mai 2007 par le Président de la République et entrée en vigueur le 18 novembre 2007.

L'article 1er de la loi du 17 mai 2007 dispose que « l'objectif de cette loi est de contribuer à créer, au niveau national et local, l'environnement esthétique et agréable qui tient compte des particularités locales, en déterminant les dispositions nécessaires à la préservation, à la gestion et à la formation des paysages, afin de systématiquement gérer les paysages du territoire ». L'article 3 de la même loi qui énumère six principes fondamentaux de la planification et de la gestion des paysages, déclare en tant que premier principe qu'« il faut que les citoyens puissent jouir de paysages esthétiques et agréables ». Le législateur a donc pris en considération les exigences des citoyens relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages. En effet, dans le débat public parlementaire, de telles exigences ont eu l'effet positif sur l'élaboration de cette loi[665]. En outre, on peut relever que cette loi précise que le paysage est un concept s'insérant dans le champ de l'environnement. Telle est une mention implicite sur le droit au paysage. Comme l'article 35 alinéa 2 prévoit que le contenu du droit à l'environnement est déterminé par les lois, l'article 1er de la loi du 17 mai 2007 implique que tout citoyen a le droit de vivre dans un environnement esthétique et agréable qui présente les caractéristiques locales, autrement dit, dans des paysages bien protégés ou mis en valeur. Toutefois, le droit au paysage ne saurait être reconnu en tant que droit individuel concret devant le juge administratif sur le fondement de cette loi car celle-ci est muette sur l'exercice du droit au paysage. Par conséquent, il est difficile de demander l'annulation d'une décision unilatérale sur le fondement du préjudice du droit au paysage.

---

[664] Séance du 27 avril 2007, *Procès-verbal de séance plénière*, Assemblée nationale, n° 267-6, 2007, p. 25.

[665] Séance du 13 avril 2007, *Procès-verbal de séance de la Commission de la Construction et du Transport,* Assemblée nationale, n° 267-2, 2007, p. 1.

## § II. LA SUBJECTIVISATION DE LA NOTION DE PAYSAGE

En Corée, comme en France, le paysage était l'objet du droit qui est indirectement pris en compte dans différents domaines, sans qu'il soit défini jusqu'à l'élaboration d'une loi dédiée à la protection et à la mise en valeur des paysages. Par conséquent, la notion de paysage n'était pas clairement interprétée en droit. Le législateur a enfin retenu pour la première fois en Corée la définition juridique du paysage à travers l'adoption de la loi du 17 mai 2007 sur le paysage. Depuis lors, l'État et les collectivités territoriales réalisent les politiques publiques du paysage sous la nouvelle notion (A).

Or, l'avènement de la nouvelle notion de paysage en Corée n'est pas très écarté, au point de vue chronologique, du cas de la France qui a introduit la définition du paysage par l'approbation législative du 13 octobre 2005 de la Convention européenne du paysage de 2000. Ainsi, il est nécessaire de comparer les notions respectives de paysage dans ces deux pays afin de les mettre en valeur (B).

### A. La nouvelle notion de paysage dans la loi du 17 mai 2007

L'article 2 de la loi du 17 mai 2007 dispose que le paysage désigne « ce qui présente les caractères géographiques constitués de la nature, des éléments artificiels et des aspects de vie des populations ». C'est la première définition législative du paysage en Corée[666]. De fait, le terme de paysage était souvent utilisé dans plusieurs lois avant même l'élaboration de cette loi. En particulier, la loi du 31 décembre 1991 prévoit la création des zones de conservation de l'écosystème et des paysages et zones régionales de conservation de l'écosystème et des paysages, et la loi du 4 février 2002 prévoit la création des secteurs paysagers. Le législateur a totalement conféré au Ministre de l'environnement ou chef des collectivités territoriales le pouvoir de créer ces zones ou secteurs sans critère détaillé. Ces deux lois ne définissent respectivement « la zone de conservation de l'écosystème et des paysages » et « le secteur paysager » que comme « une zone établie et notifiée par le Ministre de l'Environnement, qui est

[666] Choon-Hwan KIM, « Étude sur l'intérêt paysager en droit public », *Recueil d'articles en droit*, n° 18-1, Centre de recherche en droit à l'Université Chosun, avril 2011, p. 159.

écologiquement importante dans la biodiversité des espèces ou qui présente une grande valeur pour la conservation des paysages naturels agréables » et « un secteur nécessaire à la protection et à la formation des paysages ». La notion de paysage ne peut être précisée par l'interprétation de ces définitions, parce que celles-ci considèrent le paysage comme ce que les autorités administratives sélectionnent pour la protection ou la mise en valeur. Il en résulte que sa notion et son étendue étaient réduites et que les paysages présentant le caractère exceptionnel étaient principalement pris en compte en droit.

En revanche, la définition donnée par la loi du 17 mai 2007 englobe différentes dimensions du paysage. Il s'agit de la nature, des éléments artificiels et des aspects de vie des populations qui concernent l'espace géographique que l'on peut regarder. À savoir, le paysage comporte d'abord l'environnement naturel, mais aussi des résultats entraînés par les activités humaines. Par conséquent, l'espace naturel, le phénomène naturel, l'apparence des villes, le patrimoine culturel, ainsi que les constructions peuvent être considérés comme paysage. De plus, comme le législateur y a ajouté les aspects de vie des populations, la notion de paysage implique la coutume, la tradition et l'identité locale. On peut donc estimer que le législateur a retenu une notion globale dans la définition du paysage.

Or, dans le débat public parlementaire du 13 avril 2007 en vue de la mise à l'étude du projet de loi sur le paysage, le Professeur en urbanisme Kiho KIM qui y a participé en qualité d'expert relève que la définition du paysage prévue à l'article 2 du projet de loi est ambiguë car tous les objets peuvent être considérés comme paysage selon cette définition et que cela peut provoquer une difficulté dans l'application de cette loi[667]. À ce sujet, un autre expert, le Chargé de recherche en architecture du paysage, Ilhong CHOI lui oppose que, s'agissant de la définition globale du paysage, la notion de paysage ne se limite pas qu'aux objets visuels, elle attribue de l'importance à l'interrelation entre les populations et leur environnement[668]. Le Député Pilwoo YOO aussi défend cette définition en soulignant le rôle des populations dans la formation des paysages[669]. Ainsi, cette loi confirme la nécessité de la participation du publique aux politiques du paysage à travers le lien entre la notion de paysage et les populations.

---

[667] Séance du 13 avril 2007, *op, cit* , pp. 12 et 22.

[668] *Ibid.*, p. 22.

[669] *Ibid.*, p. 12.

Par ailleurs, le Professeur Kwangyoun LEE considère que la loi du 17 mai 2007 présente le caractère esthétique, agréable et local comme facteurs fondamentaux du paysage, à la lumière de l'objectif de la loi[670]. Puisque la loi tient les aspects de vie des populations pour éclairer la notion de paysage, il est évident que celle-ci comporte la dimension locale. Mais il serait difficile d'accorder que la notion de paysage présuppose la beauté et le caractère agréable du paysage, malgré l'objectif de la loi prévu à son article 1er[671]. C'est parce que les paysages esthétiques et agréables correspondent au but que les autorités publiques doivent poursuivre en mettant en œuvre les dispositions de cette loi, ils ne constituent pas l'essence de la notion de paysage construite par cette loi. On peut également constater une telle volonté de la loi dans ses articles 3 et 4. Le premier établit, lors de la planification et de la gestion des paysages, les principes fondamentaux en vue de réaliser les paysages esthétiques et agréables, les paysages en bon état, ainsi que les paysages ayant les caractéristiques propres de chaque région et la diversité. Le dernier impose à l'État et aux collectivités territoriales d'élaborer les politiques nécessaires à créer les paysages esthétiques et agréables et de découvrir, de soutenir et de promouvoir les paysages exceptionnels, mais encore aux citoyens de leur collaborer pour la conservation et l'amélioration de tels paysages.

Ainsi, le législateur coréen montre l'intention de créer l'environnement paysager susceptible de satisfaire les citoyens, mais l'on ne peut considérer qu'il réduit la notion de paysage à certains paysages exceptionnels. Aucune disposition de cette loi n'exclut les paysages quotidiens ou dégradés de son champ d'application, autrement dit l'attitude du législateur coréen face à la notion de paysage est globale et subjective. Comme son article 2 le définit, le paysage en tant qu'objet de cette loi comporte les éléments naturels et artificiels et le cadre de vie. Par conséquent, les autorités administratives peuvent avoir une discrétion très étendue dans la sélection des paysages à protéger et à mettre en valeur.

---

[670] Kwangyoun LEE, « La mondialisation du droit du paysage et les défis de la Corée », *Recherche en droit de Sungkyunkwan*, n° 24-3, Centre de recherche en droit à l'Université Sungkyunkwan, septembre 2012, p. 629.

[671] L'article 1er de la loi du 17 mai 2007 dispose que « l'objectif de cette loi est de contribuer à créer, au niveau national et local, l'environnement esthétique et agréable qui tient compte des particularités locales, en déterminant les dispositions nécessaires à la préservation, à la gestion et à la formation des paysages, afin de systématiquement gérer les paysages sur le territoire national ».

### B. La subjectivité au regard de la Convention européenne du paysage

La subjectivité est nécessairement immanente à la notion de paysage en raison de son lien étroit avec l'esthétique, mais elle apparaît tardivement en droit. En Corée, comme le législateur acceptait une grande valeur historique, artistique ou scientifique en tant que critère de classement des biens culturels ou l'importance dans la biodiversité des espèces et une grande valeur pour la conservation des paysages naturels agréables en tant que critère de création des zones de conservation de l'écosystème et des paysages, certains caractères exceptionnels étaient présentés à la législation dans le cadre de l'universalisation de la notion de paysage. Celle-ci est rétablie avec sa subjectivisation par l'élaboration de la loi du 17 mai 2007. Peu de temps auparavant, une nouvelle notion de paysage a émergé en droit français aussi, grâce à l'approbation législative du 13 octobre 2005 de la Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000. Les deux pays partagent des notions similaires quant au paysage du point de vue de la globalité de la subjectivité.

En revanche, le Professeur Kwangyoun LEE relève que la notion de paysage en droit français est plus subjective que celle en droit coréen, parce que la définition du paysage dans la Convention européenne du paysage utilise l'expression de « perçue par les populations »[672]. Comme observé précédemment, la Convention confère en réalité aux populations une position importante relative à l'objectif de qualité paysagère en prévoyant sa définition dans son article 1er. Alors, on peut estimer que la définition appliquée en France détient la base radicale de la participation du public au processus décisionnel relatif aux politiques publiques du paysage. Par ailleurs, le législateur coréen déclare que le paysage implique les aspects de vie des populations, mais il se tait sur le concept du paysage en tant qu'interaction entre l'espace et l'homme dans la définition du paysage. Les aspects de vie des populations ne sont considérés que comme l'état actuel objectif, mais ne sauraient être un résultat perçu par les populations.

Malgré d'une telle lacune législative, dans la disposition relative à la définition du paysage, pour la position des populations en matière de paysage, la loi du 17 mai 2007 tient compte des procédures de participation du public. De plus, son article 3 qui prévoit les principes

[672] Kwangyoun LEE, « La construction et des questions de la loi sur le paysage au regard de la Convention européenne du paysage », *Recherche en droit*, n° 30, Centre de recherche en droit à l'Université nationale de Chonbuk, 2010, p. 180.

fondamentaux de la planification et de la gestion des paysages, dispose qu'« il faut présenter la nature, l'histoire et la culture propres de chaque région et maintenir les paysages en bon état à travers l'accord entre les populations dans le rapport étroit avec leur vie et leurs activités économiques (le paragraphe 2) » et qu'« il faut encourager l'adoption des modalités d'administration du paysage pour que les paysages aient les caractéristiques propres de chaque région et la diversité et permettre aux populations d'y participer volontairement (le paragraphe 3) ». Ainsi, on peut en déduire que le législateur coréen ne réduit pas la notion de paysage à un certain caractère universel qui exclut l'opinion des populations.

## SECTION II
## LES MODALITÉS DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DES PASYAGES DANS LA LOI DU 17 MAI 2007

La loi du 17 mai 2007 énumère, dans son article 3, six principes fondamentaux de la planification et de la gestion des paysages : « il faut que les citoyens puissent jouir de paysages esthétiques et agréables », « il faut présenter la nature, l'histoire et la culture propres de chaque région et maintenir les paysages en bon état à travers l'accord entre les populations dans le rapport étroit avec leur vie et leurs activités économiques », « il faut encourager à adopter des modalités d'administration du paysage pour que les paysages aient le caractéristique propre de chaque région, et la diversité et permettre aux populations d'y participer volontairement », « il faut que les activités d'exploitation soient en harmonie et en équilibre avec les paysages », « il faut conserver les paysages exceptionnels, améliorer et restaurer les paysages détériorés et à la fois encourager à avoir des éléments distinguable pour les paysages nouvellement créés » et « il faut ne pas restreindre excessivement le droit de propriété des particuliers et prendre en considération l'équilibre entre les régions ». En outre, l'article 4 de la loi impose trois devoirs fondamentaux à l'État, aux collectivités territoriales, mais également aux citoyens : « l'État et les collectivités territoriales doivent élaborer les politiques nécessaires pour créer les paysages esthétiques et agréables et découvrir, soutenir et promouvoir les paysages exceptionnels », « l'État et les collectivités territoriales doivent s'efforcer d'améliorer la compréhension des citoyens sur les principes fondamentaux de la gestion des paysages » et « les citoyens doivent

collaborer activement aux politiques de l'État et des collectivités territoriales pour la conservation et l'amélioration des paysages esthétiques et agréables ». Sous de tels principes et devoirs fondamentaux, le législateur a introduit plusieurs instruments pour la protection et la mise en valeur des paysages (§ I). Cependant, la loi du 17 mai 2007 a été largement réformée en 2013 en raison des problèmes relatifs à l'efficacité de ces instruments législatifs (§ II).

## § I. LES INSTRUMENTS CONCRETS DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DES PAYSAGES

La loi du 17 mai 2007 sur le paysage prévoit, en tant qu'instrument concret pour la protection et la mise en valeur des paysages, « le plan de paysage (경관계획) » dans son deuxième chapitre (A), « l'aménagement du paysage (경관사업) » dans son troisième chapitre (B), « l'accord de paysage (경관협정) » dans son quatrième chapitre (C) et « la Commission des paysages (경관위원회) » dans son cinquième chapitre (D).

### A. Le plan de paysage

L'article 6 de la loi du 17 mai 2007 prévoit « le plan de paysage » qui a pour objectif de préserver, de gérer et de former les paysages dans les périmètres fixés. Le chef des régions ou départements peut établir, après avis des populations et experts au débat public et du conseil des collectivités territoriales intéressés (l'article 10), ce plan sur une totalité ou une partie de leurs territoires respectifs[673]. Si un périmètre cible d'un plan de paysage s'étend sur deux ou plusieurs régions ou départements, les chefs des régions ou départements intéressés l'élaborent en commun[674]. Toutes les populations peuvent proposer l'élaboration du plan de paysage au chef de leur chaque région ou département en déposant le dossier de proposition (l'article 7).

---

[673] Lorsque le chef des départements établit (ou modifie) le plan de paysage, il doit obtenir, après avis de la Commission des paysages prévue à l'article 23 de cette loi, l'approbation du chef de la région concernée (l'article 11 de la loi du 17 mai 2007).

[674] Pour un périmètre étendu sur deux ou plusieurs départements, le chef de la région intéressée élabore le plan de paysage si les chefs des départements intéressés le demandent ou si le chef de cette région reconnaît sa nécessité.

Avant d'établir (ou modifier) un plan de paysage, le chef des collectivités territoriales doit procéder à une enquête publique sur les points nécessaires (l'article 9). Comme le prévoit l'article 5 du décret du 13 novembre 2007, il s'agit de l'enquête liée aux conditions naturelles telles que la configuration et le relief des lieux, l'hydrosphère et la végétation, aux conditions humaines et sociales telles que la population, l'usage foncier, l'industrie, le transport et la culture, aux contenus d'autres projets relatifs au paysage et aux points nécessaires à l'établissement (ou la modification) du plan de projet[675].

Aux termes de l'article 8 de la loi et l'article 3 du décret, le plan de paysage doit comprendre les éléments concernant « la direction fondamentale et l'objectif du plan », « l'enquête et l'évaluation des ressource paysagères », « les perspectives et mesures sur la formation des paysages », « la gestion et la direction des secteurs paysagers et secteurs pittoresques prévus à l'article 37 alinéa 1er de la loi du 4 février 2002 modifiée », « les systèmes d'administration et les mesures d'exercice de la gestion des paysages », « l'obtention des ressources financières pour la mise en œuvre du plan et la promotion par étapes du plan », « les périmètres paysagers qu'il faut prioritairement préserver, gérer et former », « la gestion et la direction des aménagements du paysage et accords de paysage respectivement prévus aux articles 13 et 16 de la loi du 17 mai 2007 » et « ce que prévoient les arrêtés des collectivités territoriales relatifs au paysage ». Pour cela, le Ministre de la Construction et du Transport doit notifier les critères de l'établissement du plan de paysage qu'il fixe en commun avec les ministres concernés. Ces critères ont pour objectif de conduire le plan de paysage à présenter la direction à long terme des paysages naturels, historiques et culturels, ruraux et urbains, à refléter un contenu relatif à l'amélioration de la qualité de vie, à garantir l'originalité et la diversité à travers le reflet de la caractéristique locale et de l'exigence des populations et à être élaboré concrètement et en détail pour la mise effective en œuvre.

[675] Décret n° 20376 du 13 novembre 2007 mettant en vigueur de la loi sur le paysage (경관법 시행령).

### B. L'aménagement du paysage

En tant que moyen de réalisation du plan de paysage, « l'aménagement du paysage » est favorable à la création des paysages présentant le caractère local[676]. Conformément à l'article 13 alinéa 1er de la loi du 17 mai 2007, le chef des régions ou départements peut mettre en œuvre un aménagement du paysage dans le périmètre du plan de paysage. Il s'agit des travaux d'aménagement tels que « l'aménagement et l'amélioration de l'environnement de la rue », « le verdissement local », « la création et l'aménagement des paysages nocturnes », « la revitalisation des paysages historiques et culturels ayant le caractère local », « l'amélioration des paysages naturels ruraux et du cadre de vie rural » et « d'autres aménagements prévus aux les arrêtés des collectivités territoriales en vue de la préservation, de la gestion et de la formation des paysages ». L'alinéa 2 du même article confère également à toute personne autre que le chef des collectivités territoriales le pouvoir de mettre en œuvre l'aménagement du paysage dans le périmètre d'un plan de paysage. Pour cela, la personne qui a l'intention de mettre en œuvre un aménagement du paysage doit déposer le dossier du projet d'aménagement au chef des collectivités territoriales concernées et obtenir son approbation[677]. Les collectivités territoriales peuvent fournir à ces deux types d'aménagements des subventions ou prêts pour tout ou partie des dépenses.

En outre, le chef des régions ou départements peuvent créer, le cas échéant, « le Conseil de la promotion de l'aménagement du paysage (경관사업추진협의체) » afin de bien promouvoir un aménagement du paysage (l'article 14). Ce Conseil qui est composé des habitants, des associations citoyennes et des experts, a la tâche de maintenir la cohérence de l'aménagement du paysage en participant à chaque étape de l'aménagement du paysage telle que l'élaboration du projet d'aménagement et la mise en œuvre et la gestion ultérieure de l'aménagement.

---

[676] Jaerak AN, « L'aménagement du paysage et l'accord de paysage dans la loi sur le paysage », *Administration autonome*, n° 253, Institut de recherche de l'administration locale, avril 2009, p. 13.

[677] En l'espèce, le chef des collectivités territoriales l'approuve après avis de la Commission des paysages.

### C. L'accord de paysage

« L'accord de paysage » concerne le phénomène de contractualisation de l'action publique relative à la protection et à la mise en valeur des paysages. Il s'agit de l'intention du législateur de promouvoir la participation du public à la formation des paysages[678]. Selon l'article 16 de la loi 17 mai 2007, cet accord peut être conclu entre les propriétaires fonciers et d'autres personnes prévues au décret présidentiel[679] par consentement unanime[680]. L'accord de paysage ne s'applique qu'aux parties qui le signent. Pour cela, cet accord doit être approuvé par le chef des collectivités territoriales concernées (l'article 18). Le chef des collectivités territoriales peut attribuer l'aide financière et consultative pour la conclusion de l'accord de paysage (l'article 22).

L'accord de paysage peut comporter les éléments concernant « la conception et la couleur des bâtiments et la publicité extérieure », « l'emplacement des équipements et l'appareillage de construction », « l'espace extérieur des bâtiments et équipements », « la conservation et l'utilisation des terrains », « la gestion et la formation des paysages historiques et culturels », « la gestion et la formation de l'espace vert, de l'éclairage nocturne et de l'espace du bord de l'eau » et « la gestion et la formation des arbres et constructions ayant la valeur paysagère » (l'article 16 alinéa 4 de la loi et l'article 10 du décret). Les parties doivent rédiger le document d'un tel accord par écrit et y indiquer « le titre de l'accord », « la situation et l'étendue du périmètre soumis à l'accord », « l'objectif de l'accord », « le contenu de l'accord », « les personnes qui signent l'accord et le nom et l'adresse du Comité directeur de l'accord de paysage prévu à l'article 17 alinéa 1er de la loi 17 mai 2007 », « la durée de validité de l'accord » et « la sanction face à l'inexécution de l'accord ». Les parties de l'accord de paysage peuvent créer, le cas échéant, « le Comité directeur de l'accord de paysage (경관협정운영회) » en vue de rédiger et gérer leur accord (l'article 17 de la loi). Pour cela, le représentant et les administrateurs du

[678] Heon-Seog LEE, « Recherche pour l'amélioration du système d'accord de paysage », *Recherche en droit public foncier*, n° 48, Association du droit public foncier de Corée du Sud, février 2010, p. 73.

[679] L'article 9 du décret du 18 novembre 2007 considère les autres personnes susceptibles de conclure l'accord de paysage comme les propriétaires des bâtiments, personnes ayant l'usufruit relatif à la construction des bâtiments et autres personnes, en tant qu'intéressées au terrain et aux bâtiments, qui sont déterminées par l'arrêté des collectivités territoriales concernées et qui obtiennent le consentement des propriétaires fonciers et des bâtiments.

[680] Même si le propriétaire d'un terrain est unique, il peut déterminer tout seul un accord de paysage qui sera appliqué dans le périmètre de ce terrain.

Comité sont désignés par consentement de la majorité des parties de l'accord, et la création du Comité doit être déclarée au chef des collectivités territoriales concernées. Jusqu'au mois de décembre 2014, 24 accords de paysage, dont 4 accords à Séoul, ont été approuvés par chaque chef de collectivité territoriale[681]. Par exemple, l'accord de paysage du « Village Deulmeori (들머리 마을) » du département Guro, approuvé le mois de janvier 2012, prévoit « la construction d'un espace communautaire des habitants », « l'uniformisation de l'aspect extérieur des immeuble », « l'amélioration des enseignes », « la démolition des murs vétustes » et « la plantation des arbres » dans l'objectif d'embellir le vieux village[682].

### D. La Commission des paysages

La loi du 17 mai 2007 prévoit « la Commission des paysages » dans le but de faire participer des experts aux politiques publiques du paysage[683]. Cette Commission appartient au chef des régions ou départements et se charge de la consultation en matière de paysage (l'article 23)[684]. En vertu de l'article 18 du décret du 18 novembre 2007, elle est composée de conseillers de la collectivité territoriale correspondante, de fonctionnaires et d'experts en matière de paysage. Le nombre de membres est fixé entre 10 et 20, dont un président et un vice-président élus par les membres, parmi eux, mais la majorité des membres doit être composée d'experts.

La Commission doit émettre un avis sur l'établissement ou la modification du plan de paysage, l'approbation du plan de paysage, l'approbation de l'aménagement du paysage, l'approbation de l'accord de paysage, la décision de l'aide financière à l'accord de paysage et les questions déterminées par les autres lois et arrêtés des collectivités territoriales (l'article 24 alinéa 1er de la loi et l'article 17 du décret). Elle donne également son avis, lorsque le chef des collectivités territoriales le demande, sur le plan de paysage, la gestion des secteurs paysagers et

[681] Service de l'Architecture, de la Culture et du Paysage, « L'accord de paysage », Ministère du Territoire et du Transport, sur le site Internet : « http://www.beautifulcountry.or.kr/scenery/institution/institution2.asp ».

[682] *Ibid.*

[683] Soonjae JANG, *op. cit.*, p. 130.

[684] Au cas où la création de la Commission des paysages est difficile, une commission parmi la Commission de l'urbanisme local, la Commission de l'architecture, la Commission des politiques agricoles, la Commission de la gestion de la publicité, la Commission des jardins urbains et d'autres commissions déterminées par arrêté des collectivités territoriales, peut assumer les fonctions de la Commission des paysages.

pittoresques, l'élaboration de l'arrêté sur la paysage des collectivités territoriales, la planification et la mise en œuvre de l'aménagement du paysage, la conclusion et l'application de l'accord de paysage et les questions qui ont une influence importante sur le paysage et qui, à la fois, sont déterminées par arrêté des collectivités territoriales (l'article 24 alinéa 2).

## § II. LES PROBLÈMES ET LA RÉFORME DE LA LOI DU 17 MAI 2007

La loi du 17 mai 2007 donne la définition juridique du paysage pour la première fois en Corée, mais aussi elle pose les bases juridiques de la planification et de l'aménagement pour la protection et la mise en valeur des paysages. De fait, avant même la mise en vigueur de cette loi, certaines collectivités territoriales ont déjà élaboré leur plan de paysage au début des années 2000, alors même que ce plan ne possédait pas de fondement législatif. Son entrée en vigueur a donné l'impulsion à l'élaboration du plan de paysage et à la création des Commissions des paysages. En 2010, 15 des 16 régions et 107 des 230 départements avaient déjà leur plan de paysage. Toutes les régions et 76 des 230 départements avaient déjà mis en place leur Commission des paysages[685].

Néanmoins, la loi du 17 mai 2007 comportait plusieurs problèmes pour dynamiser et réaliser les politiques publiques du paysage (A). En 2013, le législateur a enfin effectué une réforme de cette loi (B).

### A. Les problèmes soulevés

Depuis son entrée en vigueur, la loi du 17 mai 2007 est critiquée par les experts, notamment les juristes et les urbanistes. D'une part, ils soulevaient la difficulté de la prise en compte au niveau national des politiques publiques du paysage, en raison du manque de

[685] Dongjin KANG, Wanjong YU, Hyeongbok LEE, Hyeseon BYEON, Jinok YUN, Seokhyeon LEE, Juyeong CHA, Howoon CHOI, Yeongtaek LIM, « La mise en vigueur de la loi sur le paysage et les problèmes pour sa modification », *Information urbaine*, n° 350, Association de recherche du territoire et de l'urbanisme de Corée du Sud, mai 2011, p. 4.

compétence de l'État (1), d'autre part, ils critiquaient l'insuffisance de l'efficacité des instruments de cette loi dans la protection et de la mise en valeur des paysages (2).

### 1. Le manque de compétence de l'État

Dans le cadre de la loi du 17 mai 2007, la plupart des compétences relèvent directement des collectivités territoriales. Par contre, le législateur n'a pas conféré à l'État de compétence principale, donc la protection et la mise en valeur des paysages ne peuvent guère être réalisées à l'échelle nationale. Même si le rôle des collectivités territoriales est absolument essentiel à la présentation de l'identité locale à travers les politiques publiques du paysage auxquelles les populations peuvent participer, il est nécessaire que l'État donne aux collectivités territoriales une direction rationnelle visant à la gestion cohérente des paysages, au niveau de l'ensemble du territoire national. De plus, comme prévu par son article 4, l'État est obligé d'élaborer les politiques nécessaires pour créer les paysages esthétiques et agréables et découvrir, soutenir et promouvoir les paysages exceptionnels, mais aussi de s'efforcer d'améliorer la compréhension des citoyens sur les principes fondamentaux de la gestion des paysages. Toutefois, ces devoirs étatiques n'ont pas été concrétisés par les dispositions de cette loi.

En matière de plan de paysage, l'État ne possède que le pouvoir relatif à la notification des critères de l'établissement du plan de paysage, que prévoit son article 8 alinéa 2. Fixés en commun par le Ministre de l'Administration et de l'Autonomie, le Ministre de la Culture et du Tourisme, le Ministre de l'Agriculture et de la Sylviculture, le Ministre de l'environnement, le Ministre de la Construction et du Transport, le Ministre de la Mer et du Produit marin et Chef de l'Agence nationale des Forêts, les critères ont été publiés le 18 décembre 2007 au nom du « Guide relatif à l'établissement du plan de paysage »[686]. Ce Guide consiste à conduire les collectivités territoriales à l'élaborer facilement et systématiquement. Il explique en détail la procédure et les conditions que déterminent les dispositions législatives et réglementaires, mais également il propose la forme et le contenu détaillé du plan. En particulier, il classe ce plan en deux catégories : « le plan général de paysage (기본경관계획) » et « le plan spécial de paysage (특정경관계획) ». Le premier est un plan visant à présenter une direction pour la préservation,

[686] Ministère de la Construction et du Transport, Annonce n° 597 du Ministre de la Construction et du Transport du 18 décembre 2007 publiant le guide relatif à l'établissement du plan de paysage (경관계획수립지침).

la gestion et la formation des paysages dans l'ensemble du territoire d'une collectivité territoriale, tandis que le dernier est un plan favorable à une partie de ce territoire ou aux éléments spéciaux du paysage. Mais les collectivités territoriales peuvent utiliser de façon sélective lors la préparation du projet de plan de paysage et, selon le cas, elles peuvent en tenir compte de leur propre manière en ne l'appliquant pas. De plus, ce Guide est utile à l'établissement des plans concernant la protection et la mise en valeur des paysages locaux, et non pas la gestion cohérente des paysages dans l'ensemble du territoire national. Ainsi, il ne semble pas que les plans de paysage soient élaborés sous la direction des politiques publiques nationales du paysage[687].

Par ailleurs, l'État n'a aucune compétence en matière de mise en œuvre de l'aménagement du paysage et de la création de la Commission des paysages[688]. D'abord, l'État ne peut mettre la main à l'aménagement du territoire favorable à la formation des paysages dans le cadre de cette loi. De plus, celle-ci ne prévoit pas de fondement juridique susceptible de permettre que l'État aide financièrement les collectivités territoriales ayant les difficultés financières, en tenant compte de la gestion cohérente des paysages sur le territoire national. Comme l'aménagement du paysage, la Commission des paysages ne peut être créée qu'en tant qu'organisation appartenant au chef des régions ou départements. Il serait donc difficile de contrôler, au point de vue de l'ensemble du territoire national, les travaux de construction, d'aménagement ou d'équipement susceptibles d'avoir une incidence sur les paysages.

### 2. L'insuffisance de l'efficacité

L'élaboration de la loi du 17 mai 2007 a permis aux autorités administratives d'obtenir un fondement juridique dans la gestion et la formation des paysages. En revanche, d'après, Young-Jin An, la portée de la loi était principalement limitée à l'effet déclaratif[689]. Autrement dit, les instruments en vue de la protection et de mise en valeur des paysages manquent de force obligatoire. Cela peut provoquer la difficulté de la gestion systématique des paysages, en tant qu'objectif prévu à l'article 1er de la loi.

---

[687] Dongjin KANG, Wanjong YU, Hyeongbok LEE, Hyeseon BYEON, Jinok YUN, Seokhyeon LEE, Juyeong CHA, Howoon CHOI, Yeongtaek LIM, *op. cit.*, p. 16.

[688] La loi du 17 mai 2007 ne confère également pas à l'État de compétence relative à l'accord de paysage.

[689] Young-Jin AN, « Les mesures de réforme juridique pour assurer l'efficacité de la gestion des paysages », *Recherche en droit public*, n° 14-1, Association du droit public comparé de Corée du Sud, février 2013, p. 313.

D'abord, l'établissement du plan de paysage dépend de la discrétion du chef des régions et départements car le législateur ne l'a pas rendue obligatoire. Pour cette raison, les chefs peuvent esquiver ou retarder l'élaboration de leur plan de paysage, en particulier, ceux des départements de plus petite envergure peuvent se heurter à l'obstacle technique ou financier. En réalité, comme vu précédemment par les données statistiques de 2010, tandis que presque toutes les régions ont achevé l'élaboration de leur plan, la majorité des départements ne l'ont pas encore effectuée. Puisque l'objectif du plan de paysage est de mener systématiquement la préservation, la gestion et la formation des paysages dans un certain périmètre, pour les collectivités territoriales, l'absence de plan de paysage équivaut à celle de politique publique du paysage. De plus, bien que les populations puissent proposer au chef de leur région ou département l'élaboration du plan de paysage, cette lacune fera empêcher de refléter les exigences des citoyens pour la qualité paysagère sur les politiques publiques du paysage[690].

En ce qui concerne la Commission des paysages, le chef de cette collectivité territoriale n'est pas soumis à l'avis de la Commission, même si l'émission de l'avis correspond à la procédure obligatoire. Les autorités administratives risquent donc de ne pas refléter des avis rationnels des experts concernés sur la décision en matière de paysage[691]. De plus, le champ d'application des consultations obligatoires des Commissions des paysages était mis en cause, parce que la Commission n'émet obligatoirement son avis que sur les actions administratives des collectivités territoriales, relatives aux instruments prévus à cette loi. Il s'agit principalement de l'établissement, de la modification ou de l'approbation du plan de paysage, de l'approbation de l'aménagement du paysage, de l'approbation de l'accord de paysage et de la décision de l'aide financière à l'accord de paysage. De fait, la Commission peut donner son avis, en tant que forme administrative, sur les questions en matière de paysage que déterminent d'autres lois. Toutefois, aucune autre loi ne prévoit une telle procédure. Par conséquent, la Commission des paysages ne possède pas le pouvoir de donner son avis sur les grands travaux d'infrastructure tels que la construction de voie, de chemin de fer ou de port et d'autres travaux ayant une incidence sur les paysages tels que l'aménagement rural, de rivière et de littoral[692]. Par ailleurs, le nombre des

---

[690] Jin-Keun PARK, *op. cit.*, p. 203.

[691] Kwangyoun LEE, « La mondialisation du droit du paysage et les défis de la Corée », *op. cit.*, p. 654.

[692] Dongjin KANG, Wanjong YU, Hyeongbok LEE, Hyeseon BYEON, Jinok YUN, Seokhyeon LEE, Juyeong, CHA, Howoon CHOI, Yeongtaek LIM, *op. cit.*, p. 16.

Commissions départementales n'était pas suffisant, comme deux sur trois départements ne se dotaient pas de Commission des paysages en 2010. Par conséquent, cela peut faire obstacle à la participation des experts concernés aux politiques publiques du paysage des départements.

### B. La réforme effectuée

La loi du 17 mai 2007 est modifiée par la loi du 6 août 2013[693] qui est entrée en vigueur le 7 février 2014. La réforme a principalement eu pour objet le renforcement des compétences de l'État et de l'efficacité des instruments de protection et de mise en valeur des paysages. Selon le Ministère de la Législation du Gouvernement (법제처), la modification de la loi a pour objectif de gérer systématiquement les paysages sur le territoire national, de refléter les caractères locaux, de former l'environnement esthétique et agréable sur le territoire national et local et d'améliorer et de compléter des imperfections de la loi[694]. Concrètement, une telle réforme de la loi porte sur la planification paysagère (1), l'aménagement du paysage (2), la Commission des paysages (3) et la sensibilisation aux paysages et de formation des experts (4).

#### 1. La planification des paysages

La loi du 17 mai 2007 modifiée introduit à l'échelle nationale le document de planification paysagère afin de renforcer les compétences de l'État dans le but de gérer systématiquement les paysages. Son article 6 prévoit le plan directeur des politiques du paysage (경관정책기본계획) (a). Par ailleurs, la loi modifiée réforme le plan de paysage pour assurer son efficacité et refléter les caractères locaux (b).

##### a) Le plan directeur des politiques du paysage

L'article 6 alinéa 1er de la loi modifiée dispose que « le Ministre du Territoire et du Transport (국토교통부장관) doit établir et mettre en œuvre le plan directeur des politiques du

[693] Loi n° 12013 du 6 août 2013 sur le paysage (경관법).

[694] Ministère de la Législation du Gouvernement, *Le motif de modification de la loi*, Loi n° 12013 du 6 août 2013 sur le paysage.

paysage en tant que plan quinquennal pour former les paysages esthétiques et agréables du territoire nationale et découvrir, soutenir et promouvoir les paysages exceptionnels ». Lors de l'établissement ou la modification de ce plan, le Ministre du Territoire et du Transport doit consulter les ministres concernés, notamment le Ministre de l'Environnement, et se référer à l'avis de la Commission nationale des paysages après avoir recueilli les opinions du public à travers le débat public. Lors de l'achèvement de son élaboration, il doit le publier au Journal officiel ou le site Internet du Ministère du Territoire et du Transport et l'annoncer aux ministres concernés et chefs des collectivités territoriales.

Comme indiqué à l'alinéa 2 du même article, ce plan directeur comporte les éléments concernant « l'état des paysages sur le territoire national et la perspective de l'évolution des situations », « l'objectif fondamental des politiques du paysage et l'établissement de la vision relative aux paysages sur le territoire national », « la gestion globale et systématique des paysages sur le territoire national », « la gestion intégrée des paysages relatifs à l'infrastructure sociale », « la préservation des paysages exceptionnels et le soutien à cet effet », « la formation des experts en matière de paysage » et « la participation des populations » et « d'autres éléments importants relatifs au paysage ». De plus, il faut que ce plan soit en liaison avec d'autres plans relatifs au paysage, notamment avec « le plan directeur d'amélioration de la qualité de vie des agriculteurs et pêcheurs et de développement de leurs régions »[695].

Le Ministre du Territoire et du Transport a publié le 30 juillet 2015 « le Premier Plan directeur des politiques du paysage (제 1 차 경관기본계획) » qui serait mis en œuvre de 2015 à 2019[696]. Ce Plan a pour objectif d'établir la valeur des paysages avec laquelle les citoyens sympathisent et de créer le système durable de formation des paysages sur le territoire national, sous le slogan « les paysages sur le territoire national à former avec les citoyens ». Pour cela, il adopte trois stratégies d'impulsion : « la diffusion de la connaissance sur la valeur des paysages », « le renforcement de capacité de gestion des paysages » et « l'établissement des

[695] Le plan directeur d'amélioration de la qualité de vie des agriculteurs et pêcheurs et de développement de leurs régions (농업인의 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획) est prévu à l'article 5 alinéa 1er de la loi spéciale n° 7179 du 5 mars 2004 modifiée sur l'amélioration de la qualité de vie des agriculteurs et pêcheurs et la promotion du développement de leurs régions (농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법).

[696] Ministère du Territoire et du Transport, *le Premier Plan directeur des politiques du paysage (2015-2019)*, juillet 2015, pp. 1-48.

bases de l'administration du paysage ». Ces trois stratégies ont respectivement deux ou trois politiques concrètes à réaliser. À savoir, l'État vise à imaginer le futur idéal des paysages sur le territoire national, à dynamiser la participation du public et à développer l'exemple de pilote pour la diffusion de la connaissance sur la valeur des paysages, à promouvoir la recherche fondamentale et le développement technique et à former des experts concernés pour le renforcement de capacité de gestion des paysages, à réviser le système de l'administration du paysage, à améliorer le système de la gestion des paysages et à renforcer le soutien à la gestion des paysages pour l'établissement des bases de l'administration du paysage.

Toutefois, le Premier Plan directeur des politiques du paysage ne possède pas de force obligatoire à l'extérieur, autrement dit il n'implique aucun effet juridique direct pour les particuliers. En effet, en Corée, le statut juridique d'un tel plan correspond à « la planification administrative (행정계획) » qui est en général considérée comme l'une des formes d'actions administratives avec l'acte administratif, la législation administrative, le contrat administratif et l'action du fait administratif[697]. La Cour suprême définit la planification administrative comme « ce qui fixe des critères d'activités de l'administration pour réaliser un certain ordre dans un point du temps postérieur, en synthétisant différentes mesures administratives conformes à cet objectif »[698]. En ce qui concerne son effet juridique, les dispositions de la planification administrative n'obligent pas les administrés dans la plupart des cas. Exceptionnellement, la jurisprudence reconnaît la nature contraignante du plan de gestion d'urbanisme pour les administrés. Car ce plan-ci vise à limiter directement l'exercice des droits des propriétaires des terrains ou immeubles, par exemple la construction ou l'agrandissement des bâtiments, c'est-à-dire qu'il est opposable aux autorisations d'occupation du sol[699]. En revanche, le Premier Plan directeur des politiques du paysage consiste à fixer la direction fondamentale et les stratégies de formation et de gestion des paysages, donc les administrés ne sont pas directement soumis aux

---

[697] Do-Su HWANG, « Recherche sur la notion de plan administratif en tant que forme d'action administrative », *Droit Ilgam*, n° 26, Centre de recherche en droit à l'Université Konkuk, 2013, pp. 595-597 ; Cependant, le Professeur Cheolyong KIM relève que la planification administrative n'est pas une forme originale d'action administrative et qu'elle peut donc revêtir la nature de la législation administrative, de l'acte administrative ou de l'action du fait administratif. : Cheolyong KIM, *Droit administratif*, 2e édition, Séoul, Gosigyesa, 2013, p. 281.

[698] C. Supr., 12 avril 2007, Arrêt 2005 *doo* 1893, *Annulation de la décision relative à l'équipement dans le plan d'urbanisme*, *Gong* 2007. 5. 15. (274), p. 711.

[699] C. Supr., 9 mars 1982, Arrêt 80 *noo* 105, *Annulation de la décision relative à la modification du plan d'urbanisme*, *Gong* 1982. 5. 15. (680), p. 434.

dispositions du Plan. Même si un document de planification administrative ne produit pas d'effet juridique direct sur les particuliers, il peut obliger les autorités administratives concernées et avoir une opposabilité juridique pour des documents inférieurs[700]. Il est évident que les autorités administratives étatiques doivent respecter les dispositions du Premier Plan directeur des politiques du paysage. Or, la loi du 17 mai 2007 modifiée est muette sur la relation entre le plan directeur des politiques du paysage et le plan de paysage, le premier et le dernier se distinguent par la répartition des compétences. Cependant, le Premier Plan des politiques du paysage jouera le rôle d'orientation du plan de paysage qu'élabore le chef des collectivités territoriales pour rechercher la cohérence nationale des plans du paysage. Dans le même esprit, les collectivités territoriales peuvent prendre en compte le Premier Plan établi au niveau national dans l'élaboration de son propre plan.

**b) La réforme du plan de paysage**

La loi du 17 mai 2007 prévoyait l'élaboration facultative du plan de paysage par le chef des collectivités territoriales. Pour assurer l'efficacité législative en la matière, l'article 7 de la loi modifiée impose aux chefs de toutes les régions et des départements de plus de 100 000 d'habitants d'établir obligatoirement le plan de paysage sur la totalité de leur territoire[701]. Pour d'autres collectivités territoriales, leur chef peut facultativement élaborer le plan de paysage sur leur territoire. Ainsi, une telle réforme encourage et facilite la planification des politiques locales de préservation, de gestion et de formation des paysages. En outre, la loi modifiée précise la hiérarchie entre le plan de paysage établi par la région et celui par le département. Son article 9 alinéa 2 prévoit que le premier est supérieur au second. Par conséquent, si la région s'est déjà dotée d'un plan de paysage, les départements recouverts par cette région doivent conformer le plan départemental au régional. Lorsque les dispositions de ces deux plans de paysage divergent, la loi modifiée prévoit que le plan régional s'applique en priorité.

Par ailleurs, la loi modifiée compense également les problèmes relatifs à l'efficacité à la gestion des paysages par la planification. Son article 9 alinéa 1er ajoute, aux éléments constitutifs du plan de paysage les nouveaux éléments, même les éléments qui étaient prévus au décret

[700] Cheolyong KIM, *op. cit.*, p. 283.

[701] En l'espèce, les départements faisant partie des régions qui correspondent à la ville spéciale (특별시) et aux méga-villes (광역시) échappent à l'établissement obligatoire du plan de paysage.

présidentiel y sont compris. Par conséquent, un plan de paysage doit comprendre les éléments concernant « la direction fondamentale et l'objectif du plan », « l'enquête et l'évaluation des ressource paysagères », « la mise en place de la structure du paysage », « la gestion des périmètres qu'il faut prioritairement préserver, gérer et former », « la gestion et la direction des secteurs paysagers et secteurs pittoresques prévus à l'article 37 alinéa 1er de la loi du 4 février 2002 modifiée », « la mise en œuvre des aménagements du paysage », « la gestion et la direction des accords de paysage », « les systèmes d'administration et les mesures d'exercice de la gestion des paysages », « la gestion des types paysagers particuliers comme les paysages naturels, urbains et ruraux ou des éléments paysagers particulier comme les bâtiments, voies, parcs et espaces verts », « l'obtention des ressources financières pour la mise en œuvre du plan et la promotion par étapes du plan » et « en tant qu'autres éléments relatifs à la préservation, à la gestion et à la formation des paysages, ce que prévoient les arrêtés des collectivités territoriales »[702]. Le plan de paysage manquait d'efficacité de la gestion des paysages à cause de l'insuffisance des moyens concernés, le législateur a donc présenté le cadre fondamental de la gestion des paysages[703]. Notamment, le plan de paysage doit désormais mettre en place de la structure du paysage comme l'espace paysager, l'axe paysager et le point paysager, mais encore planifier la gestion des types et éléments paysagers particuliers et des périmètres qu'il faut prioritairement préserver, gérer et former.

La loi modifiée abroge la procédure d'approbation du chef de la région supérieure au plan de paysage qu'élabore le département. Car non seulement l'obtention de cette approbation nécessitait des délais relativement longs en raison de la complexité procédurale, mais aussi la planification paysagère uniformisée était à l'origine de la difficulté de réflexion des caractères départementaux[704]. Aux termes de son article 12 alinéa 1er, le chef des régions ou départements doit, lors de l'élaboration ou la modification du plan de paysage, consulter à l'avance les ministres intéressés comme le Ministre de l'Environnement, et puis écouter l'avis de la

---

[702] Les collectivités territoriales peuvent exclure certains éléments constitutifs du plan de paysage selon les circonstances sauf les éléments concernant « la direction fondamentale et l'objectif du plan », « l'enquête et l'évaluation des ressource paysagères », « la mise en place de la structure du paysage » et « la gestion des périmètres qu'il faut prioritairement préserver, gérer et former ».

[703] Département de l'architecture, de la culture et du paysage, *Le contenu principal de la loi modifiée sur le paysage et les questions et réponses*, Ministère du Territoire et du Transport, mai 2014, p. 7.

[704] *Ibid.*, p. 8.

Commission des paysages. Pour réduire le délai de consultation, l'alinéa 2 du même article impose aux ministres demandés de déposer, sauf dans le cas de circonstances exceptionnelles, leur avis dans les 30 jours suivants la date à laquelle ils reçoivent une telle demande. Si les ministres demandés ne présentent pas leur avis dans ce délai, il est considéré que la consultation est effectuée.

### 2. L'aménagement du paysage

La loi modifiée permet à l'État d'intervenir directement à l'aménagement du paysage, en revanche, la compétence des départements est limitée. Désormais, un ministre ou le chef des régions peut indépendamment entreprendre un aménagement du paysage dans le périmètre du plan de paysage. D'autres personnes qui ont l'intention de le mettre en œuvre doivent obtenir l'approbation du ministre compétent ou chef de la région intéressée en déposant le dossier du projet d'aménagement[705]. Le département ne peut par conséquent entreprendre lui-même l'aménagement du paysage sans approbation, même dans le périmètre de son plan de paysage. Concernant la répartition des compétences relatives au Conseil de la promotion de l'aménagement du paysage et à l'aide financière, le législateur a adopté la même disposition. L'État et les régions peuvent fournir des subventions ou prêts pour tout ou partie des dépenses de l'aménagement du paysage et créer le Conseil de la promotion de l'aménagement du paysage, mais le département n'a aucune compétence en la matière.

Étant donné que la loi modifiée confère à l'État une position de principal acteur en matière de protection et de mise en valeur des paysages, notamment l'élaboration du plan directeur des politiques publiques du paysage, il est naturel que l'État ait le pouvoir d'entreprendre l'aménagement du paysage afin de réaliser son plan directeur. En revanche, il semble que soit irraisonnable et inutile la procédure d'approbation du chef de la région supérieure au projet d'aménagement du paysage que met en œuvre le département. En effet, la loi modifiée abroge la procédure d'approbation par rapport au plan départemental de paysage, afin de bien refléter les caractères locaux sur ce plan. Malgré cela, il est critiquable que le département ne puisse le

[705] L'article 16 alinéa 3 de la loi du 17 mai 2007 modifiée prévoit que le ministre et le chef de la région qui reçoivent une demande décident, après avis de la Commission nationale des paysages ou de la Commission régionale des paysages, l'approbation du projet d'aménagement du paysage.

lancer librement à la lumière de l'objectif de la loi vers la garantie de l'identité locale dans les politiques publiques du paysage.

### 3. La Commission des paysages

D'abord, la loi du 17 mai 2007 modifiée réforme l'organisation des Commissions des paysages en tant qu'organisation consultative (a). En outre, elle élargit le champ d'application des consultations obligatoires des Commissions des paysages pour assurer l'efficacité des politiques publiques du paysage (b).

#### a) La réforme d'organisation des Commissions des paysages

L'article 29 alinéa 1er de la loi modifiée établit la Commission nationale des paysages sous le Ministre du Territoire et du Transport pour la charger de la procédure de consultation obligatoire et facultative en matière de paysage. En revanche, l'alinéa 2 du même article prévoit que le département ne constitue pas la Commission départementale des paysages, et que le chef du département peut demander au chef de sa région supérieure l'avis de la Commission régionale des paysages. L'intention du législateur vise à élever le niveau d'un tel avis par l'organisation consultative plus spécialisée et équitable. Car les départements peuvent avoir des difficultés pour organiser une commission départementale, faute d'experts compétents à l'échelle départementale.

#### b) Le champ d'application des consultations obligatoires

La Commission nationale des paysages et les Commissions régionales des paysages doivent obligatoirement donner aux autorités publiques concernées leur avis par rapport aux actions fixées par les dispositions législatives et réglementaires tels que le plan de paysage, l'aménagement du paysage, l'accord de paysage et l'aide financière à l'accord de paysage. Étant donné que le champ d'application des consultations obligatoires se fait critiquer car cette procédure ne s'appliquait pas aux grands travaux d'infrastructure ou autres travaux ayant une incidence sur les paysages, la loi modifiée introduit la procédure de consultation obligatoire pour les travaux d'infrastructure sociale (사회기반시설, l'article 26), les travaux d'exploitation (개발사업, l'article 27) et la construction des bâtiments (건축물, l'article 28).

D'abord, les autorités administratives qui ont l'intention de procéder aux travaux d'infrastructure sociale d'envergure fixée par décret présidentiel doivent désormais demander l'avis de la Commission nationale ou régionale des paysages. L'article 26 alinéa 1er de la loi modifiée définit ces travaux comme la construction de voie et de chemin de fer national et local, l'aménagement de rivière et d'autres travaux déterminés par les arrêtés des collectivités territoriales. Selon l'article 18 du décret du 18 novembre 2007 modifié, sont l'objet de cette procédure la construction de voie ou de chemin de fer de montant supérieur à 50 milliards wons sud-coréens et l'aménagement de rivière de montant supérieur à 30 milliards wons sud-coréens. Puisqu'en 2012, 39 des 44 travaux concernés qui sont concédés par l'État dépassent ces montants fixés, on peut s'attendre à ce que la procédure de consultation obligatoire s'applique à la plupart des travaux d'infrastructure sociale[706].

Les travaux d'exploitation déterminés par décret présidentiel font également l'objet de la procédure de consultation obligatoire. Ils sont considérés dans l'article 19 du décret du 18 novembre 2007 modifié comme les travaux d'exploitation[707] effectués sur une surface supérieure à 30 000 $m^2$ dans la zone urbaine[708], ceux effectués sur une surface supérieure à 300 000 $m^2$ dans les zones autres que la zone urbaine et ceux effectués sur une surface supérieure à 200 000 $m^2$ pour l'aménagement du cadre de vie des régions d'agriculture et de pêche, quelle que soit la zone. L'article 27 alinéa 1er prévoit que la personne qui a l'intention de commencer de tels travaux doit déposer à la Commission nationale ou régionale des paysages le dossier du projet paysager qui comporte les éléments concernant la direction fondamentale et l'objectif du projet paysager, la situation actuelle des paysages autour du terrain des travaux, la mise en place de la structure du paysage et la conception fondamentale en trois dimensions de la structure de

---

[706] 17 des 21 constructions de voies et 11 des 11 constructions de chemins de fer ont dépassé le montant de 50 milliards wons sud-coréens, et 11 des 12 aménagements de rivières ont dépassé le montant 30 milliards wons sud-coréens. : Département de l'architecture, de la culture et du paysage, *op. cit.*, p. 11.

[707] Les travaux d'exploitation sont définis dans l'article 2 de la loi n° 6242 du 28 janvier 2000 sur l'exploitation urbaine (도시개발법) comme les travaux visant à construire le complexe ou le village qui fait fonction de logement, de commerce, d'industrie, de circulation, d'information et de communication, et d'écologie, de culture, de santé et de bien-être.

[708] L'article 6 de la loi du 4 février 2002 divise le territoire national en 4 zones, en tenant compte des conditions réelles, caractéristiques et de la direction future de l'utilisation des sols et du développement équilibré entre les régions : la zone urbaine (도시지역), la zone contrôlée (관리지역), la zone agricole et forestière (농림지역) et la zone de protection de l'environnement naturel (자연환경보전지역).

l'espace urbaine par les éléments paysagers principaux tels que les bâtiments, voies, parcs et espaces verts. Ainsi, les autorités administratives compétentes décident, en se référant à l'avis de la Commission concernée, l'autorisation de travaux d'exploitation. Puisque 173 des 228 travaux d'exploitation dans la zone urbaine autorisés en 2012 ont dépassé la surface fixée, le volet paysager pourra être mieux pris en considération dans l'urbanisation du territoire qu'avant la réforme de la loi du 17 mai 2007[709].

Par ailleurs, la procédure de consultation obligatoire s'étend désormais même à la construction de certains bâtiments. L'article 28 de la loi modifiée fixe le champ d'application des bâtiments concernés comme les bâtiments dans les secteurs paysagers prévus à l'article 37 alinéa 1er de la loi du 4 février 2002[710], les bâtiments déterminés par arrêté des collectivités territoriales dans les périmètres paysagers qu'il faut prioritairement préserver, gérer et former qui sont fixés par le plan de paysage, ceux déterminés par arrêté des collectivités territoriales que construisent les collectivités territoriales ou les établissements publics nationaux ou locaux et d'autres bâtiments déterminés par arrêté des collectivités territoriales qui sont nécessaires à la gestion des paysages. La Commission régionale des paysages compétente doit émettre au chef de la collectivité territoriale intéressée son avis sur l'impact sur le paysage par la construction de ces bâtiments avant la décision de permis de construire. Même si le nombre des bâtiments faisant l'objet de la procédure de consultation obligatoire est maîtrisé de manière restrictive par l'arrêté des collectivités territoriales, cette réforme est significative en ce que le volet paysager du permis de construire est renforcé. En effet, le permis de construire était délivré par le chef du département, après avis de la Commission de l'architecture qui est composée de fonctionnaires et d'experts en matière d'urbanisme et d'architecture[711]. Ainsi, l'avis de la Commission des paysages qui est composée d'experts en matière de paysage peut permettre aux autorités administratives de prendre en compte le volet paysager dans la délivrance du permis de construire.

---

[709] Département de l'architecture, de la culture et du paysage, *op. cit.*, p. 13.

[710] Les bâtiments déterminés par arrêté des collectivités territoriales peuvent en être exceptés.

[711] L'article 5-5 du décret n° 650 du 10 avril 1962 modifié mettant en vigueur de la loi sur la construction (건축법시행령).

### 4. La sensibilisation aux paysages et la formation des experts

Bien que l'article 4 de la loi du 17 mai 2007 ait déclaré que « l'État et les collectivités territoriales doivent s'efforcer d'améliorer la compréhension des citoyens sur les principes fondamentaux de la gestion des paysages », la loi ne possédait pas de disposition concrète sur ce point. Le législateur a ouvert, dans l'article 32 alinéa 1er de la loi modifiée, la possibilité de promouvoir la sensibilisation des citoyens et autorités publiques aux paysages et la formation et l'éducation des experts pour donner de l'impulsion à la préservation, à la gestion et à la formation des paysages. C'est-à-dire qu'il s'agit de l'aide financière et technique de l'État et des collectivités territoriales à ces activités du secteur public et privé. Cet article propose, à titre d'exemple de sensibilisation, l'attribution des prix aux collectivités territoriales et entrepreneurs qui ont découvert ou créé d'excellents paysages. Pour la formation des experts, les autorités administratives peuvent tenir compte de la coopération avec des établissements d'enseignement. Le soutien de telles activités permettra non seulement la professionnalisation des politiques publics du paysage, mais encore la promotion de la participation du public en la matière.

## CONCLUSION DU CHAPITRE

En Corée, jusqu'à la sortie de la loi du 17 mai 2007, les juristes ne se préoccupaient guère du droit du paysage. Or, l'importance de l'intérêt paysager et de la protection des paysages est convaincue par la jurisprudence civile et administrative depuis les années 1990, et surtout, le juge administratif commence à chercher l'harmonie entre l'exercice du droit de propriété et la garantie du droit au paysage des citoyens. Un tel progrès jurisprudentiel a permis aux juristes de reconnaître le paysage en tant qu'élément essentiel de la qualité de vie des citoyens, mais également il a influé sur l'élaboration d'une loi dédiée à la protection et à la mise en valeur des paysages.

Le législateur coréen a enfin adopté la loi du 17 mai 2007 sur le paysage dont l'objectif est de « contribuer à créer, au niveau national et local, l'environnement esthétique et agréable qui tient compte des particularités locales, en déterminant les dispositions nécessaires à la

préservation, à la gestion et à la formation des paysages, afin de systématiquement gérer les paysages du territoire ». La loi donne pour la première fois une définition juridique du paysage qui englobe différentes dimensions du paysage et qui implique une notion subjective. Elle fixe également les principes fondamentaux de la planification et de la gestion des paysages et les devoirs fondamentaux de l'État, des collectivités territoriales et des citoyens. Pour les moyens concrets de préservation, de gestion et de formation des paysages, elle prévoit « le plan de paysage », « l'aménagement du paysage », « l'accord de paysage » et « la Commission des paysages ». Depuis lors, les collectivités territoriales peuvent non seulement planifier la protection et la mise en valeur des paysages en élaborant leur plan de paysage s'appliquant dans les périmètres fixés, mais aussi créer la Commission des paysages qui est composé d'experts en la matière et en charge de la consultation obligatoire et facultative. À l'occasion de l'aménagement du paysage et de l'accord de paysage, le secteur privé aussi peut contribuer à la création des paysages locaux. En l'espèce, les collectivités territoriales peuvent soutenir techniquement et financement ces activités.

Les juristes et urbanistes critiquent cependant que la loi du 17 mai 2007 montre un manque de compétence de l'État et d'efficacité des instruments de protection et de mise en valeur des paysages. Face à ces problèmes, le législateur réforme la loi en 2013. Désormais, l'État doit élaborer le plan directeur des politiques du paysage en tant que plan quinquennal et peut mettre en œuvre l'aménagement du paysage. Par ailleurs, toutes les régions et les départements de plus de 100 000 d'habitants doivent obligatoirement se doter d'un plan de paysage, et les Commissions nationale et régionales des paysages doivent obligatoirement émettre leur avis pour les travaux d'infrastructure sociale, les travaux d'exploitation et la construction des bâtiments que fixent la loi et son décret.

Il est significatif que l'élaboration de la loi du 17 mai 2007 et sa réforme aient juridiquement reconnu le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des citoyens. Toutefois, la plupart des compétences étatiques concernées relèvent du Ministre du Territoire et du Transport. En effet, la loi a été élaborée à l'initiative du Ministère de la Construction et du Transport qui correspond aujourd'hui à celui du Territoire et du Transport, mais aussi le Ministère inclut le service de l'architecture, de la culture et du paysage qui chargé d'exécuter à l'échelle nationale cette loi. En revanche, le Ministre de l'Environnement ne joue pas un rôle majeur en la matière, bien que ce Ministre ait pour mission de protéger

l'environnement naturel et le cadre de vie et de prévenir la pollution, comme prévu à l'article 39 la loi du 17 juillet 1948 modifiée[712]. Dans le cadre de la loi du 17 mai 2007, le Ministre de l'Environnement ne peut donner que des consultations au Ministre du Territoire et du Transport ou au chef des collectivités territoriales, par exemple lors de l'élaboration et de la modification du plan directeur des politiques du paysage ou le plan de paysage. Pour affirmer que le paysage est un élément important de l'environnement, et appliquer les principes généraux du droit de l'environnement en matière de la protection et de la mise en valeur des paysages, il est nécessaire de renforcer les compétences du Ministre de l'environnement.

[712] Loi n° 1 du 17 juillet 1948 modifiée sur l'organisation gouvernementale (정부조직법).

## CONCLUSION DU TITRE

La notion de paysage en droit français et coréen a évolué de façon semblable vers une notion globale et subjective. Ce phénomène est observé en France à travers la décentralisation des compétences en la matière, l'élaboration des lois Montagne, Littoral et Paysage et l'entrée en vigueur de la Convention européenne du paysage, et en Corée s'observe à travers l'émergence du droit au paysage et l'élaboration de la loi sur le paysage. En particulier, la définition juridique du paysage est adoptée dans une même période en France et en Corée. En France, le paysage était juridiquement défini comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations », grâce à l'entrée en vigueur du 1er juillet 2006 de la Convention européenne du paysage. La loi Biodiversité du 8 août 2016 a intégré la définition du paysage dans le Code de l'environnement en reprenant la définition de la Convention : « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». En Corée, le paysage est juridiquement défini comme « ce qui présente les caractères géographiques constitués de la nature, des éléments artificiels et des aspects de vie des populations », grâce à l'élaboration de la loi du 17 mai 2007. Ces deux définitions ont comme points communs d'être globales et subjectives. Autrement dit, le caractère global et subjectif du paysage se montre dans la mutation de la notion de paysage en droit de ces deux pays, surtout depuis le milieu des années 2000. Les législateurs français et coréen ne proposent plus de critères de paysage à protéger et à mettre en valeur. Par conséquent, toutes les parties de territoire que l'on peut contempler peuvent être considérées comme un paysage, même si celui-ci est estimé quotidien et dégradé. Puisque la perception du paysage dépend du goût des observateurs, le droit aussi reconnaît désormais la dimension subjective de la notion de paysage.

Les instruments juridiques de la protection et de la mise en valeur ont également évolué dans ces deux pays. En France, la loi du 8 janvier 1993 prévoit non seulement la création des directives de protection et de mise en valeur des paysages, mais aussi le renforcement de la prise en compte des paysages dans différents domaines. De plus, l'entrée en vigueur de la Convention européenne du paysage influe sur la direction de l'amélioration de la législation française relative au paysage. En Corée, la loi du 17 mai 2007 introduit différents dispositifs de protection

et de mise en valeur des paysages comme « le plan de paysage », « l'aménagement du paysage », « l'accord de paysage » et « la Commission des paysages », le paysage est donc désormais devenu objet direct du droit. Comme l'article 5 de la Convention européenne du paysage impose de mettre en place des procédures de participation du public, et l'article 3 de la loi coréenne du 17 mai 2007 prévoit qu'« il faut permettre aux populations d'y participer volontairement » pour fixer l'un des principes fondamentaux de la planification et de la gestion des paysages, les instruments juridiques relatifs au paysage devront être ouverts à la participation du public. Mais également, puisque la notion de paysage est subjectivisée, pour les pays démocratiques, les politiques publiques ont besoin de prendre en compte les aspirations des populations par rapport au paysage.

# CONCLUSION DE LA PARTIE

La notion de paysage est empreinte en même temps d'universalité et de subjectivité. Mais son caractère subjectif n'apparaissait pas en droit français et coréen au début de la juridicisation de la notion de paysage. Il a émergé en droit français avec la réforme de la décentralisation des années 1980, et en droit coréen avec la jurisprudence relative au droit de vue et au droit au paysage des années 1990. Bien que la subjectivisation de la notion de paysage soit semblablement observée en droit français et coréen, une règle afférente du droit international n'est pas encore élaborée, qui puisse être appliquée communément dans ces deux pays. En fait, l'établissement d'une Convention visant à prendre en compte des paysages à l'échelle internationale, a été récemment essayé par l'UNESCO et la Fédération internationale des architectes paysagistes (IFLA, *International Federation of Landscape Architects*). Le projet de Convention mondiale sur le paysage a alors été présenté à la Conférence des Nations unies sur le développement durable (Conférence Rio +20) ayant eu lieu du 20 au 22 juin 2012 à Rio de Janeiro[713].

Malheureusement, la Conférence Rio +20 n'a pris aucune décision sur ce projet de Convention[714]. Toutefois, cette tentative a une signification importante car c'est un mouvement international initial en vue de permettre de reconnaître le paysage comme le patrimoine commun de l'humanité et d'établir les bases de coopération mondiale en matière de protection et de mise en valeur des paysages. En particulier, le projet de Convention définit le paysage comme « une portion de la surface de la terre conçue par les hommes, modelée par l'action de facteurs naturels, artificiels et spirituels, tangibles et intangibles, affective à la fois matériel et immatériel, et leur interaction au fil du temps »[715]. Cette définition se rapproche fortement de la notion du paysage qu'a construite la Convention européenne du paysage de 2000. Autrement dit, le projet de

---

[713] Évelyne GAUCHÉ, « Le paysage existe-t-il dans les pays du Sud ? Pistes de recherches sur l'institutionnalisation du paysage », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], n° 15-1, mai 2015, sur le site Internet : « http://vertigo.revues.org/16009 ».

[714] Kwangyoun LEE, *op. cit.*, p. 631.

[715] Kwangyoun LEE, « Étude préliminaire pour le projet de la Convention mondiale sur le paysage », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 34-2, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2012, pp. 12-13.

Convention mondiale a aussi retenu une notion globale et subjective par rapport au paysage. De plus, il insiste sur le renforcement de la participation du public en la matière. Ainsi, la notion de paysage et le droit du paysage ont aujourd'hui tendance à être mondialisés. Grâce à la démocratisation du régime politique et à la coopération internationale, est de plus en plus soutenue l'idée que le droit au paysage doit être garanti à tout citoyen mondial. Pour cela, il est nécessaire que le droit du paysage évolue également vers un régime démocratique.

# DEUXIÈME PARTIE

# APPROCHE PROCÉDURALE DU PAYSAGE EN DROIT

Le paysage est de nos jours reconnu en tant que composante de l'environnement et qu'élément essentiel de la qualité de vie des citoyens. En raison de sa notion globalisée et subjectivisée en droit et grâce à l'évolution de la démocratie politique et de l'État de droit, non seulement les citoyens ont le droit de jouir de paysages, c'est-à-dire le droit au paysage, mais aussi ils sont devenus des acteurs importants dans les politiques publiques du paysage. C'est pourquoi il est nécessaire de remarquer la démocratisation du droit du paysage. Pour cela, on peut évoquer la Convention d'Aarhus de 1998 pour la démocratie environnementale. En fait, cette Convention a repris et concrétisé le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement qui est prononcée le 12 août 1992 à l'occasion de la Conférence des Nation unies sur l'environnement et le développement[716].

En ce qui concerne le droit du paysage, d'une part la Convention d'Aarhus enveloppe le paysage dans les éléments de l'environnement[717] ; d'autre part, elle introduit les instruments juridiques en vue d'assurer le droit à l'environnement des citoyens. La Convention suggère donc que les politiques publiques du paysage doivent être gérées de manière démocratique. Il s'agit de la démocratisation des procédures administratives et juridictionnelles, à savoir la garantie de

[716] Le principe 10 de la Convention de Rio sur l'environnement et le développement dispose que « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ».

[717] L'article 2-3.a) de la Convention d'Aarhus de 1998 définit les éléments de l'environnement comme « l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels, la diversité biologiques et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments ».

l’accès à l’information et de la participation du public au processus décisionnel en matière de paysage (TITRE I) et de l’accès à la justice en matière de paysage (TITRE II).

# TITRE I

# L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIÈRE DE PAYSAGE

En France, l'article 5 de la Convention européenne du paysage prévoit la mise en place des procédures de participation du public dans la définition et la mise en œuvre des politiques du paysage. En Corée, l'article 3 de la loi du 17 mai 2007 impose de permettre aux populations de participer volontairement à l'administration du paysage. Les deux pays insistent de manière semblable sur la participation du public au processus décisionnel en matière de paysage. Or, afin d'y participer, les citoyens doivent pouvoir disposer d'informations concernées. De plus, l'accès à l'information permet aux citoyens de veiller effectivement à l'administration du paysage, donc il peut contribuer à renforcer sa transparence.

L'information et la participation sont considérées comme certains des principes généraux du droit à l'environnement tels que le principe de développement durable, le principe d'intégration, le principe de prévention, le principe de précaution et le principe pollueur-payeur[718]. Parmi les différents principes, le principe d'information et de participation est le plus directement lié à la démocratie environnementale. Ce principe est reconnu et consacré en Corée par la législation, et en France par la Constitution même. Par conséquent, afin de prendre en compte les procédures administratives en vue de la démocratie paysagère, il convient tout d'abord d'observer l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel en matière de paysage en France (CHAPITRE I) en Corée (CHAPTIRE II).

[718] Jean-Claude ZARKA, *Grands principes du droit de l'environnement*, Issy-les-Moulineaux, Gualino éditeur, 2015, p. 34.

# CHAPITRE I
# L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIÈRE DE PAYSAGE EN FRANCE

En France, le principe d'information et de participation en matière d'environnement est un principe à valeur constitutionnelle. Il est prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 qui dispose que « toutes personne a le droit dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». La révision constitutionnelle de 2005 a intégré la Charte de l'environnement de 2004 dans le bloc de constitutionnalité en l'introduisant dans le Préambule de la Constitution de la Cinquième République[719]. Le Conseil constitutionnel a précisé dans sa décision du 19 juin 2008 que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte a valeur constitutionnelle[720], et dans l'arrêt *Commune Annecy*, le juge administratif a repris la formule employée par le Conseil constitutionnel[721].

C'est parce que le paysage est un élément important de l'environnement qu'il est naturel que le principe d'information et de participation s'applique à l'administration du paysage. De plus, la Convention européenne du paysage déclare dans son Préambule que les États membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention, ont à l'esprit la Convention d'Aarhus de 1998 qui prévoit les instruments juridiques en vue de réaliser l'accès à l'information et la participation du public en matière d'environnement. L'amélioration de l'accès à l'information permettra aux citoyens de veiller à la protection et à la mise en valeur des paysages et de faciliter la participation du public (SECTION I). Le renforcement de la participation du public permettra aux citoyens de déterminer l'orientation des politiques du paysage et de fonder l'identité locale que le paysage représente (SECTION II).

---

[719] Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF* n° 51 du 2 mars 2005, p. 3697.

[720] C. C., Décision n° 2008-564 DC, 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, *JORF* du 26 juin 2008, p. 313.

[721] C. E. Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, *R. Lebon*, p. 322.

## SECTION I
## L'ACCÈS À L'INFORMATION

L'accès à l'information est le premier pilier de la Convention d'Aarhus de 1998. Dans ses articles 3 et 4, la Convention impose aux États Parties de fixer les modalités détaillées relatives à l'accès à l'information environnementale. Puisque la France a signé la Convention le 25 juin 1998 et le législateur français a autorisé son approbation le 28 février 2002[722], son effet juridique se situe au niveau intermédiaire entre la Constitution et les lois. Cependant, le droit à l'information environnementale des citoyens était consacré en France par les textes nationaux et européens avant même la entrée en vigueur de la Convention de 1998, et a évolué au fur et à mesure du train de réformes (§ I). Par conséquent, les citoyens peuvent également accéder à l'information paysagère (§ II).

### § I. LE RÉGIME D'ACCÈS À L'INFORMATION ENVIRONNEMENTALE

L'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 et l'article L. 110-1 du Code de l'environnement déclarent le principe d'information en matière d'environnement comme l'un des principes généraux du droit de l'environnement. Autrement dit, toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques. Or, avant la Charte, l'accès à l'information environnementale était réalisé par le régime général de l'accès aux documents administratifs qui a été instauré par la loi du 17 juillet 1978[723]. Celle-ci a permis à toutes les personnes physiques et morales d'accéder aux documents administratifs qui sont considérés dans son article 1er alinéa 2 comme « tous dossiers, rapports, études, comptes

[722] Loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la Convention sur l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), *JORF* du 1er mars 2002, p. 3904.

[723] Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, *JORF* du 18 juillet 1978, p. 2851.

rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, à l'exception des avis du Conseil d'État et des tribunaux administratifs, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives » par l'intermédiaire de la Commission d'accès aux documents administratif (CADA) qui veille au respect de cette liberté. Lors d'une demande de communication, les autorités publiques doivent faire consulter des documents administratifs, sauf ceux protégés par un secret. Dès lors, les citoyens pouvaient également accéder aux documents administratifs en matière d'environnement.

Le régime spécifique d'accès à l'information environnementale s'est instauré à l'échelle communautaire au début des années 1990. À savoir, la Communauté européenne a adopté la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, entrée en vigueur le 31 décembre 1992[724]. Son article 1er dispose que cette directive « vise à assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion, et à fixer les conditions de base dans lesquelles cette information devrait être rendue accessible ». Il s'agit de l'amélioration de la démocratisation des politiques d'environnement à travers la transparence des informations environnementales[725]. En vertu de son article 3 alinéa 1er, les États membres doivent s'efforcer d'imposer aux autorités publiques de mettre les informations relatives à l'environnement à la disposition de toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt[726]. À cet effet, chaque État membre doit fixer les modalités

---

[724] Directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, *JOCE* n° L. 158 du 23 juin 1990, p. 56.

[725] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, 7e édition*, Paris, Dalloz, 2016, p. 149.

[726] Cependant, les États membres peuvent prendre des dispositions leur permettant d'opposer un refus à une demande d'information dans cas de l'information protégée par un secret. Il s'agit, selon l'article 3 alinéa 2 de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, des informations relatives à « la confidentialité des délibérations des autorités publiques, des relations internationales ou au secret de la défense nationale », à « la sécurité publique », à « des affaires qui sont ou ont été pendantes devant une juridiction ou qui font ou qui ont fait l'objet d'une enquête (y compris d'une enquête disciplinaire) ou qui font l'objet d'une instruction préliminaire », à « secret commercial et industriel, y compris la propriété intellectuelle », à « confidentialité des données et/ou des dossiers personnels », aux « données fournies par un tiers sans qu'in y soit juridiquement tenu » et aux « donnes dont la divulgation aurait plutôt pour effet de porter atteinte à l'environnement auquel elles se réfèrent ».

effectives d'accès à l'information. Or, le législateur français n'a pas immédiatement procédé à une transposition. Il semble que le législateur ait estimé que le régime général inauguré par la loi du 17 juillet 1978 englobait les dispositions de la directive de 1990. La transposition de cette directive communautaire n'a été effectuée que par l'ordonnance du 11 avril 2001[727], et le chapitre IV du titre II du Livre I^er^ (les articles L. 124-1 à L. 124-8) a été créé dans le Code de l'environnement.

Publiée le 12 septembre 2002 et entrée en vigueur le 6 octobre 2002 en France, la Convention d'Aarhus de 2008 a amélioré la directive communautaire de 1990[728]. Les articles 4 et 5 de la Convention traitent de l'accès à l'information sur l'environnement, mais ces dispositions ne se limitent pas à l'accès aux informations demandées. Son article 5 impose aux États Parties des obligations relatives au rassemblement et à la diffusion des informations environnementales. Telle est une extension de la démocratie environnementale car cela peut permettre aux citoyens de jouir spontanément les informations environnementales[729]. Ainsi, les États Parties doivent désormais permettre de diffuser au public les informations diverses sur l'environnement qui sont détenues par les autorités publiques, notamment des rapports nationaux sur l'environnement. En outre, en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement comme risques de catastrophes, les autorités publiques sont obligées de diffuser immédiatement et sans retard les informations concernées aux personnes qui risquent d'être touchées.

La directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 en vue d'abroger et de remplacer celle de 1990, est entrée en vigueur le 14 février 2005[730]. Cette

---

[727] Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaire et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, *JORF* n° 0089 du 14 2001, p. 5820.

[728] Décret n ° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la Convention sur l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998, *JORF* n° 221 du 21 septembre 2002, p. 15563.

[729] Michel PRIEUR, « La Convention d'Aarhus sur l'information et la participation : Une coutume internationale en marche », in *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale : Élément d'ici et d'ailleurs...*, Sous la direction de Nadège MEYER et Carine DAVID, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 485.

[730] Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, *JOUE* n° L. 41 du 14 février 2003, p. 26.

nouvelle directive consiste à adapter la législation communautaire à la Convention d'Aarhus de 1998, mais encore à améliorer des dispositions de la Convention[731]. Par exemple, elle consacre son article 7 à la diffusion des informations environnementales sur laquelle la Convention insiste. Tandis que l'article 5 de la Convention oblige les États Parties à la diffusion des informations environnementales qui sont détenues par les autorités publiques, l'article 7 de la directive leur impose de prendre « les mesures nécessaires pour que les autorités publiques organisent les informations environnementales en rapport avec leurs fonctions et qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte, en vue de permettre leur diffusion active et systématique auprès du public ». De plus, la directive suggère la création des liens avec les sites Internet afin de les diffuser efficacement. En France, la loi du 26 octobre 2005 a transposé cette nouvelle directive[732]. Puisqu'en 2005, la Charte de l'environnement de 2004 a été intégrée dans le Préambule de la Constitution de 1958, le droit d'accès à l'information des citoyens prend un essor considérable à ce moment-là. Via de telles réformes internes et internationaux, l'accès à l'information environnementale est aujourd'hui régi principalement par les dispositions du chapitre IV du titre II du livre I[er][733] du Code de l'environnement.

### § II. L'ACCÈS À L'INFORMATION PAYSAGÈRE

L'article L. 124-2 du Code de l'environnement précise qu'est considérée comme information relative à l'environnement toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet les paysages en tant qu'état des éléments de l'environnement. En vertu de l'article L. 124-3 du même Code, toute personne qui la demande reçoit donc communication des informations paysagères détenues par les autorités publiques, sauf si celles-ci rejettent la demande d'une information dont la consultation ou la communication porte atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 124-4[734]. En outre, comme l'article 124-7-I le prévoit, les autorités

[731] Bénédicte DELAUNAY, « L'information et la participation du public en matière d'environnement : Évolutions et perspectives », in *Terres du droit : Mélanges en l'honneur d'Yves JÉGOUZO*, Paris, Dalloz, 2009, pp. 592-593.

[732] Loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, *JORF* n° 251 du 27 octobre 2005, p. 16929.

[733] Les articles L. 124-1 à L. 124-8.

[734] Il s'agit de la consultation ou de la communication qui porte atteinte « aux intérêts mentionnés aux articles L. 311-5 à L. 311-8 du code des relations entre le public et l'administration, à l'exception de ceux visés au e et au h du 2° de l'article L. 311-5, « à la protection de l'environnement auquel elle se rapporte », « aux intérêts de la personne

publiques sont obligées de prendre les mesures permettant au public de connaître ses droits d'accès aux informations paysagères qu'elles détiennent, et de veiller à ce que le public puisse accéder aux informations recherchées.

Par ailleurs, selon l'article 124-7-II, les autorités publiques doivent aussi veiller à ce que les informations environnementales soient précises et tenues à jour et puissent donner lieu à comparaison. Il faut donc organiser la conservation de ces informations afin de permettre leur diffusion par voie électronique. Pour cela, un portail Internet qui est baptisé *Tout sur l'Environnement*, a été créé en juillet 2009 par l'État, et il est aujourd'hui géré par le Ministère de la Transition écologique et solidaire[735]. Ayant pour objectif de faciliter l'accès du public à l'information environnementale, ce portail comporte également les informations en matière de paysage. Ainsi, toute personne peut consulter en ligne les informations paysagères à travers la recherche des informations dans la catégorie « milieux et environnement » et sa sous-catégorie « urbanisme et paysages ». En particulier, les atlas de paysages sont considérés comme information paysagère principale à laquelle le public peut accéder sur ce portail.

Comme constaté précédemment, le programme des atlas de paysages a pour objectif d'identifier, de caractériser et de qualifier tous les paysages de chaque territoire. Les atlas de paysage jouent ainsi un rôle important dans le rassemblement et la diffusion des informations paysagère. Bien que l'entrée en vigueur, en 2006, de la Convention européenne du paysage ait insisté sur le programme des atlas de paysages, ces documents apparaissent déjà en France dans les années 1980[736]. Puisqu'en 2015, 66 atlas de paysages dressés au niveau régional ou

---

physique ayant fourni, sans y être contrainte par une disposition législative ou réglementaire ou par un acte d'une autorité administrative ou juridictionnelle, l'information demandée sans consentir à sa divulgation » et « à la protection des renseignements prévue par l'article 6 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques ». Peuvent également rejeter « une demande portant sur des documents en cours d'élaboration », « une demande portant sur des informations qu'elle ne détient pas » et « une demande formulée de manière trop générale ».

[735] L'adresse du site Internet est la suivante : « http://www.toutsurlenvironnement.fr ».

[736] Est considérée comme le premier document une étude de 1983 intitulée *la Meuse, les paysages*, réalisée par la délégation régionale à l'architecture et à l'environnement (DRAE) de la Lorraine, qui fait un inventaire exhaustif des paysages : Augustin ROCHE, *Les unités et structures paysagères dans les atlas de paysages*, Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, décembre 2007, p. 7.

départemental recouvrent 93% de la superficie du territoire français[737], ces atlas paraissent constituer des outils suffisants pour l'information du public sur les paysages et pour faciliter leur comparaison. En outre, la réactualisation des atlas de paysages qui est prévue tous les 10 ans permet de rendre compte de l'évolution des paysages[738]. La loi Biodiversité du 8 août a enfin créé l'article L. 350-1 B du Code de l'environnement qui prévoit le programme des atlas de paysages. Défini comme « un document de connaissance qui a pour objet d'identifier, de caractériser et de qualifier les paysages du territoire départemental en tenant compte des dynamiques qui les modifient, du rôle des acteurs socio-économiques, tels que les éleveurs, qui les façonnent et les entretiennent, et des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs socio-économiques et les populations concernées », l'atlas de paysages est désormais élaboré dans chaque département, conjointement par l'État et les collectivités territoriales.

Un atlas de paysages traite tout d'abord de l'identification et de la qualification des unités paysagères dans un périmètre régional ou départemental. Une unité paysagère est défini comme « un ensemble de composants spatiaux, de perceptions sociales et dynamiques paysagères qui, par leurs caractères, procurent une singularité à la partie de territoire », et elle se distingue alors « des unités voisines par une différence de présence, d'organisation ou de formes de ces caractères »[739]. L'atlas de paysages renseigne les informations des unités paysagères identifiées et qualifiées. Par exemple, l'atlas de paysages de l'ancienne région Limousin, intitulé *Paysage en Limousin : De l'analyse aux enjeux*, liste et cartographie 32 unités de paysages[740], et présente

---

[737] Aurélie FRANCHI (coordonné par), *Les Atlas de paysages : Méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages*, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, mars 2015, p 13.

[738] Augustin ROCHE, *op. cit.*, p. 10.

[739] Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, *Conclusions des ateliers transfrontaliers sur les Atlas de paysages*, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, 2006, p. 4.

[740] Les unités paysagères limousines identifiées et qualifiées sont les suivantes : Le plateau de Millevaches (1), Le plateau de la Courtine (2), Le massif des Monédières (3), Le pays de Vassivière, (4) Le pays Crocq/Felletin (5), Les hauts plateaux Corréziens (6), Les gorges de la Dordogne (7), La vallée de la Dordogne (8), La Xaintrie (9), Le massif de Guéret (10), Les monts d'Ambazac et de Saint-Goussaud (11), Le mont Gargan (12), Le massif de Toulx-Sainte-Croix (13), Les monts de Blond (14), Les monts de Châlus (15), Les monts de Fayat (16), Les collines d'Aubusson/Bellegarde (17), La basse Combraille (18), Le bassin de Gouzon (19), Le Bas-Berry et la vallée de la Petite Creuse (20), Les gorges de la Creuse et les collines du Guérétois (21), Le plateau de Bénévent-l'Abbaye/Grand-Bourg (22), La Basse-Marche (23), Limoges et sa campagne résidentielle (24), Les collines limousines de Vienne-Briance (25), Le plateau de Rochechouart (26), Le plateau d'Uzerche (27), La campagne

les aspects géographiques, visuels, culturels et écologique de chaque unité en utilisant la carte topographique et les photographies[741]. Cet atlas analyse également les enjeux de protection et de mise en valeur de chaque unité. De plus, au point de vue de l'ensemble des paysages régionaux, l'atlas limousin évoque l'histoire, l'identité et la force du paysage limousin, et à la fois propose les clés d'intervention pour agir durablement. Il s'agit de la connaissance des valeurs paysagères de la région, et donc l'atlas fixe trois clés : « Cinq thèmes généraux, valables pour l'ensemble de la Région, sont développés : les couleurs, les matériaux, l'architecture, l'arbre et l'eau », « Deux grands types de paysages limousins, montagne et campagne-parc, font l'objet chacun d'un chapitre de synthèse, qui condense les caractéristiques évoquées dans la description des unités de paysage » et « Des objectifs d'aménagement durable sont définis sous forme de conseils d'intervention sur le paysage, d'une définition et d'un repérage des paysages remarquables du Limousin[742]. Ainsi, de tels atlas de paysages permettront au public d'accéder aux informations globales et détaillées relatives aux paysages locaux.

## SECTION II
## LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL

Traditionnellement, les juristes français considéraient qu'à la différence de la démocratie politique qui est soutenue par les voix des citoyens, la démocratie administrative peut être suffisamment défendue par le contrôle juridictionnel de l'administration. Pour le Professeur Jean RIVERO, la démocratie administrative, découlée de la démocratie politique, consiste dans la soumission de l'administration à la loi[743]. L'auteur relève donc qu'il suffit de perfectionner la légalité de l'administration à travers le progrès du contrôle juridictionnel pour l'idéal d'une telle

---

résidentielle de Tulle (28), Brive et ses environs (29), Le pays des buttes calcaires et des terres lie-de-vin (30), Le causse corrézien (31) et Le bassin de Meyssac (32).

[741] Direction Régionale de l'Environnement du Limousin, Université de Limoges, Région Limousin, *Paysage en Limousin : De l'analyse aux enjeux*, décembre 2005, pp. 57-136.

[742] *Ibid.*, p. 137.

[743] Jean RIVERO, « À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », in *Mélanges offerts à René SAVATIER*, Paris, Dalloz, 1965, p. 825.

démocratie. Mais de nos jours, la démocratie administrative s'établit sur les deux piliers : la procédure administrative contentieuse, mais également la procédure administrative non contentieuse[744]. Quant à la dernière, la participation du public est son exemple le plus représentatif.

La participation du public est en particulier remarquable dans le domaine environnemental et considérée comme l'un des principes généraux du droit de l'environnement (§ I). Puisque les paysages font partie de l'environnement, il convient de mettre à l'étude l'application du principe de participation en matière de protection et de mise en valeur des paysages (§ II).

## § I. LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Le principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992 souligne que la participation du public est « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement ». Ainsi, il déclare que toute personne doit avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision en la matière et que les État doivent faciliter et encourager la participation du public. Après cela, le législateur français s'en préoccupe et l'État signe un traité international consacré à la garantie du droit à la participation des citoyens. De plus, ce droit est devenu un principe de valeur constitutionnelle (A). Actuellement, les articles L. 120-1 à L. 123-33 du Code de l'environnement prévoient les conditions et procédures de participation du public en matière d'environnement (B).

### A. L'évolution du droit à la participation en matière d'environnement

C'est la loi du 2 février 1995, dite « loi Barnier », qui introduit pour la première fois en droit de l'environnement le principe de participation[745]. Celui-ci a été modifié et complété par la loi du 27 février 2002[746] et la loi du 27 décembre 2012[747], et défini aujourd'hui à l'article L. 110-

[744] Bertrand FAURE, « Les deux conceptions de la démocratie administrative », *RFDA*, n° 3, juillet-août 2013, p. 710.

[745] Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *JORF* n° 29 du 3 février 1995, p. 1840.

[746] Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JORF* du 28 février 2002, p. 3808.

1 du Code de l'environnement. Il implique que « toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente ». On peut contester que la notion de participation comporte celle d'accès à l'information et celle de concertation. En outre, l'information et la concertation sont le préalable pour la réaliser le principe de participation[748]. L'article 2.4 de la Convention d'Aarhus définit d'ailleurs le public comme « une ou plusieurs personne physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes ». Ainsi, le droit à la participation signifie que toute personne a le droit de participer aux politiques environnementales sans condition telle que la citoyenneté, la nationalité et l'intérêt à agir[749]. Un tel droit des citoyens a fortement évolué en France grâce à l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus de 1998 (1) et à la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement de 2004 (2).

### 1. La Convention d'Aarhus de 1998 et la participation

Dans ses articles 6, 7 et 8, la Convention prévoit pour son deuxième pilier les conditions et la procédure de participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement. Ces articles traitent des types de participation du public : « la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières (l'article 6) », « la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement (l'article 7) » et « la participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale (l'article 8) ».

Concernant la participation prévue à l'article 6 de la Convention, ce type de participation est considéré comme le type de participation la plus développée[750]. Étant donné que les décisions particulières correspondent à la réalisation la plus concrète et la plus complète des politiques

---

[747] Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, *JORF* n° 0302 du 28 décembre 2012, p. 20578.

[748] Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit de l'environnement, 10e édition*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p. 13.

[749] Marianne MOLINER-DUBOST, « Le destinataire des politiques environnementales », *RFDA*, n° 2, mai-juin 2013, p. 506.

[750] Michel PRIEUR, *op. cit.*, p. 485.

publiques par les autorités publiques administratives, une telle participation peut influer considérablement et directement sur l'administration environnementale qui est proche des administrés. Dès lors, tout d'abord, les États Parties à la Convention doivent mettre en place la procédure de participation du public par rapport aux activités énumérées à l'annexe I de cette Convention[751]. Il s'agit du secteur de l'énergie, de la production et de la transformation des métaux, de l'industrie minérale, de l'industrie chimique, de la gestion des déchets et des installations et constructions diverses. Les États Parties peuvent également appliquer les dispositions relatives à la participation du public aux activités non listées, lorsque celles-ci ont un effet important sur l'environnement, conformément à la législation interne. L'essentiel de cette procédure de participation du public est que les informations relatives à ces activités ou projets doivent être, de matière efficace et en temps voulu, mises gratuitement à disposition du public. À cet effet, les autorités administratives doivent prévoir des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public et pour que le public participe effectivement au processus décisionnel. Un autre essentiel est que l'article 6 impose également aux États Parties de veiller à prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public et à informer le public sur les décisions prises. À savoir, les décisions finales en matière d'environnement doivent être motivées par rapport à la participation du public. Puisque la Convention d'Aarhus ne prévoit aucune modalité concrète de prise en considération des résultats de la participation du public, chaque Partie doit prendre des mesures en vue d'assurer l'efficacité de la procédure de participation du public aux décisions susceptibles d'influer sur l'environnement.

L'article 7 de la Convention vise à la participation du public aux plans, programmes et politiques en la matière. Il s'agit d'abord de la participation à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable. En l'espèce, comme l'article 6 le prévoit, les informations intéressées doivent être mises à la disposition du public. Quant à l'élaboration des politiques environnementales, la Convention recommande aux États Parties de donner au public la possibilité d'y participer.

Par ailleurs, l'article suivant prévoit la participation à l'élaboration des dispositions juridiques relatives à l'environnement. Les États Parties doivent s'employer à promouvoir une

[751] Mais la Convention d'Aarhus fait une exception pour le cas où les activités y énumérées répondent aux besoins de la défense nationale.

participation effective du public durant la phase d'élaboration des dispositions réglementaires et autre règles juridiques susceptibles d'avoir un effet important sur l'environnement, et à prendre en considération ses résultats dans toute la mesure possible. Pour les mesures nécessaires, la Convention propose aux autorités publiques de fixer des délais suffisants, de publier un projet de règles ou de le mettre à la disposition du public et de donner au public la possibilité de formuler des observations.

Signée par 39 États en 2008, la Convention d'Aarhus est approuvée par le législateur français le 28 février 2002. Ensuite, elle est publiée le 12 septembre 2002 et entrée en vigueur le 6 octobre 2002. Par conséquent, son effet direct en droit interne serait reconnu au niveau intermédiaire entre la Constitution et les lois, en vertu l'article 55 de la Constitution. Toutefois, on peut constater que la jurisprudence interprète strictement l'effet direct de la Convention d'Aarhus. Le Conseil d'État juge dans son arrêt du 6 juin 2007 que, tandis que les paragraphes 2, 3 et 7 de l'article 6 « produisent des effets directes en droit interne », les paragraphes 4, 6, 8 et 9 de l'article 6 et les articles 7 et 8 « créent seulement des obligations entre les États Parties à la Convention et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne »[752]. Il semble que le juge administratif estime que les dispositions prévues aux paragraphes 4, 6, 8 et 9 de l'article 6 et aux articles 7 et 8 n'impliquent pas de mesures concrètes que prendront les États Parties. En revanche, étant donné que le Conseil d'État reconnaît l'effet direct des dispositions prévues aux paragraphes 2, 3 et 7 de l'article 6, ces dispositions peuvent être directement invoquées devant le juge administratif, même si elles ne sont pas intégrées dans la législation interne. Ainsi, lors d'un processus décisionnel touchant l'environnement, les autorités publiques françaises doivent nécessairement informer le public concerné, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus (le paragraphe 2 de l'article 6). En l'espèce, les informations doivent être communiquées dans des délais raisonnables laissant assez de temps (le paragraphe 3 de l'article 6). De plus, dans la procédure de participation du public, elles doivent donner au public la possibilité de soumettre toutes observations, informations, analyses ou opinions par écrit ou lors d'une audition ou d'une enquête publique (le paragraphe 7 de l'article 6).

[752] C. E., 6 juin 2007, *Commune de Groslay*, *R. Lebon*, p. 237.

## 2. La Charte de l'environnement de 2004 et la participation

Le droit à la participation en matière d'environnement a remarquablement évolué en France avec la Charte de l'environnement de 2004 qui est aujourd'hui intégrée dans le Préambule de la Constitution. Aux termes de l'article 7 de cette Charte, tout citoyen a le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans les conditions et limites définies par la loi. Comme constaté précédemment à travers la décision *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés* du Conseil constitutionnel du 19 juin 2008 et l'arrêt *Commune Annecy* du Conseil d'État du 3 octobre 2008, ce droit fondamental est considéré comme ayant valeur constitutionnelle. Par conséquent, la participation du public constitue désormais « un pan incontournable de la démocratie environnementale », ce qui permet aux citoyens de faire entendre leur voix[753]. Cependant, le principe de participation ne s'applique pas sans restriction car l'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit que ses conditions et limites sont définies par la loi. Le Conseil d'État confirme dans son arrêt *Commune Annecy* que ces dispositions « ont réservé au législateur le soin de préciser ''les conditions et les limites'' dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». De telles conditions et limites ont été fixées par la loi du 27 décembre 2012 et l'ordonnance du 5 août 2013[754], puis réformées par deux ordonnances du 3 août 2016[755]. Les dispositions concernées se trouvent actuellement dans le Code de l'environnement.

Le 5° du II de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement précise plus concrètement ce principe constitutionnel comme suit : « toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de

---

[753] Jean-Luc PISSALOUX, « La démocratie participative dans le domaine environnemental », *RFAP*, n° 137-138, 2011, pp. 126-127.

[754] Ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, *JORF* n° 0181 du 6 août 2013, p. 13396.

[755] Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, *JORF* n° 0181 du 5 août 2016, texte n° 10 ; Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, *JORF* n° 0181 du 5 août 2016, texte n° 14.

formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente ». Telle est une reprise de l'esprit de la Convention d'Aarhus. De fait, au début, le législateur réduisait le principe de participation à l'accès des citoyens à l'information environnementale. Pour la définition de ce principe, l'article 1er de la loi du 2 février 1995 dispose que « chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ». Quelques années auparavant, la Convention d'Aarhus a enveloppé la possibilité de formuler des observations du public et la prise en considération des résultats de participation par les autorités publiques dans la notion de principe de participation, et la Charte de l'environnement a affirmé la participation à l'élaboration des décisions publiques. Sous l'influence de ces textes, le principe de participation est actuellement considéré comme une notion qui implique non seulement l'accès du public à l'information, mais aussi la formulation des observations par le public et leur prise en considération par les autorités publiques compétentes.

### B. Les modalités de la participation du public en matière d'environnement

Récemment, l'ordonnances n° 2016-1060 du 3 août 2016 a réformé le Code de l'environnement en vue de « la modernisation des procédures destinées à assurer la transparence de l'information des citoyens et l'efficacité de leur participation à l'élaboration de la décision publique »[756]. Avant tout, le nouvel article L. 120-1 du Code précise les objectifs de participation du public et énumère les droits conférés au public dans le cadre de la mise en œuvre du principe de participation. Selon le I de cet article, la participation du public a pour objet d'« améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique », d'« assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures », de « sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement » et d'« améliorer et de diversifier l'information environnementale ». Le II du même article prévoit que le public peut « accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective », « demander la mise en œuvre d'une procédure de participation », « disposer de délais raisonnables pour formuler des observation et des propositions » et « être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation ».

[756] Ministère de la Transition écologique et solidaire, *Nouvelles avancées en matière démocratisation du dialogue environnemental*, juillet 2017, p. 1.

Sous de tels principes, les articles L. 123-19-1 à L. 123-19-7 du Code de l'environnement traitent des procédures générales de participation du public à l'élaboration des décisions des autorités administratives, en définissant les conditions et limites du principe de participation du public qui est prévu à l'article 7 de la Constitution (1). En outre, ce Code énumère également les procédures particulières de participation du public en matière d'environnement (2).

### 1. Les procédures générales de participation à l'élaboration des décisions

La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 a soumis à la participation du public les décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, qui ont une incidence directe et significative sur l'environnement. À la suite de plusieurs décisions prises en 2011 et en 2012 par le Conseil constitutionnel qui avaient censuré les dispositions relatives à la participation du public du Code de l'environnement[757], la loi du 27 décembre 2012 et l'ordonnance du 5 août 2013 ont introduit les nouvelles procédures de participation du public en élargissant son champ d'application. Il s'agit notamment des procédures générales de participation à l'élaboration des décisions des autorités publiques, qui sont prévues aux articles L. 123-19-1 à L. 123-19-7 du Code de l'environnement[758]. Les articles L. 123-19-1 et L. 123-19-2 définissent respectivement

---

[757] C. C., Décision n° 2011-183/184 QPC, 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement (Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement)*, *JORF* du 15 octobre 2011, p. 17466 ; C. C., Décision n° 2012-262 QPC, 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement (Projets de règles et de prescriptions techniques applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation)*, *JORF* du 14 juillet 2012, p. 11635 ; C. C., Décision n° 2012-269 QPC, 27 juillet 2012, *Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres (Dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public)*, *JORF* du 28 juillet 2012, p. 12356 ; C. C., Décision n° 2012-270 QPC, 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère (Délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation des captages d'eau potable et principe de participation du public)*, *JORF* du 28 juillet 2012, p. 12357 ; C. C., Décision n° 2012-282 QPC, 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement (Autorisation d'installation de bâche publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, *JORF* du 24 novembre 2012, p. 18543 ; C. C., Décision n° 2012-283 QPC, 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*, *JORF* du 24 novembre 2012, p. 18547.

[758] Ces procédures avaient été prévues aux articles L. 120-1 à L. 120-3 de l'ancien Code de l'environnement, mais ceux-ci ont été déplacés par l'ordonnance du 3 août 2016 aux articles L. 123-19-1 à L. 123-19-7 de l'actuel Code de l'environnement.

les conditions et limites du principe de participation du public aux décisions autres que les décisions individuelles et aux décisions individuelles.

En ce qui concerne les décisions autres que les décisions individuelles ayant une incidence sur l'environnement, le projet de décision doit être accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet. Et puis, celui-ci doit être mis à disposition du public par voie électronique et sur demande présentée, et mis en consultation sur support papier. Le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues au plus tard à la date de la mise à disposition, et il peut déposer, par voie électronique ou postale, les observations qui devront parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à 21 jours. Dans l'objectif de permettre aux autorités compétentes la prise en considération des observations du public et la rédaction d'une synthèse de ces observations, le projet de décision ne peut être définitivement adopté qu'après un délai de 4 jours à compter de la clôture de la consultation, sauf absence d'observations. Après la date de publication de la décision et pendant une durée minimale d'un mois, l'autorité doit rendre publics, par voie électronique, la synthèse des observations du public indiquant les observations dont il a été tenu compte et un autre document exposant les motifs de la décision.

Quant aux décisions individuelles ayant une incidence sur l'environnement, le projet de décision ou, lorsque la décision est prise sur demande, le dossier de demande est mis à disposition du public par voie électronique. Lorsque son volume ou ses caractéristiques ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, le public est informé, par voie électronique, de l'objet de la procédure de participation et des lieux et horaires où l'intégralité du projet ou du dossier de demande peut être consultée. Le public est également informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues au plus tard à la date de la mise à disposition, et il peut déposer, par voie électronique, les observations qui devront parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieure à 15 jours. Dans l'objectif de permettre aux autorités compétentes la prise en considération des observations du public, le projet de décision ne peut être adopté qu'après un délai de 4 jours à compter de la date de clôture de la consultation, sauf absence d'observations.

Par dérogation à la procédure de participation à ces deux types de décision, les communes de petite envergure peuvent informer le public par voie d'affichage en mairie. Par ailleurs, la

procédure de participation du public ne s'applique pas aux « décisions des autorités publiques prises conformément à une décision autre qu'une décision individuelle ou à un plan, schéma ou programme ou tout autre document de planification ayant donné lieu à participation du public, lorsque, par ses dispositions, cette décision ou ce plan, schéma, programme ou document de planification permet au public d'apprécier l'incidence sur l'environnement des décisions susceptibles d'être prises conformément à celui-ci » et aux « décisions individuelles prises dans le cadre de lignes directrices par lesquelles l'autorité administrative compétente a défini des critères en vue de l'exercice du pouvoir d'appréciation dont procèdent ces décisions, sous réserve que ces lignes directrices aient été soumises à participation du public dans des conditions conformes à l'article L. 123-19-1, que leurs énonciations permettent au public d'apprécier l'incidence sur l'environnement des décisions individuelles concernées et qu'il n'y ait pas été dérogé ».

### 2. Les procédures particulières de participation

Le Code de l'environnement prévoit quatre types particuliers de participation du public en matière d'environnement. Il s'agit du débat public et de la concertation préalable (a), de l'évaluation environnementale (b), de l'enquête publique (c) et de la consultation locale (d).

#### a) Le débat public et la concertation préalable

Par rapport à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement, la participation du public peut prendre la forme d'un débat public qui porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. Le débat public est considéré comme « une procédure permettant au public de prendre connaissance d'un grand projet d'aménagement dans le but d'en débattre avec le maître de l'ouvrage, notamment en formulant des observations ou des questions »[759]. Cette procédure a été introduite en France par la loi Barnier du 2 février 1995, puis l'ordonnance du 3 août 2016, complétée par le décret du 25 avril 2017[760], a étendu son

[759] Jean-Luc PISSALOUX, *op. cit.*, p. 129.

[760] Décret n° 2017-626 du avril 2017 relatif aux précédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes, *JORF* n° 0099 du 27 avril 2017, texte n°6.

champ d'application à certains plans et programmes. En outre, cette ordonnance a renforcé la procédure facultative de concertation préalable hors du champ du débat public. Ces procédures sont actuellement régies par les articles L. 121-1-A à L. 121-23 et R. 121-1 à R. 121-27 du Code de l'environnement

Tout d'abord, l'article L. 121-1 de ce Code instaure la Commission nationale du débat public (CNDP), en tant qu'autorité administrative indépendante[761], qui est « chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories de projets mentionnés à l'article L. 121-8 dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État[762], dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire », mais également, depuis l'ordonnance du 3 août 2016, « au respect de la participation du public pour les plans ou programmes de niveau national mentionnés au IV de l'article L. 121-8 »[763]. Selon l'article L. 121-8 du Code de l'environnement, la CNDP est saisie de certains

[761] La CNDP est devenue une autorité administrative indépendante par la loi du 27 février 2002.

[762] L'article R. 121-2 du Code de l'environnement fixe ces catégories comme suit :

1° a) Création ou élargissement d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2 x 2 voies à chaussées séparées ;

b) Élargissement d'une route existante à 2 voies ou 3 voies pour en faire une route à 2 x 2 voies ou plus à chaussées séparées ;

c) Création de lignes ferroviaires ;

d) Création de voies navigables, ou mise à grand gabarit de canaux existants ;

2° Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes ;

3° Création ou extension d'infrastructures portuaires ;

4° Création de lignes électriques ;

5° Création de canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures ou de produits chimiques ;

6° Supprimé ;

7° Création d'une installation nucléaire de base ;

8° Création de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs ;

9° Transfert d'eau de bassin fluvial (hors voies navigables) ;

10° Équipements culturels, sportifs, scientifiques, touristiques ;

11° Équipements industriels.

[763] De plus, la CNDP « veille au respect de bonne conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux et, pour les plans et programmes mentionnés au I », « jusqu'à leur adoption ou approbation », « conseille à leur demande les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage ou personne publique responsable sur toute question relative à la participation du public tout

projets d'aménagement ou d'équipement par le ou les maîtres d'ouvrage du projet qui lui adressent un dossier qui décrit les objectifs et les principales caractéristiques, des équipements relatives à sa desserte, les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, ainsi qu'une description des différentes solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet. La CNDP est saisie obligatoirement et automatiquement des projets qui répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par l'article R. 121-2 de la même Code. Par exemple, un débat public dont être organisé lorsque le projet correspond à la création ou l'élargissement d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2 x 2 voies à chaussées séparées dont le coût du projet est supérieur à 300 millions d'euros ou dont la longueur du projet est supérieur à 40 km. Par contre, la CNDP est saisie facultativement des projets qui répondent à un coût prévisionnel moins important ou des caractéristiques techniques plus légères[764]. En l'espèce, non seulement le maître d'ouvrage, mais aussi dix mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France, dix parlementaires, un conseil régional, un conseil départemental, un conseil municipal, un EPCI ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés et une association agréée au niveau national peuvent saisir la CNDP qui aura un délai de deux mois à compter de la publicité du projet par le maître d'ouvrage.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 3 août 2016, la CNDP est également saisie des plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale. Les personnes publiques responsables de l'élaboration de ces plans et programmes sont donc tenues d'adresser à la CNDP un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques, les enjeux socio-économiques, l'identification des impacts significatifs du plan ou du programme sur l'environnement et l'aménagement du territoire, ainsi que les différentes solutions alternatives.

---

au long de l'élaboration d'un projet programme ou projet », et « a également pour mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la participation du public ».

[764] Pour cela, l'article R. 121-2 du Code de l'environnement énumère les seuils du coût prévisionnel et les critères techniques des projets. Par exemple, un débat public peut être organisé lorsque le projet correspond à la création ou l'élargissement d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2 x 2 voies à chaussées séparées dont le coût du projet est supérieur à 150 millions d'euros ou dont la longueur du projet est supérieure à 20 km.

À la suite d'une saisine, la CNDP apprécie, pour chaque projet, plan ou programme si le débat public doit être organisé. Si elle décide d'organiser un débat public, elle détermine les modalités de participation du public au processus de décision. Même si elle décide de ne pas organiser de débat, elle peut décider de l'organisation d'une concertation préalable en en définissant les modalités, en en confiant l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable et en désignant un garant. Il s'agit de l'organisation d'une concertation visant à permettre au public de présenter ses observations et contre-propositions.

Or, le débat public n'est pas organisé que pour les projets, plans et programmes influant sur l'environnement. Selon l'article L. 121-10, le Gouvernement, 60 députés ou 60 sénateur et 500 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France peuvent saisir la CNDP en vue de l'organisation du débat public sur l'élaboration d'un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Le débat public peut se dérouler dans un délai de quatre mois pour les projets ou de six mois pour les plans et programmes, mais susceptible d'être prolongé de deux mois par la décision motivée de la CNDP (l'article L. 121-11). Celle-ci doit publier un compte rendu du débat public et en dresser le bilan dans un délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat. Après le débat public, le maître d'ouvrage du projet ou la personne publique responsable de l'élaboration du plan ou du programme doit décider, par un acte publié[765], du principe et des conditions de la poursuite du plan, du programme ou du projet, préciser, le cas échéant, les principales modifications apportées au plan, programme ou projet et indiquer les mesures qu'il juge nécessaires de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public (l'article L. 121-13). Une telle procédure de débat public joue, en amont du processus décisionnel en matière d'environnement, le rôle de renforcer les obligations pour le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet d'écouter les observations du public.

Par ailleurs, la réforme du 3 août 2016 a également mis en place les dispositions relatives à la concertation préalable en amont de l'élaboration d'un projet, plan ou programme tout en conservant une certaine souplesse. Comme le prévoit l'article L. 121-15-1 du Code de l'environnement, la concertation préalable a pour objet de permettre de « débattre de

[765] Lorsque le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable est une collectivité territoriale ou un EPCI, cet acte donne lieu à une délibération.

l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire », « le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre ». La concertation préalable peut concerner les projets, plans et programmes pour lesquels la CNDP a demandé une concertation préalable, les projets pour lesquels une concertation préalable est menée par le maître d'ouvrage, les projets assujettis à une évaluation environnementale et ne relevant pas du champ de compétence de la CNDP et les plans et programmes soumis à évaluation environnementale et ne relevant pas du champ de compétence de la CNDP.

Contrairement au débat public, la concertation préalable peut se dérouler dans un délai entre quinze jours et trois mois (l'article L. 121-16). Mais le public est informé, quinze jours avant le début de la concertation, des modalités et de la durée de la concertation, et le bilan de cette concertation est rendu public. De plus, l'ordonnance du 3 août 2016 a créé un droit d'initiative des citoyens, associations agrées et collectivités territorial pour demander au représentant de l'État l'organisation d'une concertation préalable (l'article L. 121-19).

**b) L'évaluation environnementale**

L'évaluation environnementale, prévue aux articles L. 122-1 à L. 122-14 du Code de l'environnement, désigne « l'étude d'impact des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements » et « l'évaluation de certains plans et programmes ayant une incidence notable sur l'environnement ». Tous les projets ayant l'importance de l'incidence sur l'environnement ou l'importance de la dimension des ouvrages sont soumis à une étude d'impact visant à apprécier techniquement les conséquences de la mise en œuvre du projet[766]. Les plans et programmes précisés dans l'article L. 122-4[767] font l'objet d'une évolution environnementale qui permettra d'« intégrer la prise en compte de l'environnement dans le premier niveau des décisions qui

[766] Raphaël ROMI, *Droit de l'environnement, 9e édition*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, p. 86.

[767] Par exemple, les plans et programmes en matière d'agriculture, de sylviculture, de pêche, d'énergie, d'industrie, de transports, de gestion des déchets, de gestion de l'eau, de télécommunications, de tourisme ou d'aménagement du territoire peuvent faire l'objet d'une évaluation environnementale systématique.

accompagnent le développement et l'aménagement, celui de la planification »[768]. Ainsi, ces deux régimes consistent à prévenir les conséquences environnementales des activités humaines, c'est-à-dire le respect du principe de prévention, mais ils prennent également en considération le principe de participation en mettant en place la procédure de participation du public. Plus précisément, l'étude d'impact des projets et l'évaluation environnementale des plans et programmes sont mises à disposition du public qui peut formuler ses observations par voie électronique.

#### c) L'enquête publique

L'enquête publique qui précède en général l'expropriation et les grands travaux est considérée comme une procédure représentative de participation du public en matière d'environnement[769]. Elle vise à permettre au public de connaître le teneur du projet et, eu égard à ses réaction, à mieux éclairer la décision des autorités publiques[770]. L'enquête publique était une procédure destinée aux propriétaires ou titulaires de droits réels concernés par le projet, mais elle est réformé et donc devenue la principale procédure de participation du public par la loi du 12 juillet 1983, dite « loi Bouchardeau »[771], qui précède celle du 2 février 1995 déclarant pour la première fois en France le principe de participation. Récemment, l'ordonnance du 3 août 2016 a modernisé le régime de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, en généralisant la dématérialisation l'avis et le dossier d'enquête publique[772]. Son champ d'application et sa procédure sont aujourd'hui prévus aux articles L. 123-1 à L. 123-18 du Code de l'environnement.

---

[768] Yves JÉGOUZO, « L'évaluation environnementale des plans et programmes », in *Mélanges Henri JACQUOT*, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, pp. 313-314.

[769] L'article L. 123-1 du Code de l'environnement dispose que « l'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2 » et que « les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision ».

[770] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 172.

[771] Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, *JORF* du 13 juillet 1983, p. 2156.

[772] Ministère de la Transition écologique et solidaire, *op. cit.*, p. 3.

D'abord, l'article L. 123-2 prévoit le champ d'application de l'enquête publique qui doit être effectuée en amont de l'autorisation, l'approbation ou l'adoption des opérations d'aménagement du territoire[773]. Il s'agit, premièrement, des « projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact »[774], deuxièmement, des « plans, schémas, programmes et autres documents de planification faisant l'objet d'une évaluation environnementale », troisièmement, des « projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin », « projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional », « projets d'inscription ou de classement de sites » et « projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection » et, enfin, des « autres documents d'urbanisme » et « décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumises par les dispositions particulières ». Puisque son champ d'application est ainsi étendu à différentes activités ayant l'incidence sur l'environnement, les enquêtes publiques se déroulent fréquemment en France : environ 10 000 enquêtes par an[775]. Cela étant, l'enquête publique joue un rôle principal afin de permettre au public d'accéder aux informations du projet et d'expliquer ses avis, suggestions et contre-propositions.

Par ailleurs, concernant la procédure d'enquête publique, celle-ci est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise (l'article L. 123-3). Elle est conduite par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête[776] choisi par le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui à

---

[773] L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique qui porte sur une opération n'affectant pas l'environnement est régie par les dispositions du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

[774] En l'espèce, sont exceptés les « projets de création d'une zone d'aménagement concerté », « projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'État », « demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de constriction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale » et « projets d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et d'installations connexes sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive ».

[775] Michel PRIEUR, *op. cit.*, p. 173.

[776] Une commission d'enquête qui est créée dans chaque département et qui est présidée par le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue établit une liste d'aptitude des commissaires enquêteurs.

cette fin (l'article L. 123-4). L'autorité publique doit informer le public du teneur du projet[777] par voie dématérialisée et par voie d'affichage, ainsi que, selon l'importance et la nature du projet, plan ou programme, par voie de publication locale, 15 jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci (l'article L. 123-10). L'enquête publique doit se dérouler au moins 30 jours pour les projets, plans et programmes faisant l'objet d'une évaluation environnementale, mais susceptible être réduite à 15 jours pour un projet, plan ou programme ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale. De telles durées peuvent être prolongées jusqu'à 15 jours par une décision motivée du Commissaire enquêteur ou du président de la Commission d'enquête (l'article L. 123-9).

L'article L. 123-13 du Code de l'environnement impose au Commissaire enquêteur ou à la Commission d'enquête de conduire l'enquête en assurant le principe d'information et de participation. Plus précisément, il faut « permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, « de participer effectivement au processus de décision » et « de faire parvenir ses observations et propositions pendant la durée de l'enquête par courrier électronique de façon systématique ainsi que par toute autre modalité précisée dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête ». Pour cela, le Commissaire enquêteur ou la Commission d'enquête doit recevoir, pendant l'enquête, le maître d'ouvrage de l'opération soumise à l'enquête. Il peut notamment recevoir toute information, demander au maître d'ouvrage de communiquer les documents utiles au public, visiter les lieux concernés, entendre toutes les personnes concernées par le projet, plan ou programme, convoquer toutes les personnes dont il juge l'audition utile et organiser toute réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage.

Lors de la clôture de l'enquête publique, le Commissaire enquêteur ou la Commission d'enquête est tenu de rendre son rapport et ses conclusions motivées qui doivent être

[777] Il s'agit de l'« objet de l'enquête », de la ou des « décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et des autorités compétentes pour statuer », du « nom » et des « qualités du Commissaire enquêteur ou des membres de la Commissions d'enquête », de la « date d'ouverture de l'enquête », de « sa durée » et de « ses modalités », de l'« adresse du ou des sites Internet sur lequel le dossier d'enquête peut être consulté », du (ou des) « lieu (x) ainsi que les horaires où le dossier de l'enquête peut être consulté sur support papier » et du « registre d'enquête accessible au public », du ou des « points » et des « horaires d'accès où le dossier de l'enquête peut être consulté sur un poste informatique » et de la ou des « adresses auxquelles le public peut transmettre ses observations et propositions pendant le délai de l'enquête ».

automatiquement rendus publics (l'article L. 123-15). Le rapport doit faire état des observations et propositions du public et des réponses éventuelles du maître d'ouvrage[778]. Un avis favorable, favorable sous réserves ou défavorable au projet doit être comporté aux conclusions motivées (l'article R. 123-19). Ces documents peuvent permettre aux autorités compétentes pour prendre la décision de tenir compte des observations et propositions du public par rapport aux projets susceptibles d'affecter l'environnement.

#### d) La consultation locale

Instaurée par la loi du 13 août 2004[779], la procédure de consultation locale est prévue aux articles L. 1112-15 à L. 1112-22 du Code général des collectivités territoriales[780]. Il s'agit de la généralisation à toutes collectivités territoriales de la possibilité de consulter leurs électeurs. Les collectivités territoriales peuvent donc prendre en compte l'avis de leurs populations en amont d'un processus de décision à travers cette procédure. Or, récemment, l'ordonnance du 21 avril 2016 a élaboré les dispositions relatives à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement[781], qui sont codifiées aux articles L. 123-20 à L. 123-23 du Code de l'environnement. Cette nouvelle procédure vise à permettre à l'État de « consulter les électeurs d'une aire territoriale déterminée afin de recueillir leur avis sur un projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement » (l'article L. 123-20). Elle se distingue de la procédure de consultation locale prévue au Code général des collectivités territoriales, parce que, tandis que celle-ci est autorisée aux collectivités territoriales, la procédure de consultation locale prévue au Code de l'environnement relève du pouvoir de l'État.

---

[778] L'article R. 123-19 du Code de l'environnement dispose que ce rapport comporte « le rappel de l'objet du projet, plan ou programme », « la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête », « une synthèse des observations du public », « une analyse des propositions produites durant l'enquête » et, « le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public ».

[779] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JORF* n° 190 du 17 août 2004, p. 14545.

[780] Les articles LO. 1112-1 à LO. 1112-14-1 du Code général des collectivités territoriales prévoient la procédure de référendum local en tant que procédure générale de participation des électeurs locaux.

[781] Ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, *JORF* n° 0095 du 22 avril 2016, texte n° 6.

Selon l'article L. 123-20 du Code de l'environnement, la nouvelle procédure peut être engagée lorsqu'un projet d'infrastructure ou d'équipement est susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation relevant de la compétence de l'État, y compris après une déclaration d'utilité publique. Donc les projets déjà autorisés par l'État fait l'objet de cette procédure. La consultation se réalise dans l'aire du territoire couvert par l'enquête publique dont ce projet a fait l'objet[782], et est décidée par un décret qui doit être publié au plus tard deux mois avant la date de la consultation[783] (les articles L. 123-21 et L. 123-23). La CNDP doit élaborer un dossier d'information sur le projet faisant l'objet de la consultation qui comprend un document de synthèse présentant de façon claire et objective le projet, ses motifs, ses caractéristiques, l'état d'avancement des procédures, ses impacts sur l'environnement et les autres effets qui en sont attendus, et qui « mentionne les principaux documents de nature à éclairer les électeurs et comporte les liens vers les sites internet où ces documents peuvent être consultés » (l'article L. 123-26). Au scrutin de la consultation, les électeurs émettent par « OUI » ou par « NON » leurs avis sur la question posée (l'article L. 123-28).

Bien que l'État ne soit pas soumis au résultat du scrutin, il peut tenir compte de l'avis des populations concernées par le projet susceptible d'affecter l'environnement. Les procédures existantes telles que le référendum local et la consultation des électeurs qui régissent par le Code général des collectivités territoriales, ne relèvent que de la compétence des collectivités territoriales qui veulent écouter la voix de leurs populations. Depuis l'ordonnance du 21 avril 2016, l'État a la possibilité de consulter l'avis des populations locales par rapport aux projets relevant de sa compétence, si bien que cette nouvelle procédure est significative. Dès que celle-ci avait été élaborée, une consultation locale sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique a eu lieu le 26 juin 2016 sur plusieurs communes du département de la Loire-Atlantique par le décret du 23 avril 2016[784]. La question prévue l'article 2 du décret a été posée

[782] Lorsque plusieurs enquêtes publiques ont été réalisées au titre de législations distinctes, la consultation se réalise dans l'aire de l'ensemble du territoire couvert par ces enquêtes.

[783] Ce décret doit indiquer l'objet, la date et le périmètre de la consultation, définir la question posée et convoquer les électeurs.

[784] Décret n° 2016-503 du 23 avril 2016 relatif à la consultation des électeurs des communes de la Loire-Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes, *JORF* n° 0097 du 24 avril 2016, texte n° 12.

aux électeurs des communes : « Êtes-vous favorable au projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes ? ». Parmi les 967 457 électeurs inscrits sur les listes électorales, 493 481 électeurs ont participé à la consultation, soit 51, 08% de participation, et 268 977 électeurs (55, 17%) ont répondu « OUI » et 218 534 électeurs (44, 83%) ont répondu « NON »[785]. Après cette consultation, le Premier ministre a assuré que « le gouvernement fera appliquer le verdict des urnes (...) les travaux préparatoires à la réalisation du nouvel aéroport s'engageront dès l'automne prochain, dans le plein respect des réglementations nationale et européenne »[786].

## § II. LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIÈRE DE PAYSAGE

En France, le principe de participation dans le domaine de l'environnement évolue considérablement depuis les années 2000, grâce à la ratification de la Convention d'Aarhus de 1998 et à l'intégration de la Charte de l'environnement de 2004 dans le bloc de constitutionnalité. Depuis lors, le législateur a élaboré différentes procédures de participation et amélioré les procédures existantes. Une telle transformation permet au public de participer au processus décisionnel en matière d'environnement des autorités publiques. Étant donné que le paysage est considéré comme l'un des éléments constitutifs de l'environnement, le principe de participation s'appliquerait également au processus décisionnel en matière de paysage. De plus, la Convention européenne du paysage de 2000, entrée en vigueur le 1er juillet 2006 en France, éclaire le principe de participation en matière de paysage.

Or, l'article 7 de la Charte de l'environnement et les dispositions législatives concernées réduisent le champ d'application du principe de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Les décisions prises au début des années 2010 par le Conseil constitutionnel ont traité du champ d'application de la participation du

---

[785] Services de l'État en Loire-Atlantique, « Projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes, Résultats définitifs de la consultation validés par la Commission de Recensement », 26 juin 2016, p. 1.

[786] Direction de l'Information légale et administrative, « Projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes : la consultation locale du 26 juin 2016 », 27 juin 2016, sur le site Internet : « http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/projet-aeroport-notre-dame-landes-consultation-locale-26-juin-2016.html ».

public, notamment du champ relatif au paysage (A). Puisque la jurisprudence constitutionnelle a limitativement interprété son champ d'application par rapport aux opérations relatives à la protection des paysages, il est nécessaire d'éclaire la particularité de la notion de paysage face au principe de participation (B).

### A. Le champ d'application du principe de participation et le paysage

L'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit que toute personne a le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans les conditions et les limites définies par la loi. Le législateur doit fixer le champ d'application du principe de participation en précisant les décisions ayant une incidence sur l'environnement. Même si les articles L. 123-19-1 et L. 123-19-2 du Code de l'environnement définissent de telles conditions et limites, aucun texte juridique ne donne une définition générale de l'expression d'« incidence sur l'environnement ». Cette notion fera donc l'objet d'une interprétation par les autorités administratives et par le juge administratif. Plusieurs décisions en la matière ont été attaquées devant le juge administratif et le Conseil d'état a renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des dispositions relatives à la participation du public. C'est pourquoi le Conseil d'État a estimé que « les question relatives à la méconnaissance du principe de participation du public avaient un caractère à la fois nouveau et sérieux »[787].

En fait, alors que le législateur est muet sur la définition générale de l'expression d'« incidence sur l'environnement », le Code de l'environnement a considéré cette incidence comme celle direct et significative jusqu'à la réforme de 2012 et de 2013[788]. La participation à l'élaboration des décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics n'était permise que si ces décisions avaient l'incidence directe et significative sur l'environnement (l'ancien article L. 120-1). Par ailleurs, à ce moment-là, la procédure de participation du public aux décisions individuelles ayant l'incidence sur l'environnement n'a pas été encore élaborée,

[787] Bénédicte DELAUNAY, « La pleine portée du principe de participation : À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-183/184 QPC, 14 octobre 2011 », *AJDA*, n° 5/2012, p. 261 ; C. E., 18 juillet 2011, *Association France Nature Environnement*, *Req.* n° 340539, etc.

[788] En revanche, les articles L. 122-4 et suivants du Code de l'environnement ont considéré que les plans et documents ayant « une incidence notable sur l'environnement » étaient soumis à une évaluation environnementale.

autrement-dit l'actuel article L. 123-19-2 (l'ancien article L. 120-1-1) du Code de l'environnement n'existait pas avant la réforme. En conclusion, le champ d'application du principe de participation était très restreint.

Le Conseil constitutionnel a prononcé sa première décision en la matière le 14 octobre 2011 dans le cadre de question prioritaire de constitutionalité (QPC)[789]. Il s'agit d'une vérification de la conformité à la Constitution de l'article L. 511-2 du Code de l'environnement et du paragraphe III de l'article L. 512-7 du même Code, relatifs à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement. Ces dispositions obligeaient la publication, éventuellement par voie électronique, des projets de décrets de nomenclature qui déterminent le régime applicable aux installations classées et des projets de prescriptions générales que doivent respecter les installations soumises à enregistrement. Le Conseil constitutionnel a d'abord estimé que ces décrets et prescriptions constituaient les décisions réglementaires publiques ayant une incidence sur l'environnement. Il a ensuite déclaré que les dispositions en cause étaient contraires à la Constitution car elles n'ont pas assuré la mise en œuvre du principe de participation du public. Ainsi, pour le Conseil constitutionnel, la publication des projets est une condition nécessaire, mais non suffisante[790].

En outre, pour la même raison, le Conseil a prononcé, dans une autre décision, l'inconstitutionnalité de l'article L. 512-5 alinéa 1er du Code de l'environnement relatif à la publication des projet de règles et prescriptions techniques que doivent respecter les installations classées soumises à autorisation, en estimant que ces règles et prescriptions techniques constituent les décisions réglementaires publiques ayant une incidence sur l'environnement[791]. Ainsi, sans aucun doute, les dispositions législatives qui méconnaissent l'article 7 de la Charte de l'environnement sont contraires à la Constitution[792]. Il importe donc de déterminer si une

---

[789] C. C., Décision n° 2011-183/184 QPC, 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement (Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement)*, *JORF* du 15 octobre 2011, p. 17466.

[790] Bénédicte DELAUNAY, *op. cit.*, p. 263.

[791] C. C., Décision n° 2012-262 QPC, 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement (Projets de règles et de prescriptions techniques applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation)*, *JORF* du 14 juillet 2012, p. 11635.

[792] Laetitia FERMAUD, « Le renouveau du principe de participation en matière d'environnement à l'aune de la réforme législative du 27 décembre 2012 », *RFDA*, n° 2, mai-juin 2013, pp. 606-607.

décision a une incidence sur l'environnement. Le Conseil constitutionnel a considéré les décrets délimitant les zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement et les zones d'érosion et y établissant un programme d'actions à cette fin, comme les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement[793]. Par conséquent, la méconnaissance du principe de participation par rapport à ces décrets qui étaient prévus au 5° du II de l'article L. 211-3 du Code de l'environnement est contraire à la Constitution.

De plus, le Conseil constitutionnel a traité de l'incidence des décisions individuelles sur l'environnement. Sa décision du 27 juillet 2012 a déclaré que la délivrance des dérogations aux interdictions de « toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées » et de « toute destruction, altération ou dégradation de leur milieu », prévue au 4° de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement, correspondait à une décision publique ayant une incidence sur l'environnement[794]. Même si cette délivrance des dérogations est une décision non réglementaire, le Conseil constitutionnel a prononcé l'inconstitutionnalité de ces dispositions sans prévoir la participation du public.

Une telle attitude de la jurisprudence a également permis au législateur de réformer la procédure générale de participation du public à l'élaboration des décisions publiques susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. En particulier, le champ d'application de la participation du public aux décisions générales a été élargi par la loi du 27 décembre 2012 et l'ordonnance du 5 août 2013. D'une part, en vertu de l'ancien article L. 120-1 du Code de l'environnement qui est renuméroté l'article L. 123-19-1 par l'ordonnance du 3 août 2016, le principe de participation est dorénavant applicable « aux décisions, autres que les décisions individuelles », « des autorités publiques ». C'est-à-dire qu'il peut s'appliquer non seulement aux décisions réglementaires, mais aussi aux décisions d'espèce comme les déclarations d'utilité publique, et non seulement aux décisions de l'État et de ses établissements publics, mais aussi

---

[793] C. C., Décision n° 2012-270 QPC, 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère (Délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation des captages d'eau potable et principe de participation du public)*, *JORF* du 28 juillet 2012, p. 12357.

[794] C. C., Décision n° 2012-269 QPC, 27 juillet 2012, *Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres (Dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public)*, *JORF* du 28 juillet 2012, p. 12356.

aux décisions des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. De plus, cette réforme a substitué « une incidence sur l'environnement » à « une incidence directe et significative sur l'environnement ». D'autre part, l'ancien article L. 120-1-1 renuméroté l'article L. 123-19-2 par l'ordonnance du 3 août 2016 a été créé dans le Code de l'environnement en vue de prévoir la participation du public aux décisions individuelles. Par conséquent, la réforme de 2012 et de 2013 a permis au public la possibilité de participer aux décisions plus étendues des autorités publiques.

Par ailleurs, s'agissant de la participation du public en matière de paysage, le Conseil constitutionnel a prononcé le 23 novembre 2012 deux décisions contraires dans le cadre de QPC. La première d'entre elles est une décision sur la conformité à la Constitution des dispositions relatives au classement et au déclassement de monuments naturels ou des sites[795], et la seconde est une décision sur la conformité à la Constitution des dispositions relatives aux emplacements de bâches comportant de la publicité et à l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires[796]. D'abord, avec le classement des monuments historiques, le classement des sites est une manière la plus ancienne et la plus traditionnelle de prendre en compte la protection des paysages, comme il a été prévu par la loi du 21 avril 1906. Notamment, la notion de site se compare souvent avec celle de paysage en raison de la relation étroite entre ces deux notions, par exemple, André OUSTRIC a essayées de les distinguer selon leur étendu et leur caractère esthétique[797]. En ce qui concerne les emplacements de bâches et l'installation de dispositifs publicitaires, la publicitaire extérieure est fortement réglementée dans une perspective paysagère depuis la loi du 12 avril 1943. L'abus des affichages publicitaires peut défigurer les paysages urbains et ruraux, si bien qu'il importe de contrôler leur emplacement, leur forme et leurs dimensions. Par conséquent, ces deux décisions du Conseil constitutionnel sont significatives pour fixer le champ d'application du principe de participation en matière de paysage.

---

[795] C. C., Décision n° 2012-283 QPC, 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*, *JORF* du 24 novembre 2012, p. 18547.

[796] C. C., Décision n° 2012-282 QPC, 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement (Autorisation d'installation de bâche publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, *JORF* du 24 novembre 2012, p. 18543.

[797] André OUSTRIC, *Le régime juridique de la protection et de la mise en valeur des sites et des paysages en France*, *tome 1*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, 1975, p. 69.

Le Conseil constitutionnel a apprécié dans sa décision n° 2012-283 QPC que « le classement et le déclassement de monuments naturels ou de sites constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». En effet, l'ancien article L. 341-3 du Code de l'environnement disposait que « lorsqu'un monument naturel ou un site appartenant en tout ou partie à des personnes autres que celles énumérées aux articles L. 341-4 et L. 341-5 fait l'objet d'un projet de classement, les intéressés sont invités à présenter leurs observations selon une procédure fixée par décret en Conseil d'État ». C'est-à-dire que la participation du public au classement des sites était assurée par la procédure prévue au décret. Concernant leur déclassement, l'ancien article L. 341-13 de même Code prévoyait que « le déclassement total ou partiel d'un monument ou d'un site classé est prononcé, après avis de la commission supérieure des sites, par décret en Conseil d'État ». À savoir, il n'y avait aucune procédure de participation du public au déclassement des sites. Si le classement et le déclassement des sites correspondent à une décision ayant une incidence sur l'environnement, les conditions et limites de la participation du public en la matière doivent être fixées par la loi, en vertu de l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004. En outre, le commentaire par les services du Conseil constitutionnel relève que l'ancien article L. 341-3 ne confère le pouvoir de présenter les observations qu'aux intéressés[798]. L'article 7 de la Charte de l'environnement déclare que toute personne a le droit de participer en la matière, si bien que le législateur doit ouvrir ce droit fondamental à tout public.

Étant donné que le Conseil constitutionnel a reconnu une incidence sur l'environnement par rapport au classement et au déclassement des sites, ces dispositions législatives ont été déclarées contraires à la Constitution. Toutefois, ni cette décision, ni son commentaire n'a précisé les motifs sur lesquels il a admis leur incidence sur l'environnement. On peut soupçonner que le Conseil constitutionnel a pensé à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement qui regarde les sites comme le patrimoine commun de la nation. Actuellement, les articles L. 341-3 et L. 341-13 du Code prévoient l'enquête publique en tant que procédure de participation du public aux projets de classement et de déclassement des sites.

[798] Commentaire de la Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*, Conseil constitutionnel, p. 18.

En revanche, le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision n° 2012-282 QPC prononcée le même jour que celle n° 2012-283 QPC, que « les décisions relatives aux emplacements de bâches comportant de la publicité et à l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires ne constituent pas des décisions ayant une incidence sur l'environnement ». Ces deux décisions individuelles relatives à la publicité extérieure peuvent être autorisées par arrêté municipal en vertu de l'article L. 581-9 alinéa 2 du Code de l'environnement. Cependant, celui-ci ne prévoit qu'une possibilité de prendre en considération l'avis de « la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites » au processus décisionnel, aucune participation du public n'est prévue. Il en est de même pour la décision relative à l'installation des dispositifs de publicités lumineuse autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence, selon l'alinéa 3 du même article également mis dans cette décision du Conseil constitutionnel. Puisque le Conseil constitutionnel a jugé que les décisions relatives à ces activités ne constituaient pas des décisions ayant une incidence sur l'environnement, ces dispositions sans la participation du public sont considérées comme ne méconnaissant pas l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Le commentaire par les services du Conseil constitutionnel précise que « si les bâches et les dispositifs publicitaires, en raison de leur impact visuel, peuvent porter atteinte ''à la qualité paysagère du cadre de vue''[799] ou à l'esthétique d'un site, ils n'emportent en eux-mêmes aucune conséquence sur l'environnement selon la définition par extension qu'en donne le Préambule de la Charte (ressources, équilibre et milieu naturels) »[800]. C'est-à-dire que, pour le Conseil constitutionnel, la dégradation des paysages n'affecte pas l'environnement. De plus, s'agissant des décisions relatives à l'installation des dispositifs de publicités lumineuse, le Conseil constitutionnel considère que « si la définition du régime applicable à l'installation des enseignes lumineuses constitue une décision ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, le législateur pouvait, sans méconnaître les exigences de cet article, considérer que chaque décision d'autorisation d'installation de ces enseignes n'a pas, en elle-même, une incidence significative sur l'environnement ». Pour le Conseil constitutionnel, de

[799] Ambroise DUPONT, Rapport à Madame CHANTAL et Monsieur Hubert FALCO, juin 2009, p. 6, cité de Commentaire de la Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement (Autorisation d'installation de bâche publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, Conseil constitutionnel, p. 15.

[800] Commentaire de la Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *ibid.*, pp. 15-16.

telles décisions sont regardées « comme ayant en elles-mêmes une incidence trop faible sur l'environnement pour que la participation du public soit constitutionnellement requise »[801].

Par ailleurs, la décision du Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution de l'ancien article L. 120-1 du Code de l'environnement, car celui-ci méconnaît le principe de participation en prévoyant la procédure de participation du public aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements public ayant une incidence directe et significative sur l'environnement. Cette décision a donc joué le rôle décisif de réformer la procédure générale de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en matière d'environnement ; la loi du 27 décembre 2012 et l'ordonnance du 5 août 2013[802]. Le public peut désormais participer à l'élaboration des décisions publiques, quelles que soient réglementaires ou individuelles, des autorités publiques, quelques soient centrales ou locales.

Toutefois, le législateur n'assure pas la participation du public aux décisions relatives à la publicité extérieure susceptible de porter atteinte à la protection des paysages. Comme constaté juste précédemment, le Conseil constitutionnel a jugé que les décisions d'autorisation la publicité extérieure ne constituaient pas celles ayant une incidence sur l'environnement. Par conséquent, non seulement aucune disposition législative ne prévoit de procédure particulière de participation du public aux décisions en matière de publicité extérieure, mais aussi la procédure générale de participation du public aux décisions publiques, en vertu des articles L. 123-19-1 et L. 123-19-2 du Code de l'environnement, ne peut s'appliquer en la matière. Mais l'autorisation administrative préalable pour la publicité extérieure doit respecter la liberté d'expression. La décision n° 2012-282 QPC a déclaré que les dispositions en cause étaient conformes à la Constitution, sous réserve que les autorités compétentes n'exercent pas « un contrôle préalable sur le contenu des messages publicitaires qu'il est envisagé d'afficher ».

### B. Le paysage et le principe de participation

La Convention européenne du paysage de 2000, entrée en vigueur le 1er juillet 2006 en France, a précisément déclaré le principe de participation en matière de paysage. D'abord, son

[801] *Ibid.*, p. 16.

[802] Laetitia FERMAUD, *op. cit.*, p. 609.

Préambule confirme que la Convention s'est inspirée de l'esprit de la Convention d'Aarhus de 1998 qui prévoit la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement. Plus précisément, l'article 5.c de la Convention européenne du paysage impose aux États Parties de « mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage ». En outre, l'article 6.D leur impose également de « formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public à l'article 5.c ». Ce que la Convention souligne l'importance du principe de participation en matière de paysage se lie étroitement à la particularité de la notion de paysage. Comme son article 1er.a dispose que « ''paysage'' désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations », la Convention considère que le paysage peut être formé par la perception des populations. De ce point de vue, les populations ont vocation à intervenir dans les politiques publiques du paysage, notamment la détermination des paysages à protéger et à mettre en valeur et leur gestion. Par conséquent, le droit au paysage des populations peut être assuré à travers la procédure de participation du public à l'élaboration des décisions relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages.

En France, certaines dispositions de la Convention européenne du paysage ont été récemment intégrées dans le Code de l'environnement. C'est grâce à la loi Biodiversité du 8 août 2016[803] que ce Code donne la définition du paysage (l'article L. 350-1 A) et celle des objectifs de qualité paysagère (l'article L. 350-1 C) en reprenant l'idée de la Convention européenne du paysage. De ce fait, la disposition législative interne affirme précisément que le paysage se construit avec la perception des populations. Une telle notion de paysage peut servir au fondement d'« une véritable politique du paysage en partenariat avec le public »[804]. Toutefois, cette nouvelle loi est malheureusement muette sur le principe de participation en matière de paysage que souligne la Convention. En fait, l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus et la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement ont implanté le principe de participation

[803] Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *JORF* n° 0184 du 9 août 2016, texte n° 2.

[804] Michel PRIEUR, Sylvie DUROUSSEAU, « Paysage et participation du public », in *Paysage et développement durable : Les enjeux de la Convention européen du paysage*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, juillet 2006, p. 177.

en matière d'environnement en France, si bien que ce principe s'applique partiellement au processus décisionnel en matière de paysage.

Comme observé précédemment à travers la décision n° 2012-283 QPC du Conseil constitutionnel, la participation du public est dorénavant assurée en matière de sites par la procédure d'enquête publique. En ce qui concerne les monuments historiques, le périmètre délimité des abords est créé après enquête publique en vertu de l'article L. 621-31 du Code du patrimoine.

Dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement qui influence également la protection et la mise en valeur des paysages, le principe de participation est pris en compte à travers différentes modalités. Il s'agit de l'enquête publique, de la concertation préalable, ainsi que de la participation des électeurs aux décisions locales[805]. En particulier, l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme doivent passer par la procédure de participation du public. Les articles L. 143-22, L. 153-19 et L. 163-5 du Code de l'urbanisme prévoient respectivement le SCoT, le PLU et la carte communale qui sont soumis à l'enquête publique. En outre, selon l'article L. 103-1 du même Code, « lorsque des décisions des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement relevant du présent Code n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquelles elles doivent être soumises à participation du public, les dispositions des articles L. 123-19-1 à L. 123-19-6 du Code de l'environnement leur sont applicables ». Mais également, lorsque les travaux et projets d'aménagement ont l'importance de l'incidence sur l'environnement ou l'importance de la dimension des ouvrages, ils peuvent être soumis à l'étude d'impact qui donne au public une possibilité de formuler ses observations.

Quant à la protection de la nature concernée à celle des paysages, l'article L. 331-2 du Code de l'environnement prévoit que la création des parcs nationaux comporte une enquête publique. Le projet de création de la réserve naturelle et celui de charte d'un parc naturel régional sont soumis à l'enquête publique (les articles L. 332-2 et L. 333-1).

---

[805] Henri JACQUOT, François PRIET, *Droit de l'urbanisme, 7e édition*, Paris, Dalloz, 2015, pp. 124-132.

En revanche, le législateur n'a pas prévu la participation du public aux décisions individuelles en matière de la publicité extérieure. Seul le règlement local de publicité (RLP) est élaboré après enquête publique par l'article L. 581-14-1 du Code de l'environnement, les décisions individuelles relatives à la réglementation de la publicité extérieure, dont des enseignes et préenseignes, sont prises sans passer par la procédure de participation du public. Notamment, les décisions étroitement liées à la protection des paysages qui sont prévues à l'article L. 581-4 du Code de l'environnement - c'est-à-dire l'interdiction de la publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque - ne sont prises par le maire ou le préfet qu'après avis de la Commission départementale de la Nature, des Paysages et des Sites[806], le public ne peut faire ses observations. De plus, comme la décision n° 2012-282 QPC du Conseil constitutionnel l'a jugé, les décisions individuelles relatives aux emplacements de bâches comportant de la publicité et à l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires, prévues à l'article L. 581-9 alinéa 2 du Code de l'environnement, sont censées ne pas constituer les décisions une incidence sur l'environnement. Elles sont alors prises par le maire sans tenir compte des observations du public. Le maire peut prendre en considération l'avis de la Commission départementale de la Nature, des Paysages et des Sites, mais cet avis est loin du principe de participation. Cette Commission qui est présidée par le préfet est principalement composée de fonctionnaires, politiciens et experts en la matière. Alors que les représentants d'associations agréées de protection de l'environnement et, le cas échéant, les représentants des organisations agricoles ou sylvicoles peuvent être nommés en tant que membre de la Commission[807], cela ne peut être regardé comme une participation du public. Car, comme déclaré par l'article 7 de la Charte de

[806] En l'espèce, de telles décisions sont prises sur demande ou après avis du conseil municipal.

[807] Selon l'article R. 341-17 du Code de l'environnement, les membres de la Commission départementale de la Nature, des Paysages et des Sites sont répartis en quatre collèges comme suit :

« 1° Un collège de représentants des services de l'État, membres de droit ; il comprend notamment le directeur régional de l'environnement ;

2° Un collège de représentants élus des collectivités territoriales et, le cas échéant, de représentants d'établissements publics de coopération intercommunale ;

3° Un collège de personnalités qualifiées en matière de sciences de la nature, de protection des sites ou du cadre de vie, de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement et, le cas échéant, de représentants des organisations agricoles ou sylvicoles ;

4° Un collège de personnes compétentes dans les domaines d'intervention de chaque formation spécialisée ».

l'environnement de 2004, le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est conféré à toute personne.

En outre, la procédure de prise des directives de protection et de mise en valeur des paysages, instaurées par la loi Paysage du 8 janvier 1993 et prévues à l'article L. 350-1 du Code de l'environnement, ne donne pas la possibilité au public d'y participer. D'abord, ces directives paysagères sont prises par l'État sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager, définis en concertation avec les collectivités territoriales concernées. De plus, elles font l'objet d'une concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales intéressées et avec les associations de protection de l'environnement agréées et les organisations professionnelles concernées. Au regard de l'article 5.c de la Convention européenne du paysage, le législateur a mis en place les procédures de participation des autorités locales et régionales et des acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage. En revanche, il n'a pas élaboré de procédure de participation du public qui correspond à l'essentiel de cet article. Par ailleurs, le principe d'information est respecté car les directives paysagères sont mises à disposition du public en amont de leur approbation par décret en Conseil d'État, même si l'accès à l'information n'est pas assuré au public à compter du début du processus.

Comme constaté précédemment, le commentaire par les services du Conseil constitutionnel de sa décision n° 2012-282 QPC estime que la dégradation visuelle de la qualité paysagère du cadre de vue ou de l'esthétique d'un site n'emporte aucune conséquence directe sur l'environnement[808]. Cette appréciation se fonde sur ce que le Préambule de la Charte de l'environnement considère que l'environnement comme les ressources et équilibres naturels et le milieu naturel de l'humanité. Mais il ne semble pas que la Charte et son Préambule réduisent la notion d'environnement à certains aspects. Les paysages peuvent être constitués d'éléments naturels qui renferment les ressources et équilibres naturels et le milieu naturel de l'humanité. Mais aussi, le Préambule déclare que « l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains », cette déclaration motive les dispositions législatives prévues à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement : « Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation ». En outre, l'article 10 de la Charte dispose que « la

[808] Commentaire de la Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *op. cit.*, p. 15.

présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France ». Or, la France a déjà signé et ratifié les traités internationaux qui regardent le paysage comme un élément de l'environnement, tels que la Convention d'Aarhus de 1998 et la Convention européenne du paysage de 2000. En particulier, la dernière Convention prévoit l'application du principe de participation dans la conception et la réalisation des politiques du paysage. Selon le principe de non-régression qui est récemment reconnu par la loi du 8 août 2016 en tant que nouveau principe du droit de l'environnement[809], le droit à l'environnement des citoyens et les politiques environnementales doivent être protégés contre les régressions[810]. Une fois que le droit français a bien intégré la notion de paysage dans la catégorie de l'environnement, il n'est pas rationnel que les décisions relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages soient écartées de l'objet de la procédure de participation du public.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel n'a pas tenu compte de la particularité de la notion de paysage dans ses décisions QPC relatives au principe de participation en matière de paysage. La notion de paysage implique une dimension subjective en raison de l'esthétique intrinsèque de cette notion. Pour éviter sa subjectivité, le droit français a indirectement atteint son objectif pendant longtemps. Par conséquent, la protection et la mise en valeur des paysages ont été prises en compte dans la sphère limitée par certains critères relatifs l'esthétique. À cette époque, l'immaturité de la démocratie chargeait totalement le pouvoir législatif et l'administration de la conception et de la réalisation des politiques publiques du paysage. Mais le public n'élisait que ses représentants. Aujourd'hui, la démocratie ne s'appréhende plus par un système permettant aux citoyens de sélectionner leurs élus, et la démocratie participative est évoquée.

En droit français, la notion de paysage a évolué autant que la transition vers la démocratie participative. Le caractère subjectif de la notion de paysage se constate à travers l'article 1er.a de la Convention européenne du paysage et l'article L. 350-1 A du Code de l'environnement qui considèrent que le paysage est perçu par les populations. Le paysage n'est plus l'apanage des puissants et experts, et donc les politiques publiques du paysage doivent être élaborées et réalisée

---

[809] Le 9° de l'article L. 110-1-II dispose que « le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ».

[810] Michel PRIEUR, « Le nouveau principe de ''non régression'' en droit de l'environnement », in *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 6-7.

par la collaboration entre les autorités publiques et le public. En vue de mener la collaboration efficace, il est nécessaire que le droit du paysage comporte les procédures de participation du public. Toutefois, comme Jessica MAKOWIAK relève que la participation du public en matière esthétique n'est pas généralisée en France[811], même si le principe de participation est aujourd'hui renforcé par les réformes constitutionnelles et législatives, ce principe s'applique encore partiellement en matière de protection et de mise en valeur des paysages. L'élargissement du champ d'application de la procédure de participation de public pourra permettre d'approcher plus près de la subjectivité de la notion de paysage que le droit français a faite émerger.

## CONCLUSION DU CHAPITRE

En droit français, au fil des ans, plusieurs textes internes et internationaux sont venus renforcer la démocratie administrative. Celle-ci n'est plus assurée que par le juge administratif. De nos jours, les autorités administratives ont besoin de prendre en considération les avis du public dans la prise de décision. En tant que partenariat avec l'administration, le public a la liberté d'accès aux documents administratifs afin de participer efficacement au processus décisionnel. Une telle démocratie administrative est particulièrement remarquable dans le domaine de protection de l'environnement. La démocratie environnementale a été évoquée à l'échelle internationale par la Déclaration de Rio de 1992. Il s'agit de son principe 10 qui a retenu les droits d'accès à l'information et de participer au processus décisionnel des citoyens en matière d'environnement. Ce principe a été repris par la Convention d'Aarhus de 1998 qui impose aux États Parties de mettre en place les procédures nécessaires. En France, la Convention a été entrée en vigueur le 6 octobre 2002, et ces droits des citoyens ont été finalement consacrés en tant que principe constitutionnel par la réforme constitutionnelle de 2005, c'est-à-dire l'intégration de la Charte de l'environnement de 2004 dans le bloc de constitutionnalité.

L'avènement et le progrès de la démocratie environnementale ont également influencé les procédures relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages. En ce qui concerne l'accès à l'information en la matière, le public peut communiquer des informations paysagères

[811] Jessica MAKOWIAK, *Esthétique et droit*, Paris, L.G.D.J, 2004, p. 352.

détenues par les autorités publiques sur le fondement de l'article L. 142-3 du Code de l'environnement. De plus, le programme des atlas de paysages qui identifient, caractérisent et qualifient tous les paysages de chaque territoire permet au public d'accéder aisément aux informations des unités paysagères identifiées et qualifiées. En particulier, le législateur a construit en 2016 une base législative de l'atlas de paysages en fixant son objectif et les procédures de son élaboration et sa révision. Avant tout, le droit d'information, en tant que condition préalable nécessaire du droit à la participation, doit être garanti pour que le public participe au processus décisionnel en matière de paysage.

L'obligation d'une participation du public aux politiques du paysage est confirmée dans la Convention européenne du paysage de 2000, entrée en vigueur le 1er juillet 2006 en France. La participation du public en la matière peut être partiellement effectuée à travers les procédures d'enquête publique, d'étude d'impact, de concertation préalable et de référendum local en matière de protection du patrimoine, d'urbanisme et d'aménagement et de conservation de la nature. En revanche, le droit à la participation n'est pas assuré aux citoyens en matière de réglementation de la publicité extérieure et de prise des directives paysagères, faute de dispositions législatives prévoyant une procédure de participation du public. Mais également, le Conseil constitutionnel semble juger que les décisions publiques relatives à la protection des paysages ne constituent pas celles ayant une incidence sur l'environnement, si bien qu'il est également difficile d'appliquer la procédure générale de participation du public à l'élaboration des décisions publiques susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, qui est prévue aux articles L. 123-19-1 et L. 123-19-2 du Code de l'environnement. Toutefois, la notion de paysage ne cesse d'évoluer vers la démocratisation en droit français. Comme le paysage est aujourd'hui censé être perçu par les populations, la participation du public en la matière doit être reconnue en tant qu'outil nécessaire pour que les autorités administratives prennent efficacement en compte leurs avis et observations.

# CHAPITRE II
# L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIÈRE DE PAYSAGE EN CORÉE

En Corée, contrairement à la France, le droit du paysage n'est pas influencé par les traités internationaux tels que la Convention d'Aarhus de 1998 et la Convention européenne du paysage de 2000. De plus, la Constitution coréenne qui n'est jamais révisée depuis 1987, ne prévoit pas le principe d'information ou de participation en matière d'environnement. Mais son article 35 alinéa 1er souligne que l'obligation de protection de l'environnement est imposée non seulement à l'État, mais aussi aux citoyens. Plus précisément, la loi du 1er août 1990 modifiée prévoit les devoirs relatifs à la conservation de l'environnement de l'État et des collectivités territoriales (l'article 4), des entrepreneurs (l'article 5) et des citoyens (l'article 6)[812]. En particulier, son article 5 alinéa 2 dispose que « tout citoyen doit collaborer aux politiques de la conservation de l'environnement de l'État et des collectivités territoriales ».

La protection de l'environnement, dont la notion englobe la protection et la mise en valeur des paysages, fait l'objet d'une collaboration entre les autorités publiques et le public. Pour cette collaboration, le Professeur Joonhyeong HONG insiste sur la nécessité d'assurer et de renfoncer l'accès libre à l'information et la participation du public aux politiques publiques environnementales[813]. En matière de protection et de mise en valeur des paysages, il importe également d'assurer au public l'accès à l'information (SECTION I) et la participation au processus décisionnel (SECTION II).

[812] Loi n° 4257 du 1er août 1990 modifiée sur la direction des politiques environnementales (환경정책기본법).

[813] Joonhyeong HONG, *Cours du droit de l'environnement*, Séoul, Pakyoungsa, 2013, p. 29.

## SECTION I
## L'ACCÈS À L'INFORMATION

Alors que la Constitution de la République coréenne de 1987 énumère plusieurs droits fondamentaux, elle est toujours muette sur le droit d'accès à l'information. Cependant, selon la Cour constitutionnelle, le fondement constitutionnel du droit d'accès à l'information se trouve dans l'article 21 de la Constitution qui prévoit la liberté d'expression, parce que les idées des citoyens peuvent être librement formées lorsque l'accès à l'information est suffisamment assuré[814]. Comme le législateur français, le législateur coréen a élaboré une loi transversale relative à la liberté d'accès aux informations administratives, qui s'applique aussi au domaine environnemental (§ I). Quant à la protection et à la mise en valeur des paysages, la loi du 17 mai 2007 sur le paysage prévoit les procédures d'accès à l'information paysagère[815] (§ II).

### § I. L'ACCÈS À L'INFORMATION ET L'ENVIRONNEMENT

En Corée du Sud, depuis les années 1980, les juristes évoquent la nécessité d'adopter une législation permettant au public d'accéder à l'information, et au début des années 1990, le Gouvernement a commencé de la préparer[816]. La loi sur la communication des informations détenues par les institutions publiques a été enfin établie le 31 décembre 1996 et entrée en vigueur le 1er janvier 1998[817]. Après plusieurs modifications, elle joue aujourd'hui le rôle d'une loi transversale qui traite de l'accès aux informations administratives des citoyens. Selon son article 1er, l'objectif de la loi est « de garantir aux citoyens le droit d'information et d'assurer la participation du public aux affaires publiques et la transparence de l'opération de ces affaires, en fixant les dispositions nécessaires à la demande de communication et à l'obligation de diffusion

---

[814] C. Cons., 13 mai 1991, Décision 90 *heon-ma* 133, *Recours constitutionnel sur la demande de reproduction des documents*, *Recueil de jurisprudence* 3, p. 234.

[815] Loi n° 8478 du 17 mai 2007 sur le paysage (경관법).

[816] Sangun AHN, *Droit de la communication de l'information*, Séoul, Jaeum et moeum, 2015, p. 68.

[817] Loi n° 5242 du 31 décembre 1996 sur la communication des informations détenues par les institutions publiques (공공기관의정보공개에관한법률).

par rapports aux informations détenues et gérées par les autorités publiques ». En outre, la loi déclare le principe de communication des informations (정보공개의 원칙) à travers son article 3 qui dispose que « toute information détenue et gérée par les institutions publiques doit être activement rendue publique dans les conditions définies par la présente loi afin de garantir le droit d'information des citoyens ».

Toute personne ayant la nationalité coréenne et les étrangers définis par décret présidentiel peuvent demander les informations détenues et gérées par les institutions étatiques, collectivités territoriales et établissements publics (les articles 3 et 9). L'article 3 du décret du 21 octobre 1997 considère l'étranger comme la personne physique dont le domicile principal est situé dans le territoire coréen ou qui y séjourne temporairement à la fin de science ou de recherche, et la personne morale ou l'association dont le siège est situé dans le territoire coréen[818]. Ainsi, le droit d'information est effectivement accordé à toute personne, non aux personnes intéressées. Toutefois, peut être refusée une demande de communication des informations énumérées à l'article 9 alinéa 1er de la loi du 31 décembre 1996. Il s'agit des informations que d'autres lois ou règlements interdisent de rendre publiques et des informations relatives à l'intérêt national tel que la sécurité nationale, la défense nationale, l'unification entre les Corées du Sud et du Nord et la diplomatie, à la protection de la vie et des biens des citoyens, à l'acte juridictionnel ou à la procédure pénale, au secret administratif et industriel, aux données personnelles ou à la vie privée, au secret commercial des personnes physiques ou morales et au maintien de l'ordre économique.

Afin de délibérer sur les demandes de communication des informations, la Commission de la communication des informations (정보공개심의회) est créée auprès de chaque autorité publique (l'article 12)[819]. En vertu de l'article 11 de la loi, l'autorité publique qui a reçu une demande de communication doit déterminer, en tenant compte de l'avis de la Commission, si

---

[818] Décret n° 15498 du 21 octobre 1997 mettant en vigueur de la loi sur la communication des informations détenues par les institutions publiques (공공기관의정보공개에관한법률시행령).

[819] Cette Commission est composée d'au moins cinq membres, mais d'au plus sept membres, dont un président nommé par l'autorité publique concernée. Les membres sont désignés ou invités parmi les fonctionnaires et agents qui font partie de l'autorité publique concernée et les experts extérieurs. En l'espèce, la moitié des membres doivent se composer d'experts extérieurs en matière d'affaires de l'autorité publique concernée ou de communication des informations.

elle accepte ou refuse la demande dans un délai de dix jours, qui peut être prolongé de dix jours. La décision de refus fait l'objet d'un recours administratif et contentieux (les articles 18 à 20).

Par ailleurs, les informations environnementales peuvent être également communiquées aux citoyens par la procédure prévue à la loi 31 décembre 1996. Or, le droit d'information des citoyens a particulièrement une grande signification en matière d'environnement. La garantie de l'accès à l'information peut conduire la participation volontaire du public et des entreprises aux politiques publiques environnementales, donc il est nécessaire que les autorités publiques rassemblent systématiquement les informations concernées, et puis les diffusent de manière efficace au public[820]. La nécessité d'élaborer une législation spécifique à l'accès à l'information environnementale a été alors évoquée dans les années 1990[821]. De plus, la transparence de l'administration environnementale peut être renforcée par la garantie du droit d'information en la matière[822]. En particulier, il importe de rendre publiques les informations environnementales directement liées à la santé des citoyens, par exemple celles relatives à la pollution de l'eau et de l'air ou aux installations manipulant les produits chimiques[823].

La loi du 1er août 1990 sur la direction des politiques environnementales a enfin introduit les dispositions relatives à la diffusion des informations environnementales à travers sa modification du 30 décembre 2002[824]. L'article 24 de la loi modifiée dispose que « le Ministre de l'Environnement doit s'efforcer de diffuser à tout citoyen les connaissances et informations sur la protection de l'environnement, et de lui permettre d'accéder facilement aux informations environnementales (l'alinéa 1er) », que « le Ministre de l'Environnement peut mettre en place et gérer un réseau d'information environnementale afin de produire et diffuser les connaissances et

---

[820] Hyunho KANG, *Droit de l'environnement*, Séoul, Sinlonsa, 2011, p. 194.

[821] Joonhyeong HONG, « Recherche sur l'idée de l'introduction du système de la communication des informations environnementales », *Revues d'administration*, n° 34-2, Centre de recherche en administration en Corée à l'Université nationale de Séoul, 1996, p. 205.

[822] Choon-Hwan KIM, « Les enjeux et perspectives de la législation environnementale », *Recherche de la législation*, n° 35, Institut de recherche de la législation de Corée du Sud, décembre 2008, p. 17.

[823] Le législateur a intégré les dispositions relatives à la diffusion des informations en matière de produits chimiques dans la loi du 1er août 1990 (Loi n° 4261 du 1er août 1990 sur le contrôle des produits chimiques (유해화학물질관리법)) à travers la modification du 18 mars 2014 (Loi n° 12490 du 18 mars 2014 sur le contrôle des produits chimiques (화학물질관리법)).

[824] Loi n° 6097 du 30 décembre 2002 sur la direction des politiques environnementales (환경정책기본법).

informations mentionnées à l'alinéa 1er (l'alinéa 2) », que « le Ministre de l'Environnement peut demander aux autorités administratives compétentes de déposer les documents nécessaires pour mettre en place et gérer un réseau d'information environnementale, et en l'espèce, les autorités administratives compétentes sont soumises à la demande du Ministre sauf si elles ont une raison spéciale (l'alinéa 3) », que « le Ministre peut, le cas échéant, charger l'organisme spécialisée d'enquêter l'état actuel de l'environnement et de mettre en place et de gérer du réseau d'information environnementale afin d'accomplir la disposition relative à l'alinéa 2 (l'alinéa 4) » et que « le décret présidentiel détermine les éléments nécessaires pour les dispositions prévues aux alinéas 2 et 4 (l'alinéa 5) ».

Le Ministère de l'Environnement administre actuellement « le Réseau d'information environnementale globale (환경종합정보네트워크) » en ligne[825]. Ce Réseau permet aux internautes de rechercher facilement les informations environnementales détenues par différentes institutions publiques et associations sectorielles. En outre, le même Ministre a créé en 2008 « le Système de diffusion des informations environnementales (환경정보공개시스템) ». Le site Internet de ce Système permet aux internautes de consulter les informations et statistiques sur les organismes publics et entreprises privées, telles que le budget ou le compte de vente, la consommation de l'eau et l'énergie et la quantité totale des déchets, ainsi que le fait de la remise des récompenses relatives à la protection de l'environnement ou de l'infraction des règles de droit de l'environnement[826].

### § II. L'ACCÈS À L'INFORMATION PAYSAGÈRE

Toute personne peut demander aux autorités administratives en matière de protection et de mise en valeur des paysages de consulter les documents administratifs concernés, sur le fondement des dispositions de la loi du 31 décembre 1996. Il semble que les documents administratifs traitant des informations paysagères ne correspondent pas aux documents dont l'article 9 alinéa 1er de cette loi interdit la communication. Toutefois, la communication des

[825] L'adresse du site Internet du Réseau d'information environnementale générale est la suivante : « http://www.me.go.kr/home/etips/etipsMain.do?menuId=10142 ».

[826] L'adresse du site Internet du Système de diffusion des informations environnementales est la suivante : « https://www.env-info.kr/member/main/main.do ».

informations préalables en matière d'urbanisme et d'aménagement peut provoquer les spéculations immobilières. Par conséquent, la demande de communication des informations relatives à la concertation préalable entre les autorités compétentes pour élaborer un document d'urbanisme et prendre une décision des travaux d'aménagement, peut être refusée par les autorités administratives en raison du maintien de l'ordre économique[827].

Malheureusement, le Réseau d'information environnementale générale et le Système de diffusion des informations environnementales ne traitent pas directement d'informations paysagères. D'abord, les informations environnementales sont catégorisées en huit secteurs dans le Réseau d'information environnementale. Il s'agit des informations en matière d'eau, d'environnement naturel, de climat et d'air, de déchets, de santé environnementale, d'industrie environnementale et de vie écologique, et d'autres informations. Seul le secteur d'informations en matière d'environnement naturel peut donner aux citoyens les informations paysagères, parce qu'elles englobent les informations relatives aux parcs naturels, zones humides et aires de protections des forêts, susceptibles d'influer sur la protection des paysages. En ce qui concerne le Système de diffusion des informations environnementales, puisque celui-ci vise à diffuser les informations et statistiques environnementales sur les organismes publics et entreprises privées, les informations paysagères n'y sont pas consultables.

En France, c'est principalement le Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer qui est chargé des affaires relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages, même si le Ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, le Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et le Ministre de la Culture et de la Communication sont compétents pour exécuter les tâches affectant les paysages. En revanche, en Corée, de telles affaires relèvent principalement du Ministre du Territoire et du Transport, et par conséquent les informations paysagères ne sont pas intégrées complètement dans les systèmes d'information environnementale gérés par le Ministre de l'Environnement. Bien que le Ministère du Territoire et du Transport présente ses politiques publiques et offre les informations relatives aux règles de droit et aux statistiques concernées à ses affaires sur son site Internet[828], il n'a pas encore rassemblé et systématisé les informations paysagères.

---

[827] Sangun AHN, *op. cit.*, p. 447.

[828] L'adresse du site Internet est la suivante : « http://www.molit.go.kr/USR/ordinance/m_15019/lst.jsp ».

Par ailleurs, le pouvoir législatif prévoit les dispositions relatives à la procédure d'accès à l'information paysagère dans la loi du 17 mai 2007 sur le paysage. Tout d'abord, l'article 4 alinéa 2 de la loi dispose que « l'État et les collectivités territoriales doivent s'efforcer d'améliorer la compréhension des citoyens sur les principes fondamentaux de la gestion des paysages », et l'alinéa 3 du même article dispose que « les citoyens doivent collaborer activement aux politiques de l'État et des collectivités territoriales pour la conservation et l'amélioration des paysages esthétiques et agréables ». Il semble que le législateur considère que l'objectif et l'efficacité de cette loi peuvent être réalisés par une collaboration avec les citoyens, c'est-à-dire la participation du public. Pour cela, il faut leur assurer le droit d'accès à l'information paysagère. La loi comporte donc les procédures de communication et de diffusion les informations concernées par rapport à différents instruments de protection et de mise en valeur des paysages.

Quant à la planification des paysages, l'article 6 alinéa 5 de la loi du 17 mai 2007 modifiée par celle du 6 août 2013[829] impose, aussitôt après l'élaboration du plan directeur des politiques du paysage, au Ministre du Territoire et du Transport de le publier au Journal officiel ou sur le site Internet du Ministère du Territoire et du Transport. Aux termes de l'article 12 alinéa 3, le chef des collectivités territoriales doit, de la manière prévue par décret présidentiel, publier le plan de paysage et permettre aux populations de le consulter, lorsque son plan est élaboré ou modifié. L'article 6 du décret du 13 novembre modifié prévoit que le plan de paysage élaboré ou modifié est publié au bulletin officiel de la collectivité territorial intéressée et que les documents liés à ce plan se communiquent aux populations pour au moins 30 jours[830].

S'agissant de l'aménagement du paysage, la loi modifiée ne prévoit pas d'information paysagère à rendre publique. Cependant, selon son article 18 alinéa 2, l'État et les collectivités territoriales peuvent, le cas échéant, ordonner aux maîtres d'ouvrage de l'aménagement du paysage de faire un rapport nécessaire et de déposer les documents concernés. Un tel pouvoir des autorités administratives pourra poser un fondement du droit d'accès des citoyens à l'information paysagère. Par ailleurs, concernant l'accord de paysage, la loi modifiée oblige le chef des régions à la diffusion des informations paysagères. À savoir, le chef des régions doit rendre public le

[829] Loi n° 12013 du 6 août 2013 sur le paysage (경관법).

[830] Décret n° 20376 du 13 novembre 2007 modifié mettant en vigueur de la loi sur le paysage (경관법 시행령).

contenu de l'accord de paysage au bulletin officiel local et permettre aux populations de le consulter pour au moins 30 jours (l'article 20 alinéa 2 de la loi modifiée et l'article 6 du décret modifié).

En France, le programme des atlas de paysage, prévu à l'article L. 350-1 B du Code de l'environnement, joue un rôle important dans l'accès des citoyens à l'information, mais il n'y a pas de tel programme en Corée. Par conséquent, les collectivités territoriales rendent publiques de leurs propres manières les informations paysagères. Par exemple, la ville de Séoul, la capitale de la Corée du Sud, utilise son site Internet « le Portail de l'urbanisme de Séoul (서울도시계획포털) » dans la diffusion des informations paysagères[831]. Ce site présente d'abord plusieurs documents de planification des paysages qui s'appliquent dans le territoire de Séoul. Toute personne peut y consulter et télécharger son Plan général de paysage[832] et ses plans spéciaux de paysage, c'est-à-dire le Plan de paysage des tissus urbains[833], le Plan de paysage des bords de l'eau[834], le Plan de paysage des espaces verts naturels[835], le Plan de paysage historique et culturel[836], ainsi que le Plan de paysage nocturne[837]. De plus, ce Portail diffuse les images cartographiques et photographiques de chaque secteur particulier de paysage que délimitent ces différents plans de paysage. Ainsi, les citoyens peuvent également accéder aux informations paysagères locales via leurs propres systèmes élaborés par les collectivités territoriales.

---

[831] L'adresse du site Internet est la suivante : « http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/index.do ».

[832] Région Séoul, *Plan général de paysage de Séoul (서울특별시 기본경관계획)*, 2009.

[833] Région Séoul, *Plan de paysage des tissus urbains de Séoul (서울특별시 시가지경관계획)*, 2009.

[834] Région Séoul, *Plan de paysage des bords de l'eau de Séoul (서울특별시 수변경관계획)*, 2010.

[835] Région Séoul, *Plan de paysage des espaces verts naturels de Séoul (서울특별시 자연녹지경관계획)*, 2010.

[836] Région Séoul, *Plan de paysage historique et culturel de Séoul (서울특별시 역사문화경관계획)*, 2010.

[837] Région Séoul, *Plan de paysage nocturne de Séoul (서울특별시 야간경관계획)*, 2009.

## SECTION II
## LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL

Si l'article 1er alinéa 2 de la Constitution coréenne dispose que « la souveraineté de la République de Corée appartient aux citoyens et tout pouvoir découle des citoyens », les pouvoirs publics sont en effet exercés par les représentants que les citoyens élisent sauf le référendum, c'est-à-dire la démocratie représentative. En Corée, depuis 20 ans, la nécessité de la démocratie participative est durablement soulevée en vue du renforcement de la souveraineté directe du peuple[838]. La démocratie participative ne peut être réalisée que si tout citoyen a le droit de participer aux politiques publiques et au processus de prise des décisions publiques. De nos jours, le développement du réseau Internet peut permettre de fonder un milieu favorable à la participation du public[839] (§ I).

En matière de protection et de mise en valeur des paysages, la participation du public est importante car la notion de paysage comporte une dimension subjective. Dès lors que la démocratie est considérée comme le système politique idéal de l'État moderne, les affaires relatives au paysage ne peuvent relever seulement de l'administration. Le caractère subjectif lié à la notion de paysage ne peut être compensé en droit que par la participation du public à l'élaboration des politiques publiques du paysage et à la prise des décisions en matière de paysage, peut compenser le caractère subjectif de la notion de paysage (§ II).

---

[838] Kye-Soo YI, « L'idéal et le réel de la démocratie participative : une critique par la théorie constitutionnelle », *Recherche en droit public*, n° 35-1, Association du droit public de Corée du Sud, octobre 2006, p. 186.

[839] Jae-Hwang JEONG, « L'Internet et la démocratie participative », *Recherche en droit de Sungkyunkwan*, n° 16-1, Centre de recherche en droit à l'Université Sungkyunkwan, 2004, p. 425.

## § I. L'AVÈNEMENT DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

En Corée, les juristes ont commencé de se préoccuper de la démocratie participative dans les années 1990[840]. À cette époque, des discussions ont eu lieu sur l'amélioration et la démocratisation de la procédure administrative : la possibilité de la participation du public (공중참여), dite plus souvent « la participation des populations (주민참여) », a été évoquée par le législateur. De plus, la participation du public a été amplifiée avec le renforcement de la décentralisation des années 1990 et le démarrage du Gouvernement de Participation (참여정부) en 2003, nom donné au gouvernement du seizième Président de la République coréenne Moo-Hyun ROH (A).

En matière d'environnement, l'émergence de la notion de développement durable a aussi permis d'évoquer l'importance de la participation du public. En Corée, le principe de développement durable est considéré comme l'un des principes fondamentaux du droit de l'environnement depuis la Déclaration de Rio de 1992[841]. Il faut que les politiques environnementales prennent en considération les opinions du public au regard du principe de développement durable, parce que ce principe comporte non seulement le principe d'intégration, mais aussi le principe de subsidiarité en faveur de l'autorité locale[842]. Autrement dit, pour le développement durable, d'une part, la protection de l'environnement doit être intégrée dans différentes politiques, dont celles économiques et industrielles, et d'autre part, les problèmes environnementaux agissent prioritairement au niveau local, même s'ils se lient finalement aux enjeux globaux. La participation du public permet donc d'intégrer plusieurs points de vue du public et d'écouter les avis des populations dans le processus décisionnel effectué par les autorités publiques (B).

---

[840] Voir Gun YANG, « La démocratie participative, le mouvement des citoyens et le droit », *Recherche en droit public*, n° 26-1, Association du droit public de Corée du Sud, mai 1998, pp. 33-40.

[841] Hyunho KANG, *op. cit.*, p. 74.

[842] Eun Ju KIM, « Recherche sur le développement durable et la participation du public en droit de l'environnement », *Recherche en droit public*, n° 38-3, Association du droit public de Corée du Sud, février 2010, pp. 265-266.

### A. L'évolution de la participation du public en Corée

Puisque la Constitution coréenne n'a jamais été révisée depuis 1987, elle ne prévoit pas de dispositions relatives à la participation du public. En revanche, le législateur a introduit une possibilité de participation du public grâce à la loi du 31 décembre 1996 sur la procédure administrative[843]. L'article 1er de celle-ci dispose que « l'objectif de la présente loi est d'assurer l'équité, la transparence et la crédibilité de l'administration et de protéger les droits et intérêts des citoyens en permettant aux citoyens de participer à l'administration à travers l'élaboration des dispositions communes relatives à la procédure administrative ». Cette loi prévoit donc la procédure transversale de participation du public (1).

Par ailleurs, la réforme de la décentralisation a remarquablement étendu la participation du public, notamment la participation des populations. De fait, en Corée, la décentralisation a été prévue par la première Constitution de 1948 et puis, la loi du 4 juillet 1949 sur l'autonomie locale a été élaborée[844]. Les conseillers locaux ont été élus à l'occasion de la première élection locale de 1952. Après la Révolution du 19 avril 1960, l'établissement de la deuxième République a permis au législateur de réformer la loi du 4 juillet 1949 et, par conséquent, l'élection locale s'est entendue jusqu'à l'élection des chefs des collectivités territoriales par la loi modifiée[845]. Toutefois, la loi du 1er octobre 1961 a dissout les conseils locaux et abrogé les collectivités territoriales sous la dictature militaire à la suite du Coup d'État du 16 mai 1961[846]. À la fin des régimes autoritaires, la décentralisation a été restaurée, mais encore plus renforcée que jamais sous la sixième République établie par le Mouvement de démocratisation de juin 1987. La loi du 8 avril 1988 prévoit l'élection des conseillers locaux est procédée à compter de 1991, et l'élection des chefs des collectivités dès 1995[847]. Dans les années 2000, le Gouvernement de Participation et le législateur ont renforcé la décentralisation en faveur de la démocratie participative. De telles réformes répétées de la décentralisation ont fait progresser le droit des citoyens de participer à l'administration locale (2).

---

[843] Loi n° 5241 du 31 décembre 1996 sur la procédure administrative (행정절차법).

[844] Loi n° 32 du 15 août 1949 sur l'autonomie locale (지방자치법).

[845] Loi n° 563 du 1er novembre 1960 sur l'autonomie locale (지방자치법).

[846] Loi n° 707 du 1er octobre 1961 relative aux mesures temporaires contre l'autonomie locale (지방자치에관한임시조치법).

[847] Loi n° 4004 du 8 avril 1988 sur l'autonomie locale (지방자치법).

### 1. La participation du public dans la procédure administrative

La procédure administrative joue un rôle important pour la démocratie administrative dans l'État de droit. Il est traditionnellement considéré que le contrôle de légalité de l'acte administratif et le rétablissement des droits violés des citoyens peuvent être effectués par voie juridictionnelle, mais aujourd'hui, la procédure administrative mène également les actions légales et légitimes des autorités administratives au niveau administratif[848]. Dans ce processus, les autorités administratives peuvent profiter d'une occasion pour prendre en considération les opinions du public. En Corée du Sud, la loi du 31 décembre 1996 sur la procédure administrative, entrée en vigueur le 1er janvier 1998, vise à promouvoir la participation du public au processus décisionnel des autorités administratives.

Pour les procédures administratives relatives à la participation, la loi prévoit les procédures d'« audience (청문) », de « débat public (공청회) » et de « présentation de l'avis (의견제출) ». Son article 2 définit respectivement l'audience comme « une procédure dont les autorités administratives écoutent directement les opinions des personnes intéressées et examinent les preuves avant de prendre une décision », le débat public comme « une procédure dont les autorités administratives, en organisant le débat ouvert, recueillent largement les opinions des personnes intéressées, des experts et personnes ayant de l'expérience et du public par rapport à une certaine action administrative » et la présentation de l'avis comme « une procédure qui ne fait pas l'objet de l'audience et du débat public, en tant que procédure dont les personnes intéressés présentent leurs opinions aux autorités administratives par rapport à une certaine action administrative ». Comme de telles définitions, tandis que les procédures d'audience et de présentation de l'avis visent à prendre en compte les avis des personnes intéressées telles que le demandeur d'une autorisation ou le bénéficiaire d'une décision, la procédure de débat public est ouverte à la participation de tout public.

Selon l'article 22 alinéa 2 de la loi du 31 décembre 1996, l'autorité administrative organise un débat public avant sa prise de décision, soit lorsque le débat public est requis par d'autres lois ou règlements, soit lorsque cette autorité administrative reconnaît la nécessité de recueillir

[848] Cheolyong KIM, *op. cit.*, p. 320.

largement des opinions en raison des multiples aspects de la décision. Dans le processus législatif, alors que cela ne fait pas partie de la procédure administrative, chaque Commission de l'Assemblée nationale (국회 상임위원회) doit organiser un débat public parlementaire pour les projets de loi nouvellement élaborée et les projets de loi entièrement modifiée[849]. Même si ce débat public parlementaire peut être omis par la délibération des membres de la Commission, cette procédure permet aux citoyens de présenter leur avis au niveau de la procédure législative. En ce qui concerne le processus décisionnel des autorités administratives, le législateur a imposé aux autorités administratives compétentes de recueillir largement des opinions des citoyens via l'organisation du débat public en matière de gestion des fonds publics[850], de politique du travail[851], de planification et de politique de la sécurité sociale[852], de déchets radioactifs[853], ainsi que d'urbanisme[854]. Mais encore, comme prévu à l'article 22 alinéa 2 de la loi du 31 décembre 1996, les autorités administratives et les Commissions de l'Assemblée nationale peuvent facultativement organiser le débat public afin d'écouter les avis des citoyens par rapport à l'élaboration des politiques publiques et à la prise des décisions publiques.

Pour organiser un tel débat public, les autorités administratives compétentes doivent, au moins 14 jours avant le début du débat public, annoncer aux personnes intéressées les informations concernées[855] et les publier dans le Journal officiel, les bulletins officiels, le site Internet ou les journaux quotidiens (l'article 38). De plus, les autorités administratives compétentes peuvent organiser le débat public électronique par l'intermédiaire de réseaux d'information et de communication, mais parallèlement au débat public (l'article 38-2). Le débat

---

[849] L'article 58 alinéa 6 de la loi n° 5 du 2 octobre 1948 modifiée sur l'Assemblée nationale (국회법).

[850] L'article 22 de la loi spéciale n° 6281 du 20 décembre 2000 modifiée sur la gestion des fonds publics (공적자금관리 특별법).

[851] L'article 14 de la loi n° 5990 du 24 mai 1999 modifiée sur la Commission tripartite pour le développement économique et social (경제사회발전노사정위원회).

[852] L'article 40 de la loi n° 5134 du 30 décembre 1995 modifiée sur la direction de la sécurité sociale (사회보장기본법).

[853] L'article 104-5 de la loi n° 483 du 11 mars 1958 modifiée sur l'énergie atomique (원자력법).

[854] L'article 14 de loi n° 6655 du 4 février 2002 modifiée sur la planification et l'utilisation du territoire (국토의 계획 및 이용에 관한 법률).

[855] Il s'agit du titre, de la date, de l'heure, du lieu, du contenu principal, des informations relatives aux intervenants, des modalités de demande des interventions, des modalités de présentation des avis sur les réseaux d'information et de communication et d'autres informations nécessaires à l'organisation du débat public.

public électronique permet à tout public de présenter leur avis et de participer à la discussion concernée sur les réseaux d'information et de communication. Grâce au développement des technologies de l'information et de la communication, le législateur a pu établir la procédure de participation du public permettant aux autorités administratives de recueillir davantage d'avis des citoyens.

Pendant le débat public, le président du débat qui est chargé d'en assurer l'impartialité doit donner au public la possibilité d'exprimer son opinion (l'article 39). En outre, l'article 39-2 de la loi du 31 décembre 1996 dispose que, « lorsque les autorités administratives reconnaissent que sont raisonnables les faits et avis présentés à travers le débat public, le débat public électronique et les réseaux d'information et de communication, elles doivent les refléter sur leur décision publique ». C'est une apparence d'obligation quant au contenu de la décision administrative qui doit traduire l'opinion du public, ce qui n'existe pas en France. Cependant, cette obligation n'est pas efficace, faute de dispositions prévoyant des sanctions.

En conséquence, le débat public fait office de procédure de participation du public dans le processus décisionnels des autorités administratives, mais aussi le processus législatif. Toutefois, faute d'instruction indépendante qui veille au respect de la participation du public comme celle assurée par la Commission nationale du débat public en France, le débat public dépend entièrement du pouvoir discrétionnaire des autorités administratives compétentes pour la prise des décisions publiques en Corée. Pour garantir plus d'impartialité du débat public et d'efficacité de la participation du public, il est nécessaire de créer une autorité administrative indépendante en la matière.

### 2. La décentralisation et la participation du public

Les articles 117 et 118 de la Constitution coréenne assurent l'autonomie locale par les instituions décentralisées, c'est-à-dire les collectivités territoriales et leurs conseils locaux. En particulier, le premier article impose aux collectivités territoriales de traiter des affaires relatives au bien-être des populations. La loi du 8 avril 1988 modifiée par celle du 11 mai 2007[856] sur l'autonomie locale prévoit différents droits des populations, c'est-à-dire, selon son article 12,

[856] Loi n° 8423 du 11 mai 2007 sur l'autonomie locale (지방자치법).

« les personnes qui ont un domicile dans le territoire de chaque collectivité territoriale ». En ce qui concerne le droit de participation des populations, la loi prévoit les procédures de référendum local (주민투표) (a), de demande de l'établissement, de l'amendement et de l'abrogation des arrêtés des collectivités territoriales (조례제정개폐청구) (b), de demande de l'inspection (감사청구) (c) et de révocation populaire (주민소환) (d). Selon la loi du 17 mai 2007 modifiée sur le paysage, la plupart des affaires relatives au paysage relèvent des collectivités territoriales et la participation des populations y est exigée[857]. Par conséquent, il importe d'envisager les procédures de participation du public à l'administration des collectivités territoriales.

**a) Le référendum local**

Selon l'article 14 alinéa 1er de la loi 8 avril 1988 modifiée, le chef des collectivités territoriales peut soumettre à référendum local les projets de décision des collectivités territoriales susceptibles d'aggraver les charges des populations ou d'influer sérieusement sur les populations. L'alinéa 2 du même article prévoit que les dispositions relatives aux objets, initiateurs, conditions d'initiative et procédures concernées du référendum local sont déterminées par une autre loi. C'est la loi du 29 janvier 2004 sur le référendum local dont l'objectif est « de renforcer la démocratie et la responsabilité de l'administration des collectivités territoriales et d'améliorer le bien-être des populations », en déterminant les dispositions relatives au référendum local en vue d'« assurer la participation directe des populations aux questions majeurs des collectivités territoriales » (l'article 1er)[858].

L'article 7 de la loi du 29 janvier 2004 modifiée prend comme objet du référendum local les projets de décision majeurs, en tant que services prévus par arrêté de chaque collectivité territoriale, susceptibles d'aggraver les charges des populations ou d'influer sérieusement sur les populations, mais il reconnaît une exception pour les questions qui « violent les lois et règlements ou sont en cours de procès », qui « sont liées aux décisions publiques relevant de l'État ou d'autres collectivités », qui « sont liées au budget, aux comptes, au contrat et à la gestion des biens des collectivités territoriales et à l'imposition, à la réduction ou à l'exonération

[857] Sang-Deok MUN, « La loi sur le paysage et l'autonomie locale », *Recherche du droit de l'autonomie locale*, n° 20, Association du droit de l'autonomie locale de Corée du Sud, décembre 2008, p. 23.

[858] Loi n° 7124 du 29 janvier 2004 sur le référendum local (주민투표법).

de diverses charges publiques telles que les impôts locaux, le prix de location, la commission et la cotisation », qui « sont liées à l'installation et à la modification des organisations administratives et au statut et à la rémunération des fonctions publiques comme l'administration du personnel et le nombre fixé du personnel », qui « sont liées à l'installation des équipements publics à laquelle le représentant des populations peut directement participer sur le fondement en vertu d'autres lois[859] » et qui « ont déjà passé par le référendum local dans les derniers deux ans ». En outre, le Tribunal de district de Gwangju a considéré que l'objet du référendum local se limite aux affaires décentralisées, non pas à celles déconcentrées[860].

Les questions soumises au référendum local sont définitivement décidées par la majorité absolue d'un tiers des électeurs (l'article 24 alinéa 1er). Puisque le résultat du référendum local a une force contraignante, l'article 24 alinéa 5 de la loi prévoit que le chef des collectivités territoriales et son conseil doivent prendre les mesures administratives et financières nécessaires pour la décision la décision prise par le référendum local. Par ailleurs, l'alinéa 6 du même article interdit au chef des collectivités territoriales et à son conseil de modifier soumettre encore la décision par le référendum local dans le délai de deux ans.

**b) La demande de l'établissement, de l'amendement et de l'abrogation des arrêtés des collectivités territoriales**

L'article 117 alinéa 1er de la Constitution confère aux collectivités territoriales le pouvoir réglementaire en vue de l'administration locale. Plus précisément, aux termes de la loi 8 avril 1988 modifiée sur l'autonomie locale, les Conseils régionaux et départementaux votent les projets d'arrêtés en vue de traiter les affaires des collectivités territoriales dans les limites des lois et règlements, et un tel arrêté adopté est promulgué par le chef de la collectivité territoriale concernée (les article 22 et 26)[861]. Les arrêtés des collectivités territoriales prévoyant les

[859] Mais cette disposition ne s'applique pas lorsque le conseil des collectivités territoriales demande un référendum local sur le fondement de l'article 9 alinéa 5 la loi du 29 janvier 2004 modifiée.

[860] T. D. Gwangju, 6 juillet 2006, Jugement 2005 *guhab* 4441, *Annulation de la décision refusant la délivrance le certificat sur le représentant des demandeurs*, *Gaggong* 2007. 7. 10. (47), p. 1444.

[861] En tant que norme inférieur des arrêtés des collectivités territoriales (조례), le chef des collectivités territoriales peut établir les arrêtés du chef des collectivités territoriales (규칙) (l'article 23 de la loi du 8 avril 1988 modifiée sur l'autonomie locale).

dispositions susceptibles de restreindre les droits des populations ou de leur imposer des obligations ou sanctions pénales, ne peuvent élaborés que si les lois les délèguent aux arrêtés des collectivités territoriales. La même loi prévoit dans ses articles 15 et 15-2 les procédures permettant aux populations de demander l'établissement, l'amendement et l'abrogation des arrêtés des collectivités territoriales.

Les populations ayant le droit de vote et plus de 19 ans peuvent demander au chef de leur collectivité territoriale l'établissement, l'amendement et l'abrogation des arrêtés des collectivités territoriales avec leurs signatures en commun. En l'occurrence, le nombre des signatures valable est fixé par arrêté de chaque collectivité territoriale, mais ce nombre doit correspondre aux populations d'entre 1/100 et 1/70 dans le cas des régions et des départements de plus de 500 000 d'habitants et aux populations d'entre 1/50 et 1/20 dans le cas des départements restants. L'élaboration et le dépôt du projet d'arrêté en vue de l'établissement, de l'amendement et de l'abrogation relèvent du représentant des demandeurs. Néanmoins, les projets d'arrêté « portant atteintes aux lois et règlements » ou relatifs à « l'imposition, à la réduction ou à l'exonération des impôts locaux, du prix de location ou de service ou des redevances publiques et ou à l'installation » ou à « la modification des organisations administratives ou à l'opposition à la mise en place des équipements publics » ne peuvent être recevables. Une fois qu'un projet d'arrêté est déposé, le chef des collectivités territoriales doit le transmettre dans le délai de 60 jours au conseil concerné pour sa délibération.

**c) La demande de l'inspection**

Selon l'article 16 de la loi 8 avril 1988 modifiée, les populations ayant le droit de vote et plus de 19 ans peuvent également demander, avec leurs signatures en commun, au ministre compétent par rapport aux affaires régionales ou au chef de la région concernée par rapport aux affaires départementales, une inspection sur le traitement des affaires d'une collectivité territoriale et de son chef, lorsque l'action des collectivités territoriales viole les lois et règlements ou porte considérablement atteinte à l'intérêt général[862]. Pour cela, le nombre des

[862] Cependant, lorsque l'inspection « peut entraîner à intervenir dans l'enquête ou le procès ou à violer la vie privée des particuliers » ou « lorsque l'action concernée de la collectivités territoriale ou son chef est déjà contrôlée ou en train d'être contrôlée par une autre autorité publique » ou « est déjà jugée ou en cours de procès par la justice », la demande d'une telle inspection ne peut être recevable.

signatures valable est fixé par arrêté de chaque collectivité territoriale, mais ce nombre ne peut dépasser 500 signatures pour les régions, 300 signatures pour les départements de plus de 500 000 d'habitants et 200 signatures pour les départements restants. La demande doit être déposée dans le délai de 2 ans à compter de la date à laquelle le traitement des affaires a eu lieu ou terminé.

Une fois que la demande est enregistrée, le ministre compétent ou le chef de la région concernée doit effectuer l'inspection sur les actions en cause dans le délai de 60 jours, mais, le cas échéant, ce délai peut être prolongé. Le représentant des demandeurs a nécessairement la possibilité de présenter les preuves de fautes de l'administration ou son avis devant le ministre compétent ou le chef de la région concernée. À l'issue de l'inspection, le ministre compétent ou le chef de la région concernée doit informer le chef de la collectivité territoriale concernée du résultat de l'inspection et le rendre public. De plus, il peut ordonner au chef de la collectivité territoriale concernée de prendre les mesures nécessaires avec un délai concret. Le chef doit se plier au résultat de l'inspection et informer des mesures qu'il prend en conséquence le conseil de sa collectivité territoriale et le ministre compétent ou le chef de la région. Le représentant des demandeurs est informé, par le ministre compétent ou le chef de la région concernée, du résultat des mesures prises par le chef de la collectivité territoriale, et peut saisir le tribunal des actions de la collectivité territoriale ou son chef en vertu des dispositions prévues à l'article 17 de la loi 8 avril 1988 modifiée, lorsque les demandeurs ne sont pas satisfaits du résultat de l'inspection ou des mesures prises.

#### d) La révocation populaire

Si les représentants élus de l'État ne peuvent être destitués par les citoyens, l'article 20 de la loi 8 avril 1988 modifiée confère aux populations le pouvoir décisionnel relatif à la révocation des chefs et conseillers des collectivités territoriales. La procédure concernée est prévue à la loi du 24 mai 2006 sur la révocation populaire[863]. L'article 1er de cette loi déclare que l'objectif de la révocation populaire est d'élargir la participation des populations et de renforcer la démocratie et la responsabilité de l'administration locale. Cependant, ce régime n'est pas efficace à cause de la

[863] Loi n° 7958 du 24 mai 2006 sur la révocation populaire (주민소환에 관한 법률).

complexité des conditions procédurales. Depuis mai 2007 où la loi a été entrée en vigueur, 81 révocations populaires ont été essayées, mais seuls deux Conseillers départementaux d'Hanam ont été révoqués en décembre 2007[864].

Selon l'article 7 de la loi du 24 mai 2006 modifiée, les populations ayant le droit de vote et plus de 19 ans peuvent demander au Conseil électoral local compétent le référendum relatif à la révocation contre le chef de la région ou la département ou le conseiller régional ou départemental avec leurs signatures en commun, en précisant par écrit les motifs concrets de révocation. En l'espèce, le nombre de signatures doit correspondre à plus de 10 % des populations dans le cas de la révocation contre le chef des régions, à plus de 15 % des populations dans le cas de la révocation contre le chef des départements et à plus de 20 % des populations dans le cas de la révocation contre le conseiller des régions et départements. Toutefois, les populations ne peuvent demander le référendum relatif à la révocation contre les élus « dont le mandat passé est inférieur à un an », « dont le mandat restant est inférieur à un an » et contre lesquels le référendum relatif à la révocation a été déjà soumis dans le dernier an » (l'article 8). Puisqu'en Corée, le mandat des élus locaux est quatre ans, le droit de révocation des populations est en réalité très limité.

Si le conseil électoral local compétent reconnaît la légalité de la demande de révocation qui est déposée par les populations, il doit rendre immédiatement public les points essentiels de la demande et en informer le représentant des demandeurs et l'élu local intéressé (l'article 12 alinéa 1er). Dans ce cas, après le dépôt de la lettre de contredit par l'élu local intéressé, le conseil électoral local compétent doit fixer, dans le délai de 7 jours, la date de vote pour le référendum relatif à la révocation populaire et la rendre public (l'article 12 alinéa 2)[865]. À la date de vote, les électeurs voteront par « OUI (adoption) » ou par « NON (rejet) » (l'article 15). L'article 22 de la loi du 24 mai 2006 modifiée prévoit que la révocation populaire contre l'élu local intéressé est définitivement décidée par la majorité absolue d'un tiers des électeurs. En l'espèce, l'élu local intéressé est révoqué lors de la publication du résultat du vote (l'article 23).

---

[864] Agence de Presse Yonhap, « Il y a le droit de révoquer les élus locaux au nom des citoyens : la révocation populaire en 10 ans », le 13 février 2016, à 8h 30, sur le site Internet : « http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/02/11/0200000000AKR20160211085900060.HTML ».

[865] En vertu de l'article 21 de la loi du 24 mai 2006 modifiée, lors de la publication de la date de vote, les pouvoirs de l'élu local intéressé sont suspendus jusqu'à la publication du résultat du vote.

### B. La participation du public en matière d'environnement

En Corée, dans le domaine de l'environnement susceptible d'être étroitement lié à la protection des paysages, la procédure de participation du public est développée. En effet, les procédures de participation prévues aux lois du 31 décembre 1996 sur la procédure administrative et du 8 avril 1988 modifiée sur l'autonomie locale peuvent également s'appliquer en matière d'environnement. En outre, à la suite de l'émergence de la notion de développement durable en Corée, la participation du public en la matière a été renforcée. L'article 3 de la loi du 3 août 2007 sur le développement durable déclare que l'État et les collectivités doivent réviser les régimes juridiques concernés pour permettre aux citoyens de participer efficacement à l'élaboration des politiques publiques relative au développement durable et encourager la participation du public (l'alinéa 1er), et que les citoyens doivent participer activement à l'élaboration des politiques publiques en vue d'améliorer la durabilité de l'État (l'alinéa 8).

Certaines dispositions législatives prévoient la procédure de participation du public, notamment celle de débat public prévue par la loi du 31 décembre 1996 sur la procédure administrative, par rapport à la planification des politiques environnementales. La loi du 1er août 1990 sur la direction des politiques environnementales imposent au Ministre de l'Environnement de recueillir les opinions du public en organisant le débat public, en amont de l'élaboration du plan national global d'environnement (국가환경종합계획) (l'article 14) et du plan global à moyen terme de préservation de l'environnement (환경보전중기종합계획) (l'article 17). Le chef des régions doit également organiser le débat public dans le processus de l'élaboration du plan régional de préservation de l'environnement (시· 도의 환경보전계획) (l'article 18). De plus, selon l'article 11 de la loi du 1er août 1990 modifiée sur la préservation de l'environnement atmosphérique, le Ministre de l'environnement peut organiser le débat public pour l'élaborer le plan global d'amélioration de l'environnement atmosphérique (대기환경개선 종합계획)[866]. Mais, comme Eun Ju KIM le critique, d'autres lois relatives à l'environnement ne créent pas un

[866] Loi n° 4262 du 1er août 1990 modifiée (par la loi n° 13874 du 27 janvier 2016) sur la préservation de l'environnement atmosphérique (대기환경보전법).

droit pour le public à la participation[867]. Bien que les autorités administratives puissent, le cas échéant, organiser le débat public en amont de leur décision relative à l'environnement[868], cela n'est qu'une procédure facultative. Une telle décision publique ayant une incidence sur l'environnement influence plusieurs personnes indéterminées et peut entraîner une conséquence extrêmement grave, si bien que la nécessité de la participation du public est fortement évoquée dans ce domaine. Dans ce cas, il faut regarder l'expérience de la France. L'article 7 de la Charte de l'environnement, intégrée dans le bloc de constitutionnalité, impose au législateur d'établir le fondement juridique de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Dans la révision future de la Constitution coréenne, il est nécessaire de discuter sur le renforcement du droit à l'environnement des citoyens vers l'élargissement de la procédure de participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement.

Par ailleurs, l'étude d'impact sur l'environnement (환경영향평가), considérée comme l'un des moyens de protection de l'environnement qui se base sur le principe de précaution[869], comporte celle de participation du public. L'article 41 de la loi du 1er août 1990 modifiée sur la direction des politiques environnementales prévoit que l'objectif de l'étude d'impact vise à exécuter, du point de vue du principe de développement durable, les travaux d'exploitation susceptibles d'influer sur l'environnement. Pour cela, le législateur a élaboré une loi dédiée au régime de l'étude d'impact sur l'environnement : la loi du 11 juin 1993[870]. Celle-ci modifiée par la loi du 21 juillet 2011[871] dispose dans son article 4 alinéa 3, en tant que principe fondamental de l'étude d'impact, qu'« il faut s'efforcer de faire participer efficacement les populations et le public au processus de l'étude d'impact, en les informant des travaux qui font l'objet de l'étude d'impact sur l'environnement ».

---

[867] Eun Ju KIM, *op. cit.*, p. 274.

[868] Il s'agit de l'article 22 alinéa 2 de la loi du 31 décembre 1996 sur la procédure administrative qui dispose que « l'autorité administrative organise un débat public avant sa prise de décision, soit lorsque le débat public est requis par d'autres lois ou règlements, soit lorsque cette autorité administrative reconnaît la nécessité de recueillir largement des opinions en raison des multiples aspects de la décision ».

[869] Joonhyeong HONG, *Cours du droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 157.

[870] Loi n° 4567 du 11 juin 1993 sur l'étude d'impact sur l'environnement (환경영향평가법).

[871] Loi n° 10892 du 21 juillet 2011 sur l'étude d'impact sur l'environnement (환경영향평가법).

Avant de lancer les travaux énumérés par l'article 22 de la loi du 11 juin 1993 modifiée[872], le maître d'ouvrage doit procéder à une étude d'impact. Cependant, la procédure d'étude d'impact peut être omise dans l'exécution des travaux qui « vise à prendre les mesures d'urgence[873] », qui « déterminés, après consultation avec le Ministre de l'Environnement, par le Ministre de la Défense en raison d'une nécessité de la garde des secrets militaires ou des opérations militaires » et qui « déterminés, après consultation avec le Ministre de l'Environnement, par le Chef du Service national de l'Intelligence en raison d'une nécessité de la garde des secrets relatifs à la sécurité nationale » (l'article 23). La participation du public est réalisée à l'étape suivante de la rédaction du pré-rapport de l'étude d'impact (les articles 24 et 25). Afin de recueillir les opinions du public, le maître d'ouvrage doit d'abord organiser, après avoir rendu public le pré-rapport de l'étude d'impact, une séance d'information (설명회) destinée à lui écouter les avis des populations. De plus, lorsque certaines populations demandent d'organiser un débat public, le maître d'ouvrage doit l'accepter. Selon l'article 16 du décret du 11 décembre 1993 modifiée, le débat public est obligatoirement organisé soit lorsque plus de 30 populations demandent l'organisation du débat public, soit lorsque plus de la moitié des populations présente leur avis sur le pré-projet de l'étude d'impact avec plus de 5 populations qui demandent l'organisation du débat public[874].

En outre, en vertu des articles 13 et 25 de la loi du 11 juin 1993 modifiée, le maître d'ouvrage doit recueillir les opinions du public, dont les experts en la matière, lorsque les travaux intéressés impliquent une exploitation dans les zones ayant une grande valeur pour la

---

[872] Il s'agit des « travaux d'exploitation dans les agglomérations urbaines », « travaux d'installation d'équipements industriels », « travaux d'exploitation de l'énergie », « travaux de construction des ports », « travaux de construction de voies », « travaux d'exploitation de ressources hydrologiques », « travaux de construction de chemins de fer », « travaux d'exploitation d'aéroports », « travaux d'exploitation de cours d'eau », « travaux de défrichage et de remblai », « travaux de construction de complexes touristiques », « travaux d'exploitation forestière », « travaux d'exploitation dans les secteurs particuliers », « travaux d'installation d'équipements sportifs », « travaux d'installation d'équipements de traitement des déchets », « travaux d'installation d'équipements militaires », « travaux d'extraction des terres, pierres, sables, cailloux et minéraux » et « travaux d'installation d'équipements influant sur l'environnement, qui sont déterminés par décret présidentiel ».

[873] Ces mesures d'urgence sont déterminées par l'article 37 de la loi n° 7188 du 11 mars 2004 modifiée sur la direction de la gestion des désastres et de la sécurité (재난 및 안전관리 기본법).

[874] Décret n° 14018 du 11 décembre 1993 modifiée modifié mettant en vigueur de la loi sur l'étude d'impact (환경영향평가법 시행령).

conservation de l'écosystème. Selon l'article 42 du décret modifié, ces zones sont définies comme « le zone de protection de l'environnement naturel (자연환경보전지역) », « le parc naturel (자연공원) », « la zone humide (습지보호지역) et les abords de zone humide (습지주변관리지역) » et « la zone de mesures particuliers (특별대책지역) ». Telle est l'intention du législateur pour encourager la participation non seulement des experts, mais aussi des associations de protection de l'environnement au processus de l'étude d'impact dans le but de protéger les espaces fragiles[875].

À l'issue de la procédure de participation du public, le maître d'ouvrage doit rendre publics non seulement les avis émis par le public à l'occasion de la séance d'information et du débat public, mais aussi si les avis ont été pris en compte dans le projet des travaux. Par ailleurs, le législateur impose au maître d'ouvrage de recueillir de nouveau les opinions du public, lorsque le maître d'ouvrage modifie des parties importantes du projet des travaux est modifié après l'achèvement de la procédure de participation du public (l'article 26).

La juridiction administrative sanctionne les omissions d'étude d'impact. Ainsi, la Cour suprême a confirmé la nullité de la décision autorisant le projet des travaux d'exploitation pour lequel le maître d'ouvrage n'avait pas effectué une étude d'impact[876]. En revanche, le juge considère que le projet des travaux précédé d'une étude d'impact ne peut être annulé que si celle-ci s'est fondée sur des erreurs graves et évidentes. Par exemple, la Cour suprême a jugé que l'étude d'impact préalable à l'autorisation des travaux de construction du dépôt de locomotives était conforme aux exigences fixées par la loi du 11 juin 1993 modifiée, même si la prise en compte du résultat de la participation du public était considérée comme insuffisante dans le processus de cette étude d'impact, car le maître d'ouvrage des travaux avait suivi formellement la procédure de participation du public[877]. Bien que le législateur assure la participation du

---

[875] In Sun SEOK, « La participation des populations au processus de l'étude d'impact sur l'environnement : l'étude comparée de droit américain et de droit coréen », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 30-2, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2008, p. 457.

[876] C. Supr., 30 juin 2006, Arrêt 2005 *doo* 14363, *Confirmation de nullité de la décision autorisant le projet des travaux d'installation d'équipements militaires en vue de la défense nationale*, *Gong* 2006. 8. 15. (256), p. 1436.

[877] C. Supr., 29 juin 2001, Arrêt 99 *doo* 9902, *Annulation de la décision autorisant le projet des travaux de construction du dépôt de locomotives de Séoul, destiné au KTX entre Séoul et Pusan*, *Gong* 2001. 8. 15. (136), p. 1750.

public au projet des travaux d'exploitation susceptible d'influer sur l'environnement à travers la procédure d'étude d'impact, il semble que la jurisprudence ait tendance à appréhender l'étude d'impact en tant que procédure formelle.

## § II. LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIÈRE DE PAYSAGE

Plusieurs procédures de participation du public qui découlent de l'évolution de la procédure administrative, de la décentralisation de l'administration et du droit à l'environnement des citoyens peuvent également s'appliquer en matière de protection et de mise en valeur des paysages. Les citoyens peuvent ainsi présenter leur avis au processus décisionnel relatif au paysage, lorsque les autorités administratives ou les maîtres d'ouvrage des travaux d'exploitation organisent un débat public ou une séance d'information. Et les populations peuvent selon le cas participer à l'administration locale du paysage à travers le référendum local ou la demande de l'établissement, de l'amendement et de l'abrogation des arrêtés des collectivités territoriales. Elles peuvent demander aussi l'inspection ou la révocation populaire, au cas où les élus locaux violent les lois et règlements ou portent considérablement atteinte à l'intérêt général dans leur traitement des affaires relatives au paysage.

Néanmoins, de telles procédures générales de participation du public ont des limites face à l'administration du paysage. En effet, le droit de participation des citoyens en la matière ne peut être assuré que si le législateur impose aux autorités administratives intéressées d'écouter les avis du public ou si les autorités administratives compétentes reconnaissent une nécessité de la procédure de participation du public. Le législateur a donc pris des dispositions spécifiques pour renforcer la participation du public aux politiques publiques du paysage et au processus décisionnel relatif au paysage, en élaborant une loi dédiée à la protection et à la mise en valeur des paysages (A). En outre, le public peut également participer aux décisions influant indirectement sur la protection et la mise en valeur des paysages.

### A. La participation du public et la loi du 17 mai 2007

Selon l'article 3 de la loi du 17 mai 2007 sur le paysage, le troisième principe fondamental de la planification et de la gestion des paysages est qu'« il faut permettre aux populations d'y participer volontairement ». Comme observé précédemment, la notion de paysage comporte une dimension subjective, si bien qu'il importe de tenir compte des divers avis des populations dans l'élaboration des politiques publiques du paysage et la prise des décisions publiques relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages[878]. L'importance de la participation du public a été également évoquée dans le processus d'élaboration de la loi du 17 mai 2007 (1). Celle-ci prévoit enfin différentes procédures de participation du public (2).

#### 1. L'élaboration de la loi du 17 mai 2007 et la participation du public

L'élaboration de la loi du 17 mai 2007 sur le paysage a été proposée à l'initiative du Gouvernement de Participation du Président de la République coréenne Moo-Hyun ROH. En plus, à ce moment-là, le parti majoritaire était le parti au pouvoir : Notre Parti Ouvert (Parti *Uri*, 열린우리당) qui a adopté la démocratie participative en tant que principale idéologie du parti. Au milieu des années 2000, le Gouvernement et le parti au pouvoir ont promu le renforcement de la participation du public à l'administration et de la décentralisation. Par conséquent, la loi du 8 avril 1988 modifiée sur l'autonomie locale a depuis lors prévu plusieurs procédures permettant aux autorités administratives d'écouter les avis des populations. La loi du 17 mai 2007 sur le paysage a été élaborée dans ce cadre politique.

Le débat public parlementaire a été organisé le 13 avril 2007 auprès de la Commission de la Construction et du Transport de l'Assemblée nationale. Dans ce débat, le Membre de l'Institut national de l'Évaluation de la Technique de Construction et de Transport, Ilhong CHOI qui y est intervenu en qualité d'expert en architecture du paysage, souligne que la planification et la gestion des paysages doivent se fonder sur la participation des populations et que les autorités publiques ont besoin de prendre en compte leur avis[879]. Pour l'auteur, le paysage est considéré

---

[878] Sang-Deok MUN, *op. cit.*, p. 18.

[879] Séance du 13 avril 2007, *Procès-verbal de séance de la Commission de la Construction et du Transport,* Assemblée nationale, n° 267-2, 2007, p. 7.

comme un environnement fondé par la coopération entre les autorités publiques et populations, mais pas comme un objet visuel[880]. En revanche, d'après le Député Sungho JUNG, les instruments de protection et de mise en valeur des paysages, prévus dans le projet de loi sur le paysage, ne comportent pas de procédure efficace pour permettre aux populations de participer à l'administration du paysage[881].

Au cours de l'élaboration de cette loi, les parlementaires et experts ont été d'accord sur la nécessité de la participation du public à la planification et à la gestion des paysages. Toutefois, le législateur a hésité à introduire la procédure soumettant les autorités administratives au résultat de la participation du public. Il a donc décidé de reprendre les procédures existantes de participation du public comme celles prévues aux lois du 31 décembre 1996 sur la procédure administrative et du 8 avril 1988 modifiée sur l'autonomie locale. Par contre, il a eu l'intention de adopter un système susceptible de conduire à protéger et à mettre en valeur des paysages dans le secteur privé. La loi du 17 mai 2007 a enfin introduit les dispositions relatives à « l'accord de paysage » qui a pour objet de permettre aux populations d'accorder un consentement aux détails de gestion des paysages.

### 2. Les procédures de participation du public prévues à la loi du 17 mai 2007

Comme constaté précédemment, la loi du 17 mai 2007 qui a été réformée en 2013 prévoit quatre instruments en vue de la protection et de la mise en valeur des paysages : la planification des paysages (a), l'aménagement du paysage (b), l'accord de paysage (c) et la Commission des paysages (d). Ces instruments comportent respectivement leur procédure permettant au public de participer à l'administration du paysage.

#### a) La planification des paysages

La loi du 17 mai 2007 modifiée prévoit deux sortes de plan visant à protéger et à mettre en valeur des paysages. Il s'agit du « plan directeur des politiques du paysage » qui est élaboré par le Ministre du Territoire et du Transport et du « plan de paysage » qui est élaboré par le chef de la région ou du département.

---

[880] *Ibid.*, p. 22.

[881] *Ibid.*, p. 16.

D'abord, selon l'article 6 alinéa 4 de la loi modifiée, le Ministre du Territoire et du Transport doit organiser un débat public pour écouter les opinions du public, lorsqu'il élabore ou modifie le plan directeur des politiques du paysage. Dans ce cas, la procédure d'organisation du débat public est régie par les dispositions prévues à la loi du 31 décembre 1996 sur la procédure administrative.

En outre, l'article 6 alinéa 2 de la loi du 17 mai 2007 modifiée dispose que ce plan directeur comporte les éléments relatifs à la participation des populations. Publié le 30 juillet 2015 par le Ministre du Territoire et du Transport et mis en œuvre jusqu'en 2019, le Premier Plan directeur des politiques du paysage présente deux projets en vue d'activer la participation du public en la matière[882]. L'un vise à « construire les fondements des activités paysagères grâce à la participation du public » et l'autre vise à « diversifier les activités paysagères grâce à la participation du public ». Le Premier Plan directeur suggère de nouveau respectivement deux programmes détaillés pour le premier projet et trois programmes détaillés pour le second projet. Pour la construction des fondements des activités paysagères grâce à la participation du public, il propose, premièrement, le développement des programmes éducatifs destinés aux populations et aux enfants et adolescents, et deuxièmement, l'adoption des mesures permettant aux experts de participer aux activités bénévoles pour la protection et la mise en valeur des paysages. Afin de diversifier les activités paysagères grâce à la participation du public, le plan propose également, en premier lieu, le développement des programmes de participation des populations, au niveau des quartiers ou villages, en vue d'améliorer le cadre de vie, en deuxième lieu, l'élaboration des mesures d'aide financière et consultative pour la conclusion de l'« accord de paysage », et en dernier lieu, le lancement d'un concours permettant de collecter les idées des citoyens relatives à la mise en valeur des paysages.

Par ailleurs, l'article 7 de la loi du 17 mai 2007 modifiée impose au chef de toutes les régions et des départements de plus de 100 000 d'habitants d'élaborer le plan de paysage. Mais le chef des autres départements peut également facultativement l'élaborer. Dans ce cas, les populations peuvent proposer à l'autorité administrative compétente d'établir le plan de paysage en présentant le contenu concret de la proposition (l'article 8). Selon l'article 2 du décret du 13

[882] Ministère du Territoire et du Transport, *le Premier Plan directeur des politiques du paysage (2015-2019)*, juillet 2015, pp. 20-22.

novembre 2007 modifié, l'autorité administrative qui reçoit une proposition doit informer l'auteur de la proposition si elle la retiendra dans le délai de 60 jours[883]. Cette modalité de participation du public s'applique également à l'élaboration du plan de gestion d'urbanisme prévu à l'article 26 de la loi du 4 février 2002 modifiée sur la planification et l'utilisation du territoire. En fait, il semble que le droit des citoyens relatif à la proposition d'élaboration des plans de paysage ou d'urbanisme s'inspire du droit des populations de demander l'établissement, l'amendement et l'abrogation des arrêtés des collectivités territoriales, en vertu de la loi du 8 avril 1988 modifiée sur l'autonomie locale. Alors que la demande de l'établissement, de l'amendement et de l'abrogation des arrêtés des collectivités territoriales peut être recevable lorsqu'elle est formulée par un grand nombre de populations[884], la proposition d'élaboration des plans est recevable même si elle est déposée par une personne. Ainsi, la procédure de proposition d'élaboration des plans assure mieux le droit de participation du public que la procédure de demande de l'établissement, de l'amendement et de l'abrogation des arrêtés des collectivités territoriales. Toutefois, les populations ne peuvent proposer la modification du plan de paysage déjà élaboré. De plus, la proposition d'élaboration du plan de paysage n'a toujours pas d'effet juridique contraignant. Le décret modifié ne prévoit que le pouvoir facultatif des autorités administratives compétentes de consulter leur Commission des paysages sur proposition.

Dans le processus d'élaboration des plans de paysage, le chef des collectivités territoriales est obligé d'organiser un débat public pour écouter les avis des populations et experts en la matière (l'article 11). En plus, la loi modifiée prévoit que, lorsque le chef des collectivités territoriales reconnaît que les avis présentés dans le débat public sont raisonnables, il doit les refléter sur leur plan de paysage. Un tel débat public doit être organisé même lors de la modification du plan de paysage déjà élaboré, la participation des populations est donc plus largement garantie que celle par la proposition d'élaboration du plan de paysage. Cependant, Sang-Deok MUN souligne qu'il faut réformer le débat public afin que les populations présentent efficacement leur avis sur le projet de plan de paysage[885]. C'est parce que le débat public se

---

[883] Ce délai peut être prolongé une fois de 30 jours dans le cas inévitable.

[884] Le nombre des populations valable pour demander l'établissement, l'amendement et l'abrogation des arrêtés des collectivités territoriales est fixé par arrêté de chaque collectivité territoriale, mais ce nombre doit correspondre aux populations d'entre 1/100 et 1/70 dans le cas des régions et des départements de plus de 500 000 d'habitants et aux populations d'entre 1/50 et 1/20 dans le cas des départements restants.

[885] Sang-Deok MUN, *op. cit.*, p. 19.

déroule parfois symboliquement qu'il est nécessaire de surveiller si les autorités administratives assurent effectivement du droit de participation du public à l'occasion du débat public par rapport à l'élaboration ou à la modification du plan de paysage. Sinon, la protection, la gestion et la formation des paysages qui seront ultérieurement prises en compte par le plan de paysage risqueraient de dépendre des élus locaux et experts, son tenir compte des avis des populations[886].

**b) L'aménagement du paysage**

Le plan de paysage de chaque collectivité territoriale peut être réalisé à travers la mise en œuvre de l'aménagement du paysage prévu à l'article 16 de la loi du 17 mai 2007 modifiée. Le législateur a proposé la création du Conseil de la promotion de l'aménagement du paysage afin d'assurer la participation du public en la matière (l'article 17). Selon, l'article 9 alinéa 1er du décret du 13 novembre 2007 modifié, ce Conseil est composé de moins de 20 membres comprenant les populations et personnes intéressées à l'aménagement du paysage, les personnes recommandées par les associations concernées et les experts ou fonctionnaires dans ce domaine. L'article 17 alinéa 2 de la loi modifiée dispose que « le Conseil de la promotion de l'aménagement du paysage doit s'efforcer de maintenir la cohérence de l'aménagement du paysage en participant à chaque étape de l'aménagement du paysage telle que l'élaboration du projet d'aménagement et la mise en œuvre et la gestion ultérieure de l'aménagement ». Plus précisément, le Conseil est chargé « du recueil des opinions et de la proposition des questions à améliorer sur l'aménagement du paysage », « de la formation et de la communication sur l'aménagement du paysage » et « de l'ajustement des intérêts sur la mise en œuvre de l'aménagement du paysage » (l'article 9 alinéa 2 du décret modifié).

En revanche, la création du Conseil de la promotion de l'aménagement du paysage dépend du pouvoir discrétionnaire de l'État ou du chef des régions. Par conséquent, si le Ministre du Territoire et du Transport ou le chef de la région intéressée décide de ne pas créer une telle commission face à un aménagement du paysage, les populations ne peuvent exercer aucun droit de participation à la mise en œuvre de l'aménagement du paysage. Le succès ou l'échec de l'administration du paysage est fortement influencé par la gestion des aménagements du paysage. Il est donc nécessaire d'assurer effectivement la participation du public non seulement au

[886] Kwangyoun LEE, « La mondialisation du droit du paysage et les défis de la Corée », *Recherche en droit de Sungkyunkwan*, n° 24-3, Centre de recherche en droit à l'Université Sungkyunkwan, septembre 2012, p. 655.

processus d'élaboration du plan de paysage, mais aussi au processus d'élaboration du projet d'aménagement du paysage et de sa mise en œuvre[887]. Pour cela, il faut que les dispositions de la loi obligent les autorités administratives compétentes de créer la Commission de la promotion de l'aménagement du paysage auquel les populations participent en tant que membres principaux, en amont de l'élaboration du projet d'aménagement du paysage.

**c) L'accord de paysage**

Puisque les lois relatives à la construction et à l'urbanisme régissent principalement les activités de construction, elles ne sauraient se préoccuper de la participation du public en vue de la formation des paysages[888]. L'accord de paysage revêtant la nature du contrat entre les populations a pour objet de faire participer volontairement les populations à la protection et à la mise en valeur des paysages. En vertu de l'article 19 de la loi modifiée, les propriétaires fonciers et personnes intéressées[889] peuvent, par consentement unanime, conclure l'accord de paysage visant à créer l'environnement et les paysages agréables. Donc ils peuvent prévoir dans l'accord de paysage les clauses relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages[890].

Toutefois, lors du débat public parlementaire organisé à l'occasion de l'élaboration de la loi du 17 mai 2007, le régime de l'accord de paysage était l'objet de la critique de la part des députés et experts en matière de paysage. En particulier, le Député Sungho JUNG a relevé

---

[887] Sang-Deok MUN, *op. cit.*, p. 19.

[888] Heon-Seog LEE, « Recherche pour l'amélioration du système d'accord de paysage », *Recherche en droit public foncier*, n° 48, Association du droit public foncier de Corée du Sud, février 2010, p. 73.

[889] L'article 10 du décret du 13 novembre 2007 modifié définit ces personnes intéressées comme les propriétaires des bâtiments, personnes ayant l'usufruit relatif à la construction des bâtiments et autres personnes, en tant qu'intéressées au terrain et aux bâtiments, qui sont déterminées par l'arrêté des collectivités territoriales concernées et qui obtiennent le consentement des propriétaires fonciers et des bâtiments.

[890] Selon l'article 19 alinéa 4 de la loi du 17 mai 2007 modifiée et l'article 11 du décret du 13 novembre 2007 modifié, il s'agit des clauses concernant « la conception et la couleur des bâtiments et la publicité extérieure », « l'emplacement des équipements et l'appareillage de construction », « l'espace extérieur des bâtiments et équipements », « la conservation et l'utilisation des terrains », « la gestion et la formation des paysages historiques et culturels », « la gestion et la formation de l'espace vert, de l'éclairage nocturne et de l'espace du bord de l'eau » et « la gestion et la formation des arbres et constructions ayant la valeur paysagère ».

l'inutilité de l'accord de paysage à cause de son absence de portée pratique[891]. La conclusion de tels accords est presque impossible car ils nécessitent un consentement unanime des personnes concernées qui se heurtent à la subjectivité de la perception du paysage et de ce qui est nécessaire à sa protection. De plus, la question sur l'efficacité de la sanction face à l'inexécution de l'accord a été également évoquée[892]. D'une part, la sanction pénale ne peut être prévue dans l'accord de paysage en raison du principe de la légalité des délits et peines (*Nullum crimen, nulla pœna sine lege*). D'autre part, même si la sanction civile est prévue dans l'accord, sa portée n'est pas assez suffisante, parce qu'elle ne peut être prononcée lorsque la partie intéressée qui n'a pas respecté les dispositions de l'accord de paysage se dissocie de cet accord, par exemple la rupture de l'accord de paysage ou la vente de terrains ou bâtiments.

Certains juristes constatent que l'accord de paysage vise à faire participer volontairement les populations à la gestion des paysages, mais ils critiquent que le législateur n'ait pas prévu de procédure de participation du public[893]. Lors de l'approbation de l'accord de paysage[894], seule la Commission des paysages émet obligatoirement son avis au chef de la collectivité territoriale compétente. Par conséquent, les populations qui n'ont pas signé l'accord ne peuvent profiter d'aucune occasion pour présenter leurs opinions par rapport au projet d'accord de paysage. Comme Victor HUGO a déclaré qu'« il y a deux choses dans un édifice, son usage et sa beauté ; son usage appartient au propriétaire, sa beauté à tout le monde, à vous, à moi, à nous »[895], l'aspect extérieur des bâtiments et équipements affecte le paysage et le cadre de vie. L'accord de paysage comporte les dispositions concernant « la conception et la couleur des bâtiments et la publicité extérieure », « l'emplacement des équipements et l'appareillage de construction », « l'espace extérieur des bâtiments et équipements », « la conservation et l'utilisation des terrains », « la gestion et la formation des paysages historiques et culturels », « la gestion et la formation de l'espace vert, de l'éclairage nocturne et de l'espace du bord de l'eau » et « la gestion et la formation des arbres et constructions ayant la valeur paysagère ». En effet, de tels

---

[891] Séance du 13 avril 2007, *Procès-verbal de séance de la Commission de la Construction et du Transport,* Assemblée nationale, n° 267-2, 2007, p. 16.

[892] Selon l'article 19 alinéa 5 de la loi du 17 mai 2007 modifiée, le document d'accord de paysage doit comporter les clauses relatives à la sanction face à l'inexécution du présent accord de paysage.

[893] Kwangyoun LEE, *op. cit.*, p. 654 ; Heon-Seog LEE, *op. cit.*, p. 81.

[894] L'accord de paysage n'est entré en vigueur qu'après approbation du chef des collectivités territoriales concernée (l'article 21 alinéa 1er de la loi du 17 mai 2007 modifiée).

[895] Victor HUGO, « Guerre aux démolisseurs », *Revue des deux mondes*, 1er mars 1832.

éléments sont liés au droit de propriété des propriétaires de terrains et bâtiments, mais également au droit au paysage des résidents et populations.

En conséquence, afin d'activer la conclusion des accords de paysage et de renforcer la participation du public en la matière, il convient tout d'abord d'alléger la condition nécessaire à leur conclusion. Si cette condition de consentement unanime est remplacée par consentement des deux tiers ou de la majorité des parties intéressées, le nombre des accords de paysage pourra être multiplié. Il faut à la fois que les collectivités territoriales élargissent l'aide financière aux parties de l'accord de paysage, prévue à l'article 25 de la loi modifiée, pour combler les compenses nécessaires à l'exécution de l'accord. Par ailleurs, il est nécessaire que le chef des collectivités territoriales approuve l'accord de paysage en prenant en considération les avis des populations à travers l'organisation du débat public ou la création d'un site Internet leur permettant de les présenter.

**d) La Commission des paysages**

Le rôle consultatif de la Commission des paysages, créée à l'échelle nationale ou régionale, a été plus étendu, grâce à la réforme du 6 août 2013. Depuis lors, la Commission des paysages est chargée d'émettre obligatoirement ses avis en amont des décisions des autorités administratives compétentes concernant « l'élaboration, la modification et l'approbation du plan de paysage », « l'approbation de l'aménagement du paysage et de l'accord de paysage » et « l'autorisation des travaux d'infrastructure sociale et d'exploitation et de la construction des bâtiments » (l'article 30). Les autorités administratives ne sont pas soumises aux avis des Commissions des paysages. Mais de tels avis exerceront une grande influence sur leur décision car ils sont émis par les experts dans ce domaine[896] ; la création des Commission a pour objectif de faire participer les experts au processus décisionnel et à l'élaboration des politiques publiques en matière de paysage. De plus, les Commissions des paysages peuvent également donner leurs avis aux autorités administratives qui les demandent, même si la loi modifiée ne prévoit pas de procédure obligatoire de consultation avec la Commission.

[896] Soonjae JANG, « La direction fondamentale de l'élaboration de la loi sur le paysage et son contenu principal », *Recherche du territoire national*, n° 313, Institut de recherche du territoire national de Corée du Sud, novembre 2007, p. 130 ; Kwangyoun LEE, *op. cit.*, p. 654.

Néanmoins, les activités des Commissions des paysages ne tiennent jamais compte de la participation du public. Ainsi, le Professeur Kwangyoun LEE critique l'élitisme des Commissions[897]. Selon l'article 29 du décret du 13 novembre 2007 modifié, une Commission régionale des paysages est composée d'entre 10 et 70 membres, dont un président et un vice-président élus par les membres. Les membres de la Commission sont nommés par le chef de la région concernée parmi les conseillers régionaux concernés, les fonctionnaires de la région concernée ou ayant une relation du plan de paysage et les experts en matière d'architecture, d'urbanisme, d'architecture du paysage, de génie civil, de transport, d'environnement, de culture, d'agriculture et de forêt, de design et de publicité extérieure. En l'espèce, la majorité des membres doit être composée d'experts. On peut alors constater que l'intervention de la Commission des paysages consiste à refléter les connaissances et expériences des experts sur l'administration du paysage. En revanche, le décret modifié exclut le public des membres de la Commission, donc le droit de participation du public n'est pas garanti en la matière.

Le législateur a aussi conféré aux autorités administratives compétentes le pouvoir de créer le Conseil de la promotion de l'aménagement du paysage qui est composé de moins 20 membres comprenant les populations et personnes intéressées à l'aménagement du paysage, les personnes recommandées par les associations concernées et les experts ou fonctionnaires concernés (l'article 17). À la lumière de ce cas, il conviendrait que la qualité des membres soit déterminée par la loi, non pas par le décret. Le législateur devrait préciser explicitement que la Commission inclut les représentants des populations et les personnes recommandées par les associations concernées à l'occasion de la prochaine révision de la loi du 17 mai 2007. Dès lors que la loi modifiée a déjà déclaré, dans son article 3, le principe de participation des populations dans la planification et de la gestion des paysages, il n'y a pas de raison d'écarter le public de la participation à l'administration du paysage à travers la mission consultative de la Commissions des paysages.

[897] Kwangyoun LEE, *Ibid*.

### B. La participation aux décisions influant indirectement sur le paysage

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 mai 2007, la protection et la mise en valeur des paysages peuvent être considérées comme un domaine juridique autonome en Corée, mais elles sont également prises en compte indirectement à travers les régimes juridiques de la protection des monuments historiques et sites, de la conservation de la nature, de l'urbanisme et de la réglementation de la publicité extérieure. Comme observé précédemment, le législateur a adopté différentes procédures de participation du public en matière d'environnement, qui s'appliquent également dans le cadre de la conservation de la nature. En revanche, en ce qui concerne la protection des monuments et sites, la loi du 10 janvier 1962 modifiée sur la protection des biens culturels ne prévoit aucune disposition relative à la participation du public[898].

En matière d'urbanisme, notamment l'élaboration des documents d'urbanisme, la loi du 4 février 2002 modifiée sur la planification et l'utilisation du territoire prévoit des procédures de participation du public. D'abord, les autorités administratives compétentes doivent organiser un débat public en amont de l'élaboration du vaste plan d'urbanisme (광역도시계획) et du plan directeur d'urbanisme (도시· 군기본계획) (les articles 14 et 20). Concernant le plan de gestion d'urbanisme (도시· 군관리계획), les populations peuvent proposer aux autorités administratives compétentes l'élaboration de ce plan (l'article 26). L'article 28 de la loi modifiée impose aux autorités administratives compétentes d'écouter les avis des populations au processus d'élaboration du plan de gestion d'urbanisme. Dans ce cas, lorsque les autorités administratives compétentes reconnaissent la pertinence des avis émis, ils doivent les refléter sur leur plan de gestion d'urbanisme. Or, le législateur n'a pas prévu de procédure de participation face à la modification du plan de gestion d'urbanisme. Récemment, la Cour suprême a jugé qu'est illégale la modification du plan de gestion d'urbanisme sans passer par la procédure de participation des populations[899]. La jurisprudence montre une tendance au renforcement de la procédure de participation du public.

---

[898] Loi n° 961 du 10 janvier 1962 modifiée sur la protection des biens culturels (문화재보호법).

[899] C. Supr., 29 janvier 2015, A 2012 *doo* 11164, *Annulation de la décision relative au plan de gestion d'urbanisme*, *Gong* 2015 *Sang*, p. 326.

Le législateur a également introduit les procédures de participation du public à l'administration relative à la publicité extérieure. Depuis la réforme du 29 mars 2011[900], la loi du 1er août 1991 modifiée sur la gestion de la publicité extérieure et d'autres prévoit, dans son article 4-2, le secteur de gestion autonome de la publicité extérieure (광고물등 자율관리구역) qui peut être créé par le chef des régions[901]. L'objectif de ce secteur est de former les paysages esthétiques et de conserver et de gérer le cadre de vie agréable à travers la participation des populations à la gestion de la publicité extérieure. Les populations peuvent de manière autonome déterminer la forme, les dimensions, les couleurs ou l'emplacement des affiches publicitaires dans le secteur. Pour la concertation des populations, la Commission de concertation des population (주민협의회) doit être créée et tenue, qui, comme prévu à l'article 27 du décret du 8 janvier 1991 modifié[902], est chargée de la demande de création d'un secteur de gestion autonome de la publicité extérieure, de la rédaction de l'accord de gestion autonome (자율관리협정) et de la maintenance, de la gestion et de la surveillance de la publicité extérieure. Par ailleurs, selon l'article 4-3 de la loi modifiée, le chef des régions peut, après autorisation du Ministre de l'Administration et de l'Autonomie, créer le secteur de publication libre (자유표시구역) dont la réglementation de la publicité extérieure est plus allégée. Dans ce cas, le chef des régions doit organiser un débat public, en amont du dépôt au Ministre le plan directeur de gestion du secteur de publication libre (자유표시구역 운영기본계획), pour permettre aux populations de présenter leurs avis (l'article 28-2 du décret modifié).

## CONCLUSION DU CHAPITRE

Comme en France, les droits d'accès à l'information et de participation des citoyens ont évolués en Corée au fur et à mesure du progrès de la démocratie, et notamment de la démocratie administrative. La démocratisation de la procédure administrative peut être confirmée par deux

---

[900] Loi n° 10466 du 29 mars 2011 sur la gestion de la publicité extérieure et d'autres (옥외광고물 등 관리법).

[901] Loi n° 4242 du 1er août 1991 modifiée sur la gestion de la publicité extérieure et d'autres (옥외광고물 등 관리법).

[902] Décret n° 13242 du 8 janvier 1991 modifié mettant en vigueur de la loi sur la gestion de la publicité extérieure et d'autres (옥외광고물 등 관리법 시행령).

lois qui ont été promulguées à la même date (le 31 décembre 1996). La première loi est liée à la communication des informations détenues par les institutions publiques, la dernière loi prévoit les procédures de participation du public à l'administration. L'émergence du principe du développement durable permet de faire connaître l'importance de l'accès à l'information et de la participation du public en matière d'environnement et d'urbanisme. Ainsi, les citoyens peuvent communiquer les documents administratifs relatifs au paysage et consulter les informations concernées sur les sites Internet relatifs à l'environnement ou à l'urbanisme que les autorités publiques ont créés et gèrent.

L'élaboration de la loi du 17 mai 2007 dédiée à la protection et à la mise en valeur des paysages et sa réforme du 6 août 2013 ont joué un rôle important dans la garantie de l'accès à l'information et de la participation du public en matière de paysage. Cette loi insiste, en tant que principe fondamental de la planification et de la gestion des paysages, sur l'accord entre les populations et leur participation. De plus, elle prévoit les tâches de l'État et des collectivités territoriales sur l'amélioration de la compréhension des citoyens aux principes fondamentaux de la gestion des paysages et les devoirs des citoyens de collaborer activement aux politiques publiques du paysage.

Plusieurs instruments de protection et de mise en valeur des paysages, introduits par la loi du 17 mai 2007, comportent donc les procédures d'accès à l'information et de participation du public. Les populations peuvent accéder aux informations paysagères et présenter leurs avis, notamment à l'occasion du débat public, dans le processus de la planification des paysages, c'est-à-dire l'élaboration du plan directeur des politiques du paysage et du plan de paysage. Dans le cas de l'aménagement du paysage, les populations peuvent participer à l'élaboration du projet d'aménagement et à la mise en œuvre et à la gestion ultérieure de l'aménagement, en tant que membres du Conseil de la promotion de l'aménagement du paysage. En particulier, le législateur prévoit la conclusion des accords de paysage pour que les populations participent volontairement à la gestion des paysages. Toutefois, les juristes coréens critiquent que certaines procédures de participation soient facultatives et souligne donc que le législateur doit obliger les autorités administratives d'écouter et de prendre en considération les avis des populations dans toute administration du paysage[903]. Comme évoqué précédemment, étant donné que la plupart des

[903] Sang-Deok MUN, *op. cit.*, pp. 17-19 ; Heon-Seog LEE, *op. cit.*, p. 81 ; Kwangyoun LEE, *op. cit.*, pp. 653-655.

compétences de l'État, prévues par la loi du 17 mai 2007 modifiée, relèvent du Ministre du Territoire et du Transport[904], les affaires intéressées ne sont pas suffisamment reconnues comme celles en matière d'environnement en Corée. Par conséquent, il est difficile que les principes fondamentaux du droit de l'environnement s'appliquent en matière d'administration du paysage, même si le principe d'information et de participation n'est explicitement consacré ni à la Constitution, ni à la loi du 1er août 1990 modifiée sur la direction des politiques environnementales[905]. Ainsi, le renforcement des compétences du Ministre de l'Environnement entraînera une consolidation des droits des citoyens d'accès d'information paysagère et de participation au processus l'élaboration des politiques publiques du paysage et de prise des décisions relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages.

[904] De plus, cette loi a été élaborée à l'initiative du Ministère de la Construction et du Transport qui correspond aujourd'hui à celui du Territoire et du Transport, mais aussi le Ministère inclut le service de l'architecture, de la culture et du paysage qui chargé d'exécuter à l'échelle nationale cette loi.

[905] Loi n° 4257 du 1er août 1990 modifiée sur la direction des politiques environnementales (환경정책기본법) prévoit explicitement les principes de pollueur-payeur (l'article 7), de prévention (l'article 8) et de précaution (l'article 9).

# CONCLUSION DU TITRE

C'est parce que la notion de paysage revêt une dimension esthétique que l'appréciation des paysages est subjective. Au regard de la théorie esthétique d'Emmanuel KANT, un tel jugement subjectif peut être universel par le sens commun susceptible d'être considéré comme une faculté du juger relative à ce qui prend *a priori* en compte des représentations d'autres personnes dans la réflexion respective[906]. Au début, le sens commun esthétique par rapport aux paysages dépendait du législateur et de l'administration. Le droit se préoccupait donc de la protection et la mise en valeur des paysages ayant les valeurs universelles, mais qui sont fixées par les élites. C'est la raison pour laquelle, en droit français et coréen, les politiques publiques du paysage étaient communément prises en compte de manière indirecte et parcellisée dans différents domaines tels que la protection des monuments historiques et sites et la nature, l'urbanisme et la réglementation de la publicité extérieure.

L'évolution de la démocratie a fait émerger une nouvelle notion de paysage. Les définitions juridiques du paysage qui ont été adoptées, en France par l'entrée en vigueur du 1er juillet 2006 de la Convention européenne du paysage et en Corée par l'élaboration de la loi 17 mai 2007, montrent son caractère global et subjectif. En particulier, l'article 1er.a de la Convention européenne du paysage et l'article L. 350-1 A du Code de l'environnement français considèrent le paysage comme une partie de territoire perçue par les populations. Autrement dit, les politiques publiques du paysage et la prise des décisions publiques relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages ne sont plus l'apanage des élites, comme les hommes politiques et experts, et les populations sont désormais un acteur majeur en matière d'administration du paysage. Comme Jessica MAKOWIAK considère la participation en tant que moyen juridique de « prise en compte du sens commun esthétique »[907], la participation du public permettra de réduire la difficulté du droit face à la subjectivité de la notion de paysage. De même, en Corée, la loi du 17 mai 2007 prévoit le principe de participation des populations dans la planification et la gestion des paysages.

---

[906] Emmanuel KANT, *Critique de la faculté de juger*, traduit par Alexis PHILONENKO, Paris, Vrin, 2000, p. 108.

[907] Jessica MAKOWIAK, *Esthétique et droit*, Paris, L.G.D.J, 2004, pp. 348-349.

Par ailleurs, la participation du public ne peut effectivement et efficacement être garantie que si le public peut librement accéder aux informations et documents administratif. En France et en Corée, différents lois et règlements introduisent les procédures de communication et de consultation des informations relatives au paysage, détenues par les institutions publiques. La transparence de l'administration du paysage qui sera obtenue par l'accès des citoyens à l'information permettra de consolider la base juridique de la participation en la matière.

Ainsi, en droit français, les droits d'information et de participation en matière d'environnement ont été consacrés en tant que droit fondamental dans la Charte de l'environnement de 2004, intégrée en 2005 dans le Préambule de la Constitution. Cependant, la jurisprudence constitutionnelle limite la participation du public à certaines décisions relatives à la protection des paysages, en estimant que de telles décisions ne constituent pas des décisions ayant une incidence sur l'environnement[908]. En Corée, alors que l'élaboration de la loi 17 mai 2007 a adopté plusieurs procédures de participation, leur efficacité fait l'objet des juristes. Pour renforcer la participation du public en la matière, il est nécessaire d'appréhender la particularité de la notion de paysage qui a une dimension subjective.

[908] C. C., Décision n° 2012-282 QPC, 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement (Autorisation d'installation de bâche publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, *JORF* du 24 novembre 2012, p. 18543.

# TITRE II

# L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE DE PAYSAGE

On peut constater avec le Professeur Jean RIVERO que la démocratie administrative commence par la garantie du contrôle juridictionnel de l'administration[909]. Bien qu'aujourd'hui, la démocratie participative soit encouragée, notamment en matière d'environnement, il ne faut pas sous-estimer l'importance du contrôle juridictionnel des décisions administratives susceptibles d'affecter l'environnement. Cette question est discutée au niveau mondial depuis une vingtaine d'années : le principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992 qui insiste sur le droit d'information et de participation des citoyens, suggère également d'assurer un accès effectif à la justice en matière d'environnement.

Dès lors qu'en France et en Corée, la notion d'environnement est en général réputée comporter celle de paysage, il serait logique que le principe d'accès à la justice en matière d'environnement s'applique même en matière de paysage. En France, ce principe est assuré non seulement par les textes internationaux, notamment la Convention d'Aarhus de 1998, mais aussi par les textes nationaux et la jurisprudence administrative (CHAPITRE I). En Corée, l'accès à la justice en matière d'environnement a été récemment renforcé par la jurisprudence, mais celle-ci restreint la possibilité d'agir devant le juge administratif pour contester les décisions administratives susceptibles d'affecter la protection des paysages (CHAPITRE II).

[909] Jean RIVERO, « À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », in *Mélanges offerts à René SAVATIER*, Paris, Dalloz, 1965, p. 825.

# CHAPITRE I
# L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE DE PAYSAGE EN FRANCE

En France, le droit au recours devant le juge administratif est confirmé en droit interne et international. D'abord, la Constitution de 1958 ne le précise pas, mais le Conseil constitutionnel reconnaît une valeur constitutionnelle au droit au recours devant le juge de l'excès de pouvoir[910]. Le Conseil d'État aussi considère le droit au recours juridictionnel comme principe à valeur constitutionnelle[911]. De plus, les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit respectivement les droits à un procès équitable et à un recours effectif. Dans le domaine de l'environnement, l'article 9 de la Convention d'Aarhus de 1998 prévoit que les États Parties sont tenus d'assurer les recours suffisants et effectifs pour contester les actes ou omissions d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement. L'Union européenne a approuvé cette Convention le 17 février 2005[912], mais ses directives du 24 novembre 2010[913] et du 13 décembre 2011[914] et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) reconnaissent également le droit d'accès à la justice en la matière[915]. En matière de protection des paysages, il s'agit de la garantie suffisante et effective du droit d'accès au juge de l'excès de pouvoir contre les décisions administratives susceptibles d'avoir une incidence sur les paysages.

---

[910] C. C., Décisions n° 96-373 DC, 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, *JORF* du 13 avril 1996, p. 5724.

[911] C. E., 29 juillet 1998, *Syndicat des avocats de France*, *R. Lebon*, p. 313.

[912] Décision n° 2005/370/CE du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, *JOUE* n° L. 124 du 17 mai 2005, p. 1.

[913] Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions idustrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), *JOCE* n° L. 334 du 17 décembre 2010, p. 17.

[914] Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets public et privés sur l'environnement, *JOCE* n° L. 26 du 28 janvier 2012, p. 1.

[915] Jean-Félix DELILE, « La protection juridictionnelle dans la matière environnementale en droit de l'Union européenne : la victoire de l'incohérence », in *Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement*, Colloque annuel de la Société française pour le droit de l'environnement des 5 et 6 décembre 2015, sous la direction de Julien BÉTAILLE, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, p. 92.

Toutefois, le recours du requérant ne sera examiné au fond que si le juge saisi l'estime recevable. Pour toute demande d'annulation des décisions illégales des autorités administratives par voie de recours pour excès de pouvoir, le requérant doit avant tout prouver un intérêt à agir en justice. Celui-ci constitue ainsi une simple condition procédurale en vue de refuser d'admettre « l'action populaire »[916]. Selon la jurisprudence, un tel intérêt doit être personnel et direct[917]. Autrement dit, seul le recours formé par le requérant intéressé par l'acte attaqué peut être recevable par le juge administratif. Il serait donc difficile que les personnes non directement intéressées par les décisions affectant la protection des paysages (par exemple, le permis de construire susceptible de détériorer un paysage) recourent devant la juridiction administrative contre de telles décisions. C'est-à-dire qu'en raison du régime de l'intérêt à agir, le recours en matière de protection de paysage ne peut être formé par n'importe qui.

Pour résoudre ce problème, les Codes de l'urbanisme et de l'environnement contiennent les dispositions relatives au contrôle du juge administratif contre l'administration du paysage en reconnaissant l'intérêt à agir des voisins du projet (SECTION I) et des associations de protection de l'environnement (SECTION II).

## SECTION I
## L'INTÉRÊT À AGIR DES VOISINS

Malgré le caractère subjectif de l'esthétique, le juge administratif n'a pas craint d'apprécier les qualités esthétiques depuis longtemps[918]. Au début du XX$^{e}$ siècle, il a commencé à intervenir dans l'ordre esthétique lié à la protection des paysages en se prononçant sur l'existence d'une

---

[916] Camille BROYELLE, *Contentieux administratif*, *4$^{e}$ édition*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, p. 69 ; Mattias GUYOMAR, Bertrand SEILLER, *Contentieux administratif*, *4$^{e}$ édition*, Paris, Dalloz, 2014, p. 279.

[917] C. E., 29 mars 1901, *Casanova*, S. 1901. 3. 73, note HAURIOU, *GAJA*, n° 8 ; C. E., 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, S. 1907. 3. 33, note HAURIOU, *GAJA*, n° 16.

[918] William COULET, « La protection de l'environnement dans le contentieux de l'urbanisme », *Droit et ville*, n° 8, 1979, p. 214.

perspective monumentale[919]. Dans l'arrêt *Gomel* de 1914, le Conseil d'État a examiné la légalité d'une décision administrative relative à la délivrance d'un permis de construire, en vérifiant si l'emplacement concerné est compris dans une perspective monumentale et si la place Beauvau forme une perspective monumentale[920]. Il s'agit d'un contrôle de la qualification juridique du fait en matière de protection des paysages. Cependant, c'était le pétitionnaire du permis du construire, le sieur GOMEL, qui a saisi le juge de l'excès de pouvoir, et c'était l'arrêté du Préfet de la Seine refusant l'autorisation de construire qui a été attaqué devant le juge. À savoir, ce recours n'a pas été formé par un voisin habitant à proximité du terrain concerné, mais par le pétitionnaire qui s'était vu refuser la délivrance du permis de construire.

Afin de protéger effectivement les paysages par voie de contrôle juridictionnel, il est nécessaire de reconnaître l'intérêt à agir du tiers contre les permis de construire qui peuvent causer une dégradation des paysages. Le droit français permet aux voisins habitant à proximité des travaux de contester devant le juge de l'excès de pouvoir la légalité de ces travaux (§ I). Cependant, un tel recours a des limites en matière de protection des paysages (§ II).

## § I. L'INTÉRÊT À AGIR DES VOISINS CONTRE LE PERMIS DE CONSTRUIRE

L'intérêt à agir doit revêtir un caractère actuel, personnel, direct et pertinent dans la jurisprudence en matière de contentieux administratif de l'urbanisme[921]. Concernant le recours contre l'octroi du permis de construire, notamment attaqué par les voisins, il importe d'envisager le caractère direct de l'intérêt à agir car il s'agit du lien entre le requérant et l'acte attaqué. La jurisprudence ne prend pas simplement en compte la distance entre le domicile du requérant et le projet pour examiner la recevabilité. Autrement dit, un critère de proximité ne suffit pas à justifier d'un intérêt à agir. Pour cela, Diane ROMAN relève qu'au contraire de la notion de riveraineté, celle de la notion de voisinage concerne « le signe d'une relation sociale, à ce titre

[919] Jessica MAKOWIAK, *Esthétique et droit*, Paris, L.G.D.J, 2004, pp. 115-116.

[920] C. E., 4 avril 1914, *Gomel*, S. 1917. 3. 25, note HAURIOU, *GAJA*, n° 28.

[921] Henri JACQUOT, François PRIET, *Droit de l'urbanisme, 7e édition*, Paris, Dalloz, 2015, pp. 1076-1082.

caractérisée par un échange de droits et d'obligations »[922]. Ainsi, la recevabilité des voisins est également limitée en matière de contrôle juridictionnel de la légalité des permis de construire (A). Or, la réforme du contentieux administratif de 2013 précise les conditions relatives à l'intérêt à agir contre les permis de construire (B).

### A. L'intérêt à agir antérieur à la réforme de 2013

Avant, il était en général considéré que les voisins immédiats avaient un intérêt suffisant à agir devant le juge de l'excès de pouvoir pour demander l'annulation du permis de construire[923]. Si la qualité de propriétaire ne suffit pas à elle seule à constituer un intérêt à agir contre un permis de construire[924], le Conseil d'État a répété que le recours formé par un voisin immédiat est recevable[925]. De plus, les voisins qui étaient situés à moins de 60 mètres ont été réputés correspondre aux voisins immédiats[926].

Mais le droit d'accès au juge administratif des voisins non immédiats peut être limité. Selon le Conseiller d'État Christian VIGOUROUX, la jurisprudence considère comme les critères de l'intérêt à agir des voisins, non seulement la distance entre le requérant et la construction contestée, mais aussi la distance combinée avec d'autres éléments tels que la configuration des lieux et la nature et l'importance de la construction[927].

---

[922] Diane ROMAN, « Le voisinage en droit administratif des biens », in *Mélanges Jacqueline MORAND-DEVILLER*, Paris, Montchrestien, 2007, p. 723.

[923] Rozen NOGUELLOU, « Intérêt pour agir et contentieux de l'urbanisme », in *Études offertes au Professeur René HOSTIOU*, Paris, LexisNexis SA, 2008, p. 440 ; Jacques MOREAU, « L'intérêt à agir dans le contentieux administratif de la légalité en matière de permis de construire », in *Mélanges offerts à Emmanuel LANGAVANT*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 322.

[924] C. E., 25 mars 1981, *Mme Lochet*, *R. Lebon*, p. 164.

[925] C. E., 7 novembre 1973, *Giudicelli*, *R. Lebon*, p. 624 ; C. E., 7 novembre 1973, *Demoiselle Frigout et Ministre de l'Équipement et du Logement c/ dame Enry*, *R. Lebon*, p. 533 ; C. E., 11 décembre 1991, *Gaudin*, *Req.* n° 103369.

[926] C. E., 3 juillet 1968, *Sieur Passerat*, *R. Lebon*, p. 419 ; C. E., 27 février 2006, *Société la Tilleulière*, *Req.* n° 284349.

[927] Christian VIGOUROUX, « Intérêt pour agir et urbanisme : où en est la jurisprudence ? », *BJDU*, n° 3, 1994, pp. 3-4.

D'abord, concernant le critère relatif à la distance entre le requérant et la construction contestée, le Conseil d'État a jugé recevable le recours formé par un propriétaire co-indivisaire d'une résidence secondaire distante d'environ 750 mètres du village de vacances dont la construction à 250 mètres du bourg, contre la légalité de deux permis de construire « un bâtiment à usage d'animation polyvalent » et « 35 bâtiments à usage de ''mobile homes'' pour village de vacances »[928]. Un habitant à 800 mètres a pu également attaquer le permis de construire un centre commercial[929]. Toutefois, le juge du Palais Royal a estimé qu'un habitant à environ 1, 5 km ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des permis de construire les bâtiments à usage commercial[930].

En revanche, le juge administratif n'a pas pris en compte que la distance entre le requérant et le projet en vue d'examiner l'intérêt à agir contre le permis de construire. En 1988, le Conseil d'État a rejeté la recevabilité de la requête en vue d'annuler un permis de construire relatif aux travaux de restructuration et à la modification des façades de l'immeuble situé à environ 200 mètres du domicile du requérant[931]. En espèce, la distance entre le projet et le requérant était plus proche que les distances évoquées dans lesdits arrêts (750 mètres et 800 mètres), mais le Conseil d'État n'a pas reconnu l'intérêt à agir du requérant en prenant en considération la configuration des lieux. Quelques années plus tard, compte tenu à la fois de la distance, de la configuration des lieux et de la nature de la construction en cause, il a jugé irrecevable le recours contre le permis de construire relatif à l'extension du bâtiment d'habitation dont la distance d'environ 200 mètres sépare la propriété du requérant[932]. S'agissant de l'intérêt à agir du requérant, le juge n'a admis ni la qualité de contribuable communal ou départemental, ni la profession d'ingénieur des travaux publics de l'État.

En outre, le Conseil d'État a à la fois tenu compte de l'importance du projet de construction et de la distance dans certaines affaires. Un certain nombre des habitants situés à moins de 1 km du lieu d'implantation d'une mosquée d'environ 2 000 places a pu attaquer le

---

[928] C. E., 15 avril 1983, *Commune de Menet*, *R. Lebon*, p. 154.

[929] C. E., 24 juin 1991, *Société « Scaex Inter Provence Côte d'Azur »*, *Req.* n° 117736.

[930] C. E., 15 novembre 1991, *Besson*, *Req.* n° 119839.

[931] C. E., 30 septembre 1988, *Société nationale de Télévision en Couleurs Antenne 2*, *Req.* n° 59074.

[932] C. E., 2 juin 1993, *Planfetti*, *Req.* n° 130453.

permis construire cette mosquée[933]. Puisqu'il s'agissait de la construction un bâtiment à usage de culte dans une zone résidentielle, le juge a estimé que ce projet avait de l'importance pour les habitants et que ceux-ci justifient alors d'un intérêt suffisant pour le contester. En revanche, le juge administratif n'a pas admis la recevabilité de deux habitants relativement 2 et 4 km du lieu concerné contre un permis de construire un centre commercial[934].

### B. L'intérêt à agir depuis la réforme de 2013

Récemment a été promulguée une ordonnance relative à la réforme du contentieux de l'urbanisme, notamment ayant pour objet de raccourcir le traitement des recours et de prévenir les recours abusifs afin d'accélérer les projets de construction. C'est l'ordonnance du 18 juillet 2013[935] qui a restreint l'intérêt à agir contre le permis de construire (1). Par conséquent, le droit d'accès au juge administratif en la matière peut être limité (2).

#### 1. La restriction de l'intérêt à agir contre le permis de construire

L'article 1er de l'ordonnance du 18 juillet 2013 a inséré les articles L. 600-1-2 et L. 600-1-3 dans le Code de l'urbanisme. Le premier article dispose qu'« une personne autre que l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupement ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du Code de la construction et de l'habitation ». Le dernier article prévoit que « sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, l'intérêt pour agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ». Cette réforme concerne tout d'abord une restriction de l'intérêt à agir ou une subjectivisation du recours pour excès de pouvoir contre le permis de

[933] C. E., 3 février 1992, *Mme Girod et autres*, *Req.* n° 118855.

[934] C. E., 10 novembre 1993, *Association des commerçants et artisans des Priades*, *Req.* n° 137977.

[935] Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, *JORF* n° 0166 du 19 juillet 2013, p. 12070.

construire car, en vertu de l'article L. 600-1-2, sera dorénavant recevable le requérant qui est directement affecté dans les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'il détient ou occupe régulièrement[936]. C'est-à-dire que seule la personne dont le droit de propriété est lésé par la réalisation du projet peut attaquer devant le juge de l'excès de pouvoir la légalité du permis de construire.

Pour la plupart des juristes, le recours pour excès de pouvoir est considéré comme ayant un caractère objectif, parce qu'il « n'a pas pour objet d'opposer un droit à l'acte litigieux, mais tend uniquement à en contester la légalité », en tant que fonction disciplinaire[937]. Bien que le fait que le requérant doit justifier d'un intérêt à agir soit déroutant, l'exigence d'un intérêt à agir joue simplement le rôle d'éviter l'action populaire. En effet, l'ordonnance du 18 juillet 2013 a été élaborée dans le but de prévenir les recours abusifs, comme constaté par le rapport de Daniel LABETOULLE déposé au Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement en amont de l'élaboration de l'ordonnance du 18 juillet 2013, qui avait proposé de « clarifier les règles de l'intérêt pour agir » à travers la création de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme[938].

En revanche, le Professeur Norbert FOULQUIER relève que l'existence de l'intérêt à agir démontre le caractère subjectif du recours pour excès de pouvoir en droit français, alors que la plupart des juristes français ont sous-estimé ce caractère subjectif pour différencier la juridiction administrative de celle judiciaire[939]. Selon une telle théorie des droits publics subjectifs, le droit d'accès au juge de l'excès de pouvoir est limité au titulaire d'un droit subjectif. Sous le beau nom de la lutte contre les recours abusifs, la réforme de 2013 a précisément manifesté la subjectivisation du recours pour excès de pouvoir contre les décisions relatives à l'autorisation d'occupation du sol. Ainsi, la qualité de voisin, mais également de voisin immédiat ne suffit plus à justifier d'un intérêt à agir, le requérant devra invoquer le fait que la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation,

---

[936] Grégory KALFLÈCHE, Camille MOROT-MONOMY, « La limitation organisée de l'accès à la justice en droit de l'urbanisme », in *Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement*, *op. cit.*, p. 283.

[937] Camille BROYELLE, *op. cit.*, pp. 53 et 68.

[938] Daniel LABETOULLE (sous la présidence), *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, Rapport du groupe de travail créé par lettre du 11 février 2013 de Madame Cécile DUFLOT, Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, 25 avril 2013, pp. 5-9.

[939] Norbert FOULQUIER, *Les droits publics subjectifs des administrés : Émergence d'un concept en droit administratif français du XIX^e^ au XX^e^ siècle*, Paris, Dalloz, 2003, p. 405.

d'utilisation ou de jouissance de son bien. Ainsi, il est nécessaire de prouver que le projet de construction entraînera un risque d'un trouble anormal de voisinage, par exemple, la privation de vue et les nuisances sonores[940].

### 2. La limitation du droit d'accès au juge de l'excès de pouvoir

Daniel LABETOULLE, président du groupe de travail du rapport précité, insiste sur le rôle de la jurisprudence ultérieure à interpréter l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme « pour apprécier si l'introduction de cet article a fait bouger les lignes »[941]. Après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 18 juillet 2013, le Conseil d'État a précisé les indications sur la manière d'appréciation de l'intérêt à agir en la matière[942]. En 2015, le juge du Palais Royal a examiné l'intérêt à agir des propriétaires de maisons d'habitation qui avaient demandé la suspension du permis de construire en vue de la réalisation d'une station de conversion électrique sur un terrain situé à environ 700 mètres de leurs habitations, en estimant qu'en vertu de l'article L. 600-1-2, « il appartient, en particulier, à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de préciser l'attente qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien », qu'« il appartient au défendeur, s'il entend contester l'intérêt à agir du requérant, d'apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité » et qu'« il appartient en suite au juge de l'excès de pouvoir de former sa conviction sur la recevabilité de la requête au vu des éléments ainsi versés au dossier par autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au soutien de la

---

[940] Grégory KALFLÈCHE, Camille MOROT-MONOMY, *op. cit.*, p. 283.

[941] Daniel LABETOULLE, « Une nouvelle réforme du droit du contentieux de l'urbanisme », *RDI*, n° 11, novembre 2013, p. 508.

[942] Rozen NOGUELLOU, « L'intérêt à agir et le contentieux de l'urbanisme », in *L'accès au juge : l'intérêt à agir*, Colloque organisé par l'Association des juristes de contentieux public (AJCP) et l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne (ISJPS), École de droit de la Sorbonne de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 20 juin 2014 au Conseil constitutionnel, sous la direction de Catherine TEITGEN-COLLY, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, p. 137.

recevabilité de celui-ci »[943]. Autrement dit, l'intérêt à agir n'est reconnu que si le projet porte directement atteinte au droit subjectif relatif à la propriété du requérant, donc la qualité de voisin ne suffit plus désormais à justifier d'un intérêt à agir contre le permis de construire. Dans cet arrêt, le Conseil d'État a jugé que les qualités de voisin et de visibilité ne suffisaient pas à justifier d'un intérêt à agir contre le permis de construire, mais que le recours était recevable car des nuisances sonores auxquelles les requérants seront nécessairement exposés seraient de nature à affecter directement leur droit de propriété.

En revanche, la jurisprudence administrative montre de la souplesse dans l'appréciation de l'intérêt à agir des voisins immédiats. Le juge du Palais Royal a précisé dans l'arrêt du 13 avril 2016 que « le voisin immédiat justifie en principe d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état devant le juge, qui statue au vu de l'ensemble des pièces du dossier, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction »[944]. Ainsi, dans cet arrêt, il a jugé recevable le recours formé par le requérant habitant au 6, traverse de la Roseraie à Marseille contre le permis de construire deux logements et une piscine et l'autorisation de la démolition d'un garage et d'une clôture sur une parcelle située au numéro 4 de la même voie. Une telle attitude de la jurisprudence est depuis lors reprise, comme le Conseil d'État a récemment reconnu l'intérêt à agir des propriétaires d'un bien immobilier situé dans une résidence jouxtant immédiatement la parcelle d'assiette du projet relatif à la réalisation d'un immeuble de 28 logements[945].

Bien que s'agissant des voisins immédiats, la jurisprudence accepte largement leur intérêt à agir contre le permis de construire par rapport aux dispositions de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme, cet intérêt ne pourra être présumé par la seule qualité de voisin immédiat. En effet, le Conseil d'État a adouci son appréciation par les termes « en principe »[946], et le juge administratif est tenu de prendre en compte les éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet. Pour cette raison, même si le recours contre le permis de construire est formé par un voisin immédiat, celui peut être irrecevable dans le cas où le juge n'apprécie pas

---

[943] C. E., 10 juin 2015, *Brodelle et Gino*, *RFDA*, n° 5, septembre-octobre 2015, pp. 993-998, note Alexandre LALLET.

[944] C. E., 13 avril 2016, *Bartolomei*, *JCP A*, n° 19, 9 mai 2016, pp. 47-52, note Daniel TASCIYAN.

[945] C. E., 27 mars 2017, *Société civile immobilière « 16 Gaston Berger »*, *Req.* n° 399585.

[946] Grégory KALFLÈCHE, Camille MOROT-MONOMY, *op. cit.*, p. 284.

l'importance du projet attaqué. De plus, dans un arrêt exceptionnel, le Conseil d'État a jugé irrecevable le recours formé par les propriétaires de maisons individuelles en vue d'annuler le permis de construire un immeuble de deux étages comportant dix-huit logements, situées à proximité immédiate des domiciles des requérants[947]. Les requérants ont fait valoir non seulement leur qualité de « propriétaires de biens immobiliers voisins directs à la parcelle destinée à recevoir les constructions litigieuses », mais aussi celle de co-visibilité, ainsi que le fait que le plan de situation sommaire comporte la mention « façade sud fortement vitrée qui créera des vues ». Néanmoins, leur intérêt à agir n'a pas été reconnu car le Conseil d'État a estimé que les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de leur bien étaient susceptibles d'être directement affectées par le projet litigieux. En conclusion, la réforme du contentieux de l'urbanisme de 2013 a réduit du droit d'accès au juge de l'excès de pouvoir en vue de demander l'annulation du permis de construire.

Malgré la réforme de 2013, le Gouvernement souhaite renforcer davantage la régulation des recours abusifs dans l'urbanisme non seulement en vue d'accélérer la construction de logements, mais aussi eu égard des préoccupations des acteurs économiques, aménageurs, constructeurs et porteurs de projets. Pour une nouvelle réforme visant à lutter contre les recours abusifs, le groupe de travail présidé par le Conseiller d'État Christine MAUGÜÉ propose, dans son rapport déposé le 11 janvier 2018 au Ministre de la Cohésion des territoires, « la réduction des délais de jugement des recours contre les autorisations d'urbanisme », « la consolidation des autorisations existantes », « l'accroissement de la stabilité juridique des constructions achevées » et « l'amélioration de la sanction contre les recours abusifs »[948]. Ces propositions ont été intégrées dans le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dit « projet de loi ELAN », que le Gouvernement a déposé le 4 avril 2018 à l'Assemblée nationale. Il est donc probable que le droit au recours des citoyens en vue de la protection de l'environnement en sera également limité.

---

[947] C. E., 10 février 2016, *SAS Sifer Promotion*, *Les Petites Affiches*, n° 123, 21 juin 2016, pp. 10-16, note Florence NICOUD.

[948] Christine MAUGÜÉ (sous la présidence), *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, Rapport au Ministre de la Cohésion des territoires, 11 janvier 2018, p. 6.

## § II. LES LIMITES EN MATIÈRE DE PROTECTION DES PAYSAGES

Afin d'accéder à la justice en vue de la protection des paysages, le requérant doit également justifier de son intérêt à agir contre le permis de construire susceptible de dégrader les paysages. Mais il semble que le droit au paysage des citoyens ne suffise pas à conférer un intérêt à agir au requérant. En effet, le Conseil d'État a débouté la demande du requérant visant à annuler, en raison de la protection des paysages, un permis de construire relatif à la reconstruction d'un immeuble à usage de magasin à Valence[949]. Dans cette affaire, le requérant a invoqué plusieurs qualités devant le juge du Palais Royal : « la qualité de simple habitant de ville de Valence, même désireux de faire préserver le caractère esthétique de celle-ci et d'assurer le respect du plan d'occupation des sols dont elle est dotée », « celle de client éventuel du magasin reconstruit », « celle d'automobiliste ou de piéton susceptible d'utiliser la voie publique où se trouve situé ce magasin », « celle de propriétaire de parcelles constructibles sur le territoire de la commune dès lors que ces parcelles ne sont pas à proximité de la construction en cause ou sont sans lien, en fait ou en droit, avec elle » et « celle de contribuable communal ». Cependant, le Conseil d'État a jugé qu'aucune qualité ne constituait un intérêt à agir pour contester la légalité du permis de construire. Ainsi, comme la jurisprudence précédemment confirmée, personne ne peut accéder au juge de l'excès de pouvoir dans le but de protéger les paysages à moins de prouver l'importance du permis de construire ou la proximité entre son domicile et le lieu de la construction projetée.

Or, la jurisprudence a reconnu l'intérêt à agir du tiers contre le permis de construire susceptible d'affecter la protection des paysages en acceptant la notion de visibilité ou de co-visibilité. Dans l'arrêt du 15 avril 2005, le Conseil d'État a jugé recevable la demande de suspension du permis de construire un parc éolien, présentée par les propriétaires d'une habitation face à un paysage agricole plat offrant une vue dégagée[950]. Non seulement la propriété des requérants était située à environ 900 mètres des éoliennes à construire, mais aussi les nuisances sonores de ces machines seraient inexistantes au-delà de 400 mètres. Néanmoins, le Conseil d'État a jugé que ces requérants avaient un intérêt suffisant pour attaquer le permis litigieux car ces éoliennes seraient, après leur construction, visibles depuis le portail de la

[949] C. E., 8 avril 1987, *Fourel*, *Req.* n° 50755.

[950] C. E., 15 avril 2005, *Association des citoyens et contribuables de la communauté de communes Saâne-et-Vienne*, *Req.* n° 273398.

propriété des requérants. En revanche, un an et demi plus tard, il a rejeté la requête visant à la suspension de l'exécution du permis de construire autorisant la construction d'une verrière s'appuyant sur la façade de la gare de Strasbourg[951]. C'est qu'il a estimé que la construction projetée ne serait pas visible des propriétés des requérants qui résidaient à 300, 600 et 3 000 mètres du projet dont ils sont séparés par des îlots urbains comprenant des immeubles de grande hauteur et des voies de circulation importants. Ainsi, la justification de la visibilité ou la co-visibilité a permis aux voisins d'une construction projetée susceptible de dégrader les paysages de contester devant le juge administratif la légalité de ce permis de construire.

Toutefois, le droit d'accès au juge administratif en la matière a été réduit par la réforme du contentieux de l'urbanisme de 2013, notamment par l'élaboration de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme. Dorénavant, les voisins d'un projet ne peuvent former un recours contre le permis de construire concerné que si la construction est de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'ils détiennent ou occupent régulièrement. Si bien que le critère de visibilité n'est plus suffisant pour justifier d'un intérêt à agir : cela a été confirmé dans l'arrêt du 10 février 2016 du Conseil d'État[952]. Celui-ci a débouté le recours formé par les propriétaires de maison individuelles contre un permis construire un immeuble de deux étages comportant 18 logements, bien que les requérants aient prouvé que « leurs parcelles sont mitoyenne pour l'une et en co-visibilité pour l'autre du projet litigieux ». En conclusion, le droit d'accès à la justice en matière de paysage est plus restreint qu'avant, donc les voisins doivent désormais prouver que la construction prévue limitera leur droit de propriété afin de protéger les paysages par voie juridictionnelle.

## SECTION II
## L'INTÉRÊT À AGIR DES ASSOCIATIONS

Les particuliers ne peuvent attaquer devant le juge administratif les décisions relatives à l'autorisation d'occupation du sol que dans les conditions sévères prévues au Code de

[951] C. E., 27 octobre 2006, *Dreysse et autres*, *Req.* n° 286569.

[952] C. E., 10 février 2016, Peyret et autres, *Req.* n° 387507.

l'urbanisme, il y a des limites au contrôle juridictionnel des décisions administratives susceptibles de dégrader les paysages. Or, comme évoqué précédemment dans l'affaire « La Samaritaine », le Conseil d'État a examiné au fond si le permis de construire délivré par le Maire de Paris est illégal au regard de l'article R. 111-21 de l'ancien Code de l'urbanisme (l'actuel article R. 111-27 du Code de l'urbanisme)[953]. En l'espèce, ce permis avait été attaqué par les requérants auxquels appartenaient deux associations de protection de l'environnement, « Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France » et « SOS Paris ». Étant donné qu'en France, les associations de protection de l'environnement sont recevables à agir devant le juge administratif dans certaines conditions, les décisions susceptibles de porter atteinte à l'intérêt paysager sont fréquemment contrôlées par la juridiction administrative. En matière d'environnement, mais également de protection des paysages, le droit d'accès à la justice par les associations est assuré en droit international (§ I) et interne (§ II).

## § I. L'INTÉRÊT À AGIR DES ASSOCIATIONS EN DROIT INTERNATIONAL

Selon le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, « un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ». Cette idée a été reprise par la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 qui est consacrée à la démocratie environnementale. Son article 1er déclare que les États Parties doivent garantir le droit d'accès à la justice en matière d'environnement, et son article 9 leur impose donc de mettre en place des voies de recours suffisants et effectifs (A). En outre, non seulement les citoyens, mais aussi les associations peuvent avoir le droit d'accès à la justice en matière d'environnement (B).

### A. La Convention d'Aarhus et l'accès à la justice

L'article 9 de la Convention d'Aarhus de 1998 prévoit l'accès à la justice en matière d'environnement qui est le troisième pilier de cette Convention. Cet article envisage tout d'abord

[953] C. E., 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de La Samaritaine - Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris*, *RFDA*, n° 4, juillet-août 2015, pp. 805-829, conclusion Xavier DOMINO et note François PRIET.

le renforcement des deux autres piliers, l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel, par voie juridictionnelle. Ainsi, les États Parties sont tenus de mettre en place des procédures permettant aux citoyens intéressés à la demande d'informations environnementales et aux décisions publiques impliquant une procédure de participation du public, la possibilité de former un recours administratif et/ou un recours juridictionnel.

Quant au contentieux relatif à l'accès à l'information, en vertu du paragraphe 1er de l'article 9, est recevable le recours formé par « toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4[954] a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée ». Autrement dit, la recevabilité est liée à l'intérêt subjectif du requérant[955]. Par conséquent, seul le pétitionnaire des informations qui se fait priver de son droit de consulter les documents administratifs en matière d'environnement peut saisir un tribunal administratif.

En revanche, le paragraphe 2 du même article reconnaît plus largement la recevabilité du recours contre les décisions impliquant une procédure de participation du public. En effet, ce recours vise à « contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6[956] ». À savoir, la Convention impose aux États Parties de mettre en place un instrument de contrôle juridictionnel contre les décisions publiques en la matière qui ne respectent pas le principe de participation du public. Or, la Convention considère que dans le cadre de la législation nationale de chaque pays, le recours peut être formé par les membres du public concerné « ayant un intérêt suffisant pour agir » ou « faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition ». La recevabilité de ce recours peut être par conséquent limitée, mais la Convention a ouvert une possibilité de contester les actes administratifs ne respectant pas le

[954] En vertu de l'article 4 de la Convention d'Aarhus, les autorités publiques des États Parties sont tenues de communiquer à toute personne qui les demande, les informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte.

[955] Michel PRIEUR, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », in *La Convention d'Aarhus*, *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 1999, p. 26.

[956] L'article 6 de la Convention d'Aarhus prévoit la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières.

principe de participation à travers de l'intervention de l'organisation non gouvernementale (ONG), c'est-à-dire le droit au recours des associations de protection de l'environnement.

La Convention d'Aarhus prévoit également, dans le paragraphe 3 de son article 9, les citoyens des États Parties peuvent recourir à la justice en vue de contester des actes unilatéraux des autorités administratives qui sont susceptibles d'affecter l'environnement, même si ces actes ne sont pas liés à la violation des principes d'information et de participation. Le contrôle juridictionnel en matière d'environnement est ainsi plus renforcé. Dès lors que la Convention regarde le paysage comme l'un des éléments constitutifs de l'environnement[957], il est évident qu'est garanti aux citoyens le droit au recours contre les décisions administratives relatives à la protection et à la mise en valeur des paysages. De telles voies de recours doivent être suffisantes et effectives[958], mais également « objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif ».

### B. La Convention d'Aarhus et l'intérêt à agir des associations

Le Préambule de la Convention d'Aarhus de 1998 insiste tout d'abord sur « le rôle important que les citoyens, les citoyens, les organisations non gouvernementales et le secteur privé peuvent jouer dans le domaine de la protection de l'environnement ». Comme prévu par le paragraphe 4 de l'article 2 de la Convention, le public qui correspond à l'acteur de la démocratie est considéré comme « une ou plusieurs personnes physiques ou morales » et « les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes ». De plus, selon le paragraphe 5 du même article, les organisations non gouvernementales en la matière (c'est-à-dire les associations à but non lucratif pour la protection de l'environnement) qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt à faire valoir à l'égard du processus

[957] Le paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention d'Aarhus de 1998 énumère, en tant que l'état d'éléments de l'environnement qui correspond à l'information sur l'environnement, l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, « le paysage », et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments.

[958] Pour cela, la Convention d'Aarhus de 1998 suggère aux États Parties « un redressement par injonction » des décisions illégales.

décisionnel en matière d'environnement. Par conséquent, la participation du public au processus concerné doit être toujours ouverte aux associations de protection de l'environnement.

Concernant l'accès à la justice, la Convention accorde aux associations environnementales le droit d'accès au juge administratif dans l'intention de renforcer le contrôle juridictionnel des actes administratifs affectant l'environnement. Le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention dispose donc que « ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. À cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinéa a) ci-dessus[959]. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa b) ci-dessus[960] ». Ces dispositions visent à reconnaître l'intérêt à agir des associations contre les décisions publiques ne respectant pas le principe de participation du public.

Mais le droit d'accès au juge administratif des associations ne se limite pas au droit au recours spécifique contre de telles décisions. Le paragraphe 3 du même article prévoit que « sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus », les États parties sont tenus d'engager des procédures juridictionnelles pour contester les actes ou omissions des autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement. Par conséquent, les associations peuvent être recevables à agir, devant le juge administratif, contre les décisions des autorités publiques dans le but de la protection de l'environnement.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) n'hésite pas à mobiliser ce troisième pilier de la Convention d'Aarhus[961]. En ce qui concerne l'accès à la justice des associations, on

---

[959] L'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus de 1998 dispose qu'« ayant un intérêt suffisant pour agir ».

[960] L'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus de 1998 dispose que « faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition ».

[961] Séverine NADAUD, « Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement*, *op. cit.*, pp. 127-128.

peut constater que la CEDH a jugé recevable une requête de l'association « Collectif stop Melox et Mox » contre la République française[962].

Par ailleurs, l'Union européenne (UE) est devenue une Partie à la Convention d'Aarhus à travers l'approbation de celle-ci du 17 février 2005 par le Conseil de l'UE, donc sa législation de l'UE doit être compatible avec les dispositions de la Convention. Les directives européennes du 24 novembre 2010 et du 13 décembre 2011 prévoient l'accès à la justice des publics concernés par un projet pour que ceux-ci contestent la légalité des procédures d'évaluation de son impact environnemental. La Convention permet également à la CJUE de renforcer « la protection juridictionnelle du droit de l'environnement par les juridictions des États membres »[963]. En particulier, la CJUE a fait évoluer sa jurisprudence relative à l'accès à la justice nationale des associations, comme elle a estimé dans l'affaire « Djurgården-Lilla » que « ces règles nationales ne doivent pas risquer de vider de toute portée les dispositions communautaires selon lesquelles ceux qui ont un intérêt suffisant à contester un projet et ceux aux droits desquels celui-ci porte atteinte, parmi lesquels les associations de protection de l'environnement, doivent pouvoir agir devant les juridictions compétentes »[964]. De plus, bien que l'accès au juge administratif des associations ne soit pas reconnu en droit allemand[965], la CJUE a accepté la recevabilité du recours d'une association allemande pour la protection de l'environnement[966].

## § II. L'INTÉRÊT À AGIR DES ASSOCIATIONS EN DROIT INTERNE

Comme prévu dans la Convention d'Aarhus de 1998, en droit français, les associations de protection de l'environnement ont une faculté particulière pour engager des procédures devant le juge administratif. L'article L. 142-1 alinéa 2 du Code de l'environnement précise les dispositions relatives à une présomption d'intérêt à agir des associations en matière de recours

---

[962] CEDH, 28 mars 2006, *Collectif stop Melox et Mox c/ France*, *Req.* n° 75218/01.

[963] Jean-Félix DELILE, *op. cit.*, p. 92.

[964] CJCE, 15 octobre 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening c/ Stockholms kommun genom dess marknämnd*, C-263/08, *Req.* n° 2009 I-09967.

[965] Michel PRIEUR, *op. cit.*, p. 26.

[966] CJCE, 12 mai 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV c/ Bezirksregierung Arnsberg*, C-115/09, *Req.* n° 2011 I-03673.

pour excès de pouvoir contre les décisions administratives susceptibles d'influer sur l'environnement (A). Par conséquent, les associations, notamment les associations ayant pour objet la protection des paysages, peuvent exercer leur droit au recours devant le juge de l'excès de pouvoir en justifiant de leur intérêt à agir et en attaquant les décisions publiques en matière d'urbanisme (B).

### A. L'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement

Depuis la loi Barnier du 2 février 1995[967], la législation française fixe les conditions de l'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement. En revanche, jusqu'à ce que cette loi soit entrée en vigueur, l'appréciation de l'intérêt à agir des associations relevait du juge administratif. La jurisprudence administrative a développé les critères de recevabilité par rapport aux recours formés par les associations de protection de l'environnement (1). Dans les vingt dernières années, le législateur a précisé, mais de plus en plus limité le droit d'agir devant le juge de l'excès de pouvoir des associations (2).

#### 1. L'intérêt à agir des associations dans la jurisprudence administrative

La jurisprudence reconnaissait le droit d'accès au juge administratif des associations de protection de l'environnement, mais le juge administratif n'a pas estimé recevable n'importe quelle requête des associations pour éviter le recours abusifs. Pour cela, il a apprécié le lien entre les statuts de l'association requérante et l'acte attaqué[968]. Selon la thèse de Louis BORÉ, le Conseil d'État a pris en compte deux conditions pour analyser ce lien : la condition territoriale (a) et la condition d'objet (b)[969].

---

[967] Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *JORF* n° 29 du 3 février 1995, p. 1840.

[968] Jean RAYMOND, « En matière de défense de l'environnement : la qualité pour agir des associations et le recours pour excès de pouvoir », *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, 1991, pp. 455-456.

[969] Louis BORÉ, *La défense des intérêts collectifs par les associations devant les juridictions administratives et judiciaires*, Paris, L.G.D.J, 1997, p. 212.

### a) La condition territoriale

Le Conseil d'État décidait que le recours formé par les associations de protection de l'environnement était recevable lorsque le ressort territorial visé dans l'objet de ces associations correspondait exactement à celui concerné par l'acte attaqué[970]. D'abord, l'arrêt du 26 mai 1976 du Conseil d'État a reconnu la recevabilité du recours formé par l'association « S.O.S Paris » contre les permis de construire[971]. Puisque cette association regroupait des habitants domiciliés à Paris, le juge du Palais Royal a estimé que l'association requérante a un intérêt à l'annulation des permis de construire un ensemble immobilier à Paris.

En revanche, le Conseil d'État a jugé irrecevable la requête de l'association « Union régionale pour la défense de l'environnement, de la nature, de la vie et de la qualité de vie en Franche-Comté (URDEN) » contre l'arrêté du Maire de Luxeuil-les-Bain délivrant un permis de construire en vue d'édifier un immeuble à usage d'habitations et de commerce[972]. Alors que cette association requérante était située dans la même commune, son objet social visait « tous les problèmes relatifs à l'urbanisme et à l'équipement » au niveau de la région (dans l'ancienne région Franche-Comté). Le Conseil d'État a estimé qu'eu égard au ressort territorial visé dans son objet social, « l'intérêt invoqué par l'association requérante n'est pas de nature à lui donner qualité pour demander l'annulation de l'arrêté ci-dessus analysé ». Il a ainsi décidé recevable les recours formés par les associations régionales contre les actes d'importance régionale tels que « le décret déclarant d'utilité publique les travaux d'aménagement de la liaison fluviale Saône-Rhin »[973] et « les décisions autorisant la réalisation sur la zone de Fabrèges, en bordure immédiate du parc national des Pyrénées, d'une unité touristique nouvelle, projet d'importance régionale »[974].

---

[970] *Ibid*.

[971] C. E., 26 mai 1976, *Association S.O.S Paris*, *R. Lebon*, p. 280.

[972] C. E., 26 juillet 1985, *Union régionale pour la défense de l'environnement, de la nature, de la vie et de la qualité de vie en Franche-Comté (URDEN)*, *R. Lebon*, p. 251, note René HOSTIOU, *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, 1985, pp. 473-479.

[973] C. E., 13 février 1981, *Association pour la protection de l'eau et des ressources naturelles du bassin inférieur du Doubs et autres*, *R. Lebon*, p. 89.

[974] C. E., 9 octobre 1989, *Fédération des sociétés pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest (S.E.P.A.N.S.O)*, *Req.* n° 82094.

Le Conseil d'État a reconnu recevable le recours formé par l'association départementale « Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement dans le Var (UDVN 83) » contre la délibération du Conseil municipal de Bormes-les-Minosas qui avait approuvé le POS de la commune relatif à « la création d'un emplacement réservé au profit de la commune en vue d'ouvrir une voie publique de liaison entre deux quartiers susceptibles d'accueillir un trafic important et située pour l'essentiel à moins de 2 000 mètres du rivage »[975]. Concernant l'intérêt à agir des associations nationales, l'association « Les Amis de la Terre » a pu saisir le juge administratif pour contester la délivrance du permis de construire une centrale nucléaire[976]. En résumé, le juge administratif a tenu compte du niveau territorial d'impact environnemental de l'acte attaqué.

**b) La condition d'objet**

Le Conseil d'État jugeait recevable le recours formé par les associations de protection de l'environnement lorsque l'objet de ces associations était directement lié à la législation sur le fondement de laquelle l'acte attaqué avait été pris[977]. Comme il a considéré dans son arrêt de 1987 que le vote de l'assemblée générale avait « régularisé le choix fait par le conseil d'administration de ce site et donné vocation à l'association, au regard de ses statuts, pour contester, par la voie contentieuse, les actes susceptibles de porter atteinte à son objet social ainsi clairement précisé »[978], le juge administratif a analysé le lien directe entre l'acte attaqué et l'objet social de l'association requérante que prévoient ses statuts.

Le Conseil d'État a rejeté la requête de l'« Association intercommunale de défense contre les nuisances de l'aérodrome de Valence-Chabreuil » pour attaquer une décision du Premier ministre qui « a pour objet d'une part de transférer à l'État la gestion de tronçon de deux chemins communaux inclus dans l'emprise de l'aérodrome de Valence-Chabeuil, d'autre part de transférer à ladite commune la gestion de parcelles du domaine public national nécessaires à la déviation de ces deux chemins », en estimant que l'intérêt que l'association requérante invoque

---

[975] C. E., 10 mars 1995, *Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement dans le Var*, *R. Lebon*, p. 129.

[976] C. E., 20 juin 1984, *Association les Amis de la terre*, *R. Lebon*, p. 233.

[977] Louis BORÉ, *op. cit.*, p. 212.

[978] C. E., 28 octobre 1987, *Association pour la défense des sites et paysages*, *R. Lebon*, p. 328.

n'était pas de nature à lui donner qualité pour demander l'annulation de cette décision[979]. Puisque le transfert des compétences dans la gestion du domaine public ne concernait pas directement le bon fonctionnement de l'aérodrome, n'a pas été reconnu un lien direct entre la décision attaquée et l'objet social de l'association relatif à la défense contre les nuisances[980]. Par conséquent, le juge du Palais Royal a rejeté en raison de l'absence d'intérêt à agir de cette association. Cependant, le juge du Palais Royal a précisé dans le même arrêt que cette association aurait pu contester l'arrêté préfectoral antérieur « déclarant d'utilité publique les travaux d'allongement de la piste de l'aérodrome de Valence-Chabeuil ». Dans ce cas, il est considéré que l'allongement de la piste susceptible de provoquer les nuisances sonores est directement lié à l'objet social de l'association requérante.

En ce qui concerne l'intérêt à agir contre le permis de construire, le Conseil d'État a estimé qu'il n'y avait pas de lien direct entre le permis de construire une maison d'habitation en bordure d'une zone urbanisée et l'objet social de l'association « Société de protection de la nature du Languedoc-Roussillon - Comité de l'Aude » ayant pour objet « d'une façon générale de promouvoir toute action et de s'associer à toute initiative tendant à assurer la conservation du sous-sol, du sol, des eaux, de l'atmosphère, de la flore, de la faune et, en général, de tout milieu naturel présentant un intérêt spécial et qu'il importe de préserver contre tout effet de dégradation naturelle et de soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution »[981]. C'est-à-dire que pour le juge administratif, l'association pour la conservation de la nature n'a pas d'intérêt à agir devant lui pour contester la légalité du permis de construire n'ayant pas de lien direct avec la dégradation de la nature.

### 2. L'intérêt à agir des associations dans les dispositions législatives

Le législateur a confirmé le droit d'accès au juge administratif des associations de protection de l'environnement, en prévoyant dans l'article 40 alinéa 3 de la loi du 13 juillet 1976 que toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement « peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celui-

---

[979] C. E., 26 novembre 1986, *Association intercommunale de défens contre les nuisances de l'aérodrome de Valence-Chabeuil*, *Req.* n° 40524.

[980] Jean RAYMOND, *op. cit.*, p. 457.

[981] C. E., 25 mai 1990, *Bauret*, *Req.* n° 104519.

ci »[982]. Cependant, il n'a pas fixé de critères d'appréciation de l'intérêt à agir des associations. Par conséquent, celui-ci était toujours apprécié en fonction des conditions territoriales et d'objet que la jurisprudence a précisées. Le juge administratif n'a pas jugé cet intérêt par référence à l'agrément des associations, mais la loi Barnier du 2 février 1995 a introduit la notion de présomption d'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement. En vertu de son article 8, l'association agréée justifie d'« un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statuaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément »[983]. Cette nouvelle disposition a reflété deux conditions dont la jurisprudence administrative avait tenu compte, mais à la fois elle a reconnu une présomption d'intérêt à agir des associations agréées.

Toutefois, le législateur a limité le droit d'accès à la justice en la matière dans le but de réduire le nombre de recours[984]. Il s'agit de l'élaboration de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite « loi ENL », qui ajoute deux contraintes sur l'accès au juge administratif des associations de protection de l'environnement[985]. D'une part, son article 13 a complété l'article L. 142-1 alinéa 2 du Code de l'environnement en insérant les mots « dès lors que cette décision est intervenue après la date de son agrément »[986]. Alors qu'en 2003, le Conseil d'État avait jugé qu'une association agréée postérieurement à l'introduction de sa demande « peut se prévaloir de cet agrément pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour contester le permis litigieux »[987], le législateur n'a pas respecté le principe de non-régression en matière d'environnement en limitant le droit au recours des associations[988]. Désormais, seul le recours formé par l'association dont l'obtention de son agrément précède la prise de la décision attaquée peut bénéficier de la présomption d'intérêt à agir devant le juge administratif.

---

[982] Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, *JORF* du 13 juillet 1976, p. 4203.

[983] Cet article a été codifié à l'ancien article L. 252-4 du Code rural (actuellement, l'article L. 142-1 alinéa 2 du Code de l'environnement).

[984] Grégory KALFLÈCHE, Camille MOROT-MONOMY, *op. cit.*, p. 285.

[985] Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, *JORF* n° 163 du 16 juillet 2006, p. 10662.

[986] En vertu de l'article 127 de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, ces mots ont été remplacés par « dès lors que cette décision est intervenue après la date de ''leur'' agrément ».

[987] C. E., 25 juin 2003, *Commune Saillagouse*, *Req.* n° 233119.

[988] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, 7e édition*, Paris, Dalloz, 2016, p. 171.

D'autre part, la loi ENL a restreint le droit d'accès au juge administratif des associations en matière de contentieux de l'urbanisme. Il s'agit de son article 14 qui crée l'article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme disposant qu'« une association n'est recevable à agir contre décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ». Cet article a également pour objet d'empêcher, du point de vue de la sécurité juridique, « les associations, qui se créent aux seules fins de s'opposer aux décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols, de contester celles-ci »[989]. Il peut en résulter non seulement que le droit d'accès au juge de l'excès de pouvoir des associations est limité, mais aussi que le contrôle juridictionnel des décisions d'urbanisme susceptibles d'affecter l'environnement est limité. Toutefois, le Conseil constitutionnel saisi d'une QPC a validé l'article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme en jugeant que celui-ci n'est pas contraire aux droits et libertés que la Constitution garantit, notamment au droit au recours des associations[990]. En effet, il a estimé que cet article privait « les seules associations, dont les statuts sont déposés après l'affichage en mairie d'une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser les sols, de la possibilité d'exercer un recours contre la décision prise à la suite de cette demande » et que la restriction ainsi apportée au droit au recours était « limitée aux décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols ».

### B. Le recours des associations en vue de la protection des paysages

En droit français, la préoccupation sur l'aspect esthétique des immeubles précède celle sur la conservation de la nature et de l'écosystème. Tandis que la loi relative à la protection de la nature n'a été élaborée qu'en 1976, la législation dédiée à la protection des monuments historiques et sites apparut à la fin du XIX$^{e}$ siècle et au début du XX$^{e}$ siècle[991]. Mais également,

---

[989] C. C., Décision n° 2011-138 QPC, 17 juin 2011, *Association Vivraviry (Recours des associations)*, *JORF* du 18 juin 2011, p. 10460.

[990] *Ibid*.

[991] Loi du 30 mars 1887 pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique, *JORF* du 31 mars 1887, p. 1521 ; Loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique, *JORF* du 24 avril 1906, p. 2762.

l'origine de l'article R. 111-27 (l'ancien article R. 111-21) du Code de l'urbanisme qui dispose, en vue de contrôler l'aspect esthétique de la construction, que « le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales », remonte au décret du 26 mars 1852 (l'article 4)[992] modifié par la loi du 13 juillet 1911 (l'article 118)[993] ou au décret du 31 décembre 1958 (l'article 1er)[994].

Comme l'aspect extérieur de la construction intéresse le législateur, les activités des associations concernées ont une longue histoire. Par exemple, l'association « Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF) »[995] a été fondée et déclarée en préfecture en 1901[996], et puis a été reconnue d'utilité publique en 1936[997] et agréée au titre de l'environnement en 1978[998]. La SPPEF agit de plusieurs manières pour la protection du patrimoine bâti et naturel d'intérêt général, notamment en menant des actions en justice. Récemment, à l'occasion de l'affaire « La Samaritaine », la SPPEF a saisi, avec une autre association et les particuliers, le juge de l'excès de pouvoir d'un recours contre le permis de construire, délivré par le Maire de Paris, pour restructurer un ensemble de bâtiments, dit « îlot Rivoli », qui constituait auparavant le bâtiment n° 4 du magasin La Samaritaine[999].

---

[992] Décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris, *Bull. des Lois, 10e S.*, B. 514, n° 3914.

[993] Loi du 13 juillet 1911 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1911, *JORF* du 14 juillet 1911, p. 5690

[994] Décret n° 58-1437 du 31 décembre 1958 relatif au permis de construire, *JORF* du 4 janvier 1959, p. 272

[995] Lors de la fondation de cette association, sa dénomination était « Société pour la protection des paysages de la France ». Elle a été remplacée en 1956 par « Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France », à la suite de sa fusion avec l'association « Société pour l'esthétique générale de la France » qui avait été fondée en 1930.

[996] Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, « Objectifs et moyens », « http://www.sppef.fr/objectifs-et-moyens/ » ; *JORF* n° 115 du 27 avril 1902, p. 3042.

[997] Décret du 7 novembre 1936, *JORF* n° 288 du 9 décembre 1936, p. 12662.

[998] Arrêté ministériel du 10 février 1978, *JORF* n° 58 NC du 9 mars 1978, p. 1955.

[999] C. E., 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de La Samaritaine - Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris*, *RFDA*, n° 4, juillet-août 2015, pp. 805-829, conclusion Xavier DOMINO et note François PRIET.

Dans les années 1950, le Conseil d'État a reconnu l'intérêt à agir des associations pour la protection des paysages. En 1951, l'association « Société pour l'Esthétique de la France » a pu attaquer devant le juge du Palais Royal la décision du Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme relative à la construction de l'immeuble, dit « Unité d'habitation de grandeur conforme », entreprise à Marseille sur les plans de l'architecte Le CORBUSIER[1000]. En 1957, le Conseil d'État a également jugé recevable le recours formé par l'association « Société pour l'esthétique générale de la France » contre la décision du Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme qui avait rejeté la demande de cette association « tendant à ce que soient arrêtés les travaux projetés ou commencés à Rezé et à Strasbourg »[1001]. Il s'agit à Rezé de l'immeuble projeté, entrepris non au compte de l'État, mais au compte de l'une Société H.L.M. dénommée « La maison familiale de Nantes », et à Strasbourg de la construction d'habitation entreprise pour le compte de l'État. Dans ces deux arrêts, alors que les travaux attaqués n'ont pas d'importance nationale, le juge administratif a admis la recevabilité des associations nationales. Autrement dit, il n'a pas pleinement appliqué la condition territoriale. Probablement que le Conseil d'État a penché vers « un plus grand libéralisme dans l'appréciation du principe de spécialité des associations »[1002], notamment les associations pour la protection des paysages.

L'avènement de la notion de conservation de la nature et de la préoccupation concernée a permis aux associations de protection de l'environnement d'agir en faveur de la protection des paysages naturels par voie de recours pour excès de pouvoir. En 1976, l'association « Les Amis de l'île de Groix » a pu attaquer devant le juge administratif le permis de construire relatif à la création d'un village de vacances familiales, qui devait être réalisé sur une partie du littoral oriental de l'île conservée[1003]. Une vingtaine de mois plus tard, le Conseil d'État a également décidé recevable le recours formé par l'« Association fédérale régionale pour la protection de la nature (région de l'Est) » contre la décision déclarant d'utilité publique la construction de la section de l'autoroute A. 36 Beaune-Mulhouse-Rhin dont le tracé retenu coupe la forêt domaniale de la Harth[1004].

---

[1000] C. E., 14 décembre 1951, *Société pour l'Esthétique de la France*, *R. Lebon*, p. 599.

[1001] C. E., 20 février 1957, *Société pour l'esthétique générale de la France*, *R. Lebon*, p. 115.

[1002] Louis BORÉ, *op. cit.*, p. 213.

[1003] C. E., 31 décembre 1976, *Association Les Amis de l'île de Groix*, *R. Lebon*, p. 185.

[1004] C. E., 4 octobre 1978, *Association fédérative régionale pour la protection de la nature (région de l'Est)*, *R. Lebon*, p. 350.

Depuis la loi du 10 juillet 1976, le droit d'accès au juge de l'excès au pouvoir des associations environnementales est confirmé par le législateur, mais également la loi Barnier de 1995 a permis de bénéficier de la présomption d'intérêt à agir aux associations agréées satisfaisant à certaines conditions. L'article L. 141-1 du Code de l'environnement mentionne que les associations ayant leurs activités statuaires dans le domaine de la protection des paysages peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative. De plus, cette disposition énumère les autres activités statutaires en faveur de la protection des paysages comme le domaine de la protection de la nature et des sites, de l'amélioration du cadre de vie et de l'urbanisme. En 1999, la « Fédération des associations de protection de l'environnement et de la nature des Côtes-d'Armor » qui avait été agréée notamment au titre de la protection du littoral, a pu contester devant le Conseil d'État la légalité du permis de construire relatif à la rénovation et à la reconstruction d'un bâtiment comprenant 9 logements et situé à proximité immédiate du littoral[1005]. Dans cet arrêt, le juge du Palais Royal a confirmé le lien entre l'agrément et la recevabilité de la demande de la fédération requérante.

Toutefois, dans le but d'empêcher les recours abusifs, le droit au recours des associations est plus limité par la loi ENL de 2006, notamment en matière d'urbanisme. Puisqu'en vertu de l'article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme, le juge de l'excès de pouvoir n'admet la recevabilité du recours des associations que si le dépôt de leurs statuts en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire, les associations pour la protection des paysages doivent également remplir cette condition afin de saisir la juridiction administrative d'un recours contre le permis de construire susceptible d'influer sur la protection des paysages. Le Conseil d'État a été saisi d'un recours par l'« Association des amis des paysages bourganiauds » visant à suspendre un permis de construire en vue de la création d'un parc d'éoliennes[1006]. Dans cet arrêt, il n'a pas reconnu la recevabilité de l'association requérante, parce que ses statuts avaient « été déposés à la préfecture le 26 février 2007, soit après l'affichage en mairie, le 22 décembre, de la demande du pétitionnaire du permis de construire ».

---

[1005] C. E., 8 février 1999, *Fédération des associations de protection de l'environnement et de la nature des Côtes-d'Armor*, *R. Lebon*, p. 20.

[1006] C. E., 11 juillet 2008, *Association des amis des paysages bourganiauds*, *Req.* n° 313386.

## CONCLUSION DU CHAPITRE

La démocratisation du droit du paysage comporte de nombreuses étapes. La dernière de ces étapes serait le contrôle juridictionnel de l'administration du paysage à travers d'une garantie du droit des citoyens d'accès à la justice en la matière. Le public peut donc contribuer à protéger les paysages en participant au processus décisionnel en matière de paysage, mais également en recourant à la justice pour annuler les décisions publiques susceptibles d'affecter leur protection, notamment les permis de construire de cette nature. Cependant, le permis de construire ne peut être contrôlé devant le juge administratif que si le recours est recevable. Autrement dit, seules les personnes prouvant leur intérêt à agir peuvent en contester la légalité par voie de recours pour excès de pouvoir. La jurisprudence reconnaissait la recevabilité des voisins d'une construction projetée qui serait visible depuis leur propriété dans la demande d'annulation de ce permis de construire.

Toutefois, l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme restreint l'intérêt à agir des voisins contre le permis de construire depuis la réforme du contentieux de l'urbanisme de 2013. Les voisins ne peuvent attaquer devant le juge de l'excès de pouvoir le permis de construire sans justifier que la construction prévue peut affecter leur droit de propriété. Mais un tel problème peut être réglé par la présomption d'intérêt à agir des associations agréées dans le but de protéger les paysages. Au début, la jurisprudence administrative acceptait la recevabilité des associations de protection de l'environnement sous les conditions territoriale et d'objet, si bien que les associations de protection des paysages, tel que « Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF) », ont pu contester la légalité de du projet de la construction ayant un risque de dégrader les paysages. Et puis, non seulement la loi du 10 juillet 1976 et la Convention d'Aarhus de 1998 ont accordé aux associations environnementales le droit d'accès à la justice pour renforcer le contrôle juridictionnel des actes administratifs affectant l'environnement, mais aussi la loi Barnier du 2 février 1995 a explicitement fixé les conditions de l'intérêt à agir des associations agréées. Malgré le droit d'accès à la justice en la matière réduit par la loi ENL du 13 juillet 2006, l'association agréée peut attaquer devant le juge administratif toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statuaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément. Par conséquent, aujourd'hui, les associations

ayant pour objet de protéger les paysages peuvent encore demander à la justice un contrôle juridictionnel contre le permis de construire susceptible d'influer sur la protection des paysages, comme l'affaire « La Samaritaine ».

# CHAPITRE II
# L'OBSTACLE À L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE DE PAYSAGE EN CORÉE

En Corée, comme observé précédemment, depuis les années 2000, la jurisprudence administrative confirme la légalité des décisions administratives modifiant le contenu d'un document d'urbanisme en vue de la protection des paysages ou refusant la demande d'autorisation des travaux qui peuvent provoquer la détérioration des paysages[1007]. Par conséquent, logiquement, les décisions risquant d'affecter négativement la protection des paysages pourraient être annulées par voie juridictionnelle. Néanmoins, une telle jurisprudence n'existe pas en Corée car le recours formé par le tiers est très restrictivement recevable.

Ainsi, afin d'envisager l'accès à la justice en matière de paysage en Corée, il convient tout d'abord d'analyser l'intérêt à agir des voisins contre les décisions administratives (SECTION I). Cela pourra permettre de soulever les problèmes de la recevabilité des requérants dans le recours en annulation contre les décisions susceptibles de dégrader les paysages (SECTION II).

## SECTION I
## L'INTÉRÊT À AGIR DES VOISINS

Le législateur coréen a élaboré une loi relative au contentieux administratif[1008], alors même qu'en Corée, contrairement au cas de la France, le contentieux administratif relève de la

[1007] C. Supr., 8 février 2000, Arrêt 97 *noo* 13337, *Confirmation de nullité de la décision de modification du secteur à usage dans l'urbanisme*, *Gong* 2000. 3. 15. (102), p. 616 ; C. Supr., 7 juillet 2000, Arrêt 99 *doo* 66, *Annulation de la décision refusant la demande de prolongation de la durée de l'autorisation de modification de l'état forestier*, *Gong* 2000. 9. 15. (114), p. 1889 ; C. A. Séoul, 21 juillet 2005, Arrêt *noo* 12447, *Annulation de la décision refusant la demande d'autorisation de la station service GPL*, *Journal juridique*, n° 3383, 4 août 2005, p. 3.

[1008] Loi n° 213 du 24 août 1951 sur le contentieux administratif (행정소송법).

juridiction judiciaire. Cependant, puisque les dispositions de cette loi du 24 août 1951 n'étaient pas suffisantes pour s'appliquer à la procédure de contentieux administratif[1009], celui-ci n'a pas fait montre de sa différence substantielle avec le contentieux civile ; c'est-à-dire « le contentieux administratif comme contentieux civil spécial »[1010]. Le législateur a alors apporté une réforme en élaborant la loi du 15 décembre 1984 qui est actuellement applicable au contentieux administratif[1011].

Selon l'article 4 de la loi modifiée, « le recours en annulation (취소소송) » est défini comme « un recours visant à annuler ou à modifier les décisions illégales des autorités administratives ». Et son article 12 dispose que « le recours en annulation ne peut être formé que par la personne ayant un intérêt de loi pour demander d'annuler une décision ». Mais la loi modifiée est muette sur la définition de « l'intérêt de loi (법률상의 이익) », si bien que les juristes ont dû interpréter cette notion (§ I). Puisque cette disposition limite le droit des citoyens d'accès à la justice, la jurisprudence a étendu l'intérêt à agir des voisins contre les décisions administratives, notamment en matière d'environnement (§ II).

## § I. L'INTERPRÉTATION DE L'INTÉRÊT DE LOI

Il est évident, en vertu de l'article 12 de la loi du 24 août 1951 modifiée, que le destinataire d'un acte administratif unilatéral, par exemple le pétitionnaire d'un permis de construire, justifie d'un intérêt à agir suffisant pour demander de l'annuler par voie juridictionnelle. En revanche, pour l'intérêt à agir du tiers contre les décisions administratives, les juristes administratifs présentent différentes théories sur l'interprétation de l'intérêt de loi. Il s'agit de la théorie de la réparation d'un droit (A), celle de la réparation d'intérêt protégé par les lois (B), celle de la réparation d'intérêt méritant d'être protégé (C) et celle de la garantie de légalité (D).

---

[1009] Cheolyong KIM, *Droit administratif*, 2e édition, Séoul, Gosigyesa, 2013, p. 522.

[1010] Kwangyoun LEE, « La réforme du contentieux administratif en Corée », in *Mélanges Jacqueline MORAND-DEVILLER*, Paris, Montchrestien, 2007, p. 419.

[1011] Loi n° 3754 du 15 décembre 1984 sur le contentieux administratif (행정소송법).

### A. La théorie de la réparation d'un droit

En Corée, la plupart des juristes administratifs considèrent que le recours en annulation est un recours subjectif car sa fonction principale consiste à réparer les droits subjectifs des administrés[1012]. La théorie de la réparation d'un droit (권리구제설) est fondée sur un tel caractère subjectif du recours en annulation. Selon cette théorie, l'intérêt à agir pour contester la légalité des actes administratifs se limite aux personnes dont leurs droits sont violés par les actes administratifs illégaux[1013]. En l'espèce, pour les tiers des actes administratifs, leur droit d'accès à la juridiction administrative sera excessivement restreint. Ainsi, aujourd'hui, aucun juriste ne prétend cette théorie convaincante[1014].

### B. La théorie de la réparation d'intérêt protégé par les lois

La théorie de la réparation d'intérêt protégé par les lois (법률상 보호이익구제설) est soutenue par la majorité absolue des juristes. D'après cette théorie, l'intérêt de loi prévu à l'article 12 de la loi du 24 août 1951 modifiée est interprété comme intérêt directement et concrètement protégé par les lois et règlements[1015]. Autrement dit, le recours en annulation peut être formé par la personne ayant un intérêt protégé par les lois et règlements en tant que fondement des décisions administratives. En revanche, cette théorie considère que la notion d'intérêt de loi ne recouvre pas la notion d'« intérêt reflet (반사적 이익) » qui désigne « l'intérêt indirect acquis par le résultat de la protection de l'intérêt général à travers l'exécution des lois et règlements »[1016]. Ainsi, le requérant doit justifier du fait que son intérêt protégé par le droit

---

[1012] Cheolyong KIM, op. cit., p. 533.

[1013] Ha-Joong CHUNG, *Introduction du droit administratif*, Paju, Bobmunsa, 2013, p. 736.

[1014] Cheolyong KIM, *op. cit.*, p. 551.

[1015] Hyang Ki KIM, « La recevabilité du requérant dans le contentieux administratif : l'intérêt du tiers dans le contentieux administratif de l'environnement », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 31-2, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2009, p. 224.

[1016] Sae Hee AHN, « L'extension de la recevabilité du requérant dans le contentieux administratif de l'environnement et ses limites : commentaire de l'arrêt 2009 *doo* 2825 du 24 septembre 2009 de la Cour suprême », *Recueil d'articles en droit Sogang*, n° 3-2, Centre de recherche en droit à l'Université Sogang, 2014, p. 221.

positif a été lésé par une décision administrative pour attaquer devant le juge une décision litigeuse.

Bien que cette théorie soit partagée par une grande majorité absolue des juristes, le Professeur Hyang Ki KIM souligne que le contrôle juridictionnel de l'administration n'est pas suffisamment assuré car une telle interprétation dépend de l'existence des dispositions législatives ou réglementaires dans l'appréciation de l'intérêt à agir[1017]. Ainsi, la théorie de la réparation d'intérêt protégé par les lois ne parvient pas à résoudre plusieurs conflits provoqués par l'administration moderne.

### C. La théorie de la réparation d'intérêt méritant d'être protégé

La théorie de la réparation d'intérêt méritant d'être protégé (보호가치이익구제설) corrige celle de réparation d'intérêt protégé par les lois : cette nouvelle théorie considère que l'intérêt de loi comporte l'intérêt qui mérite d'être effectivement protégé, quel que soit l'intérêt protégé par le droit positif ou l'intérêt reflet[1018]. Cette théorie découle de ce que le recours en annulation revêt non seulement un caractère subjectif, mais aussi un caractère objectif. Si le but et la fonction du recours en annulation sont de contrôler les actes administratifs illégaux, il est nécessaire d'interpréter largement la notion d'intérêt de loi. Donc, selon cette théorie, alors même que l'intérêt du requérant n'est pas protégé par le droit positif, ce requérant peut attaquer devant la juridiction administrative la décision concernée lorsque son intérêt mérite d'être protégé au regard de l'ordre juridique général[1019].

Toutefois, cette théorie est critiquée car la notion d'intérêt méritant d'être protégé n'est pas précise et concrète[1020]. Par conséquent, les juristes s'inquiètent qu'une telle interprétation puisse entraîner l'appréciation arbitraire de l'intérêt à agir, les recours abusifs et la création des règles de droit par le juge[1021].

---

[1017] Hyang Ki KIM, *op. cit.*, p. 224.

[1018] Ha-Joong CHUNG, *op. cit.*, p. 717.

[1019] Cheolyong KIM, *op. cit.*, p. 551.

[1020] Tae Ju JANG, *Introduction du droit administratif*, Paju, Bobmunsa, 2008, 767.

[1021] Hyang Ki KIM, *op. cit.*, p. 225.

### D. La théorie de la garantie de légalité

La théorie de la garantie de légalité (적법성보장설) est basée sur la supposition que le recours en annulation est un recours objectif. Autrement dit, il est considéré que ce recours vise à contrôler la légalité de l'administration. Par conséquent, d'après cette théorie, toute personne qui revendique l'illégalité des décisions administratives est recevable devant le juge de l'annulation, indépendamment de l'intérêt lésé. Mais le Professeur Cheolyong KIM relève que même si cette théorie s'applique pour l'appréciation de la recevabilité d'une requête, le recours en annulation ne pourra être recevable que s'il est formé par la personne ayant une relation avec la décision litigieuse, en vue de distinguer le recours en annulation de l'action populaire[1022]. Cette théorie est également critiquée par les juristes car cela donnera lieu à l'appréciation arbitraire de la recevabilité en raison de la difficulté de fixer un critère d'application[1023].

## § II. L'EXTENSION DE L'INTÉRÊT À AGIR DES VOISINS

En vertu de l'article 12 de la loi du 24 août 1951 modifiée, le requérant doit justifier d'un intérêt de loi pour demander, devant la juridiction administrative, l'annulation des décisions administratives. La Cour suprême coréenne développe sa jurisprudence relative à l'interprétation de l'intérêt de loi que le législateur a prévu pour permettre l'appréciation de la recevabilité. Comme la plupart des juristes, la jurisprudence adopte en général la théorie de la réparation d'intérêt protégé par les lois, c'est-à-dire qu'elle interprète la notion d'intérêt de loi comme l'intérêt protégé par le droit positif. Les voisins peuvent donc contester la légalité des décisions administratives par voie juridictionnelle lorsque le droit positif protège directement leur intérêt (A). Par ailleurs, la prise de conscience de l'importance de la protection de l'environnement et le développement du droit de l'environnement ont permis à la jurisprudence d'élargir la notion d'intérêt de loi en la matière (B).

---

[1022] Cheolyong KIM, *op. cit.*, p. 551.

[1023] Ha-Joong CHUNG, *op. cit.*, p. 717.

### A. L'intérêt à agir des voisins

Tout au début, la loi 24 août 1951 sur le contentieux administratif était muette sur l'intérêt à agir pour attaquer les décisions administratives. La notion d'intérêt de loi a été instituée en droit positif coréen par la réforme du contentieux administratif de 1984. Mais, même avant cette réforme, la jurisprudence administrative a estimé que le voisin ne pouvait contester la légalité d'une décision administrative que s'il justifiait de ce que son intérêt lésé était un intérêt protégé par le droit positif (1). La réforme de 1984 a défini l'intérêt à agir comme l'intérêt de loi et, depuis lors, la jurisprudence a précisé cette notion en appréciant l'intérêt à agir des voisins (2).

#### 1. Avant la réforme de 1984

En 1975, la Cour suprême a, pour la première fois, jugé recevable le recours formé par un voisin du projet contre le permis de construire une usine de briquettes de charbon[1024]. La propriété du requérant voisin était seulement située à 70 centimètre, c'est-à-dire voisin immédiat. Ce requérant a invoqué les dispositions des lois du 20 janvier 1962 sur l'urbanisme[1025] et sur la construction[1026]. Il s'agit de l'article 19 de celle-là et de l'article 32 de celle-ci qui interdisait dans la zone résidentielle toute construction susceptible de nuire à la sécurité résidentielle et au cadre de vie équilibré, sauf le cas nécessaire pour l'intérêt général. Surtout, l'article 32 alinéa 1er de la loi du 20 janvier 1962 sur la construction et l'annexe de cette loi interdisait de construire l'usine utilisant des moteurs dont la superficie dépasse les 50 $m^2$. Étant donné que le projet en cause a visé à construire l'usine de briquettes de charbon, dont la superficie serait de 330 $m^2$, qui utiliserait sept moteurs, la Cour suprême a jugé que ce requérant voisin justifiait de son intérêt à agir pour contester la légalité de la décision litigieux.

De plus, le juge suprême a considéré qu'au regard de l'esprit de ces deux lois, celles-ci cherchaient, à travers la réglementation de la construction dans cette zone, non seulement l'amélioration du bien-être public en la matière, mais aussi la sécurité résidentielle et la protection du cadre de vie pour les habitants de la zone résidentielle. Il a alors estimé qu'un tel

---

[1024] C. Supr., 13 mai 1975, Arrêt 75 *noo* 96 et 97, *Annulation de la décision de permis de construire*, *Gong* 1974. 6. 15. (514), p. 8440.

[1025] Loi n° 983 du 20 janvier 1962 sur l'urbanisme (도시계획법).

[1026] Loi n° 984 du 20 janvier 1962 sur la construction (건축법).

intérêt des habitants de la zone résidentielle était un intérêt protégé par les lois et non pas l'intérêt reflet.

À la veille de la réforme, la Cour suprême a jugé, dans le même sens de l'arrêt de 1975, recevable le recours en annulation formé par les voisins du projet d'installation d'une station GPL contre la décision l'autorisant[1027]. Selon cette Cour, le projet autorisé n'a pas satisfait aux critères de sécurité que prévoyaient les dispositions de la loi du 7 février 1973 sur la sécurité et la gestion du gaz à haute pression[1028] et de son décret[1029], si bien que l'intérêt lésé des voisins était considéré comme un intérêt protégé par le droit positif.

### 2. Après la réforme de 1984

Même après la réforme du contentieux administratif de 1984, l'attitude de la jurisprudence a été maintenue, mais la notion d'intérêt a été plus précisée. En 1995, les voisins du projet relatif à la construction d'un crématorium dans un secteur de protection du bassin d'alimentation en eau potable, ont pu attaquer devant le juge de l'annulation la décision concernée[1030]. Dans cette affaire, la Cour suprême a jugé que puisque les dispositions de la loi du 20 janvier 1962 sur l'urbanisme, de la loi du 5 décembre 1961 sur l'enterrement et les cimetières[1031] et de son décret 17 avril 1969[1032] limitaient la distance entre un crématorium et un groupe d'habitation de vingt logements ou une établissement scolaire à 1 000 mètres, mais également interdisaient d'installer le crématorium dans certains secteurs ou zones, notamment dans la zone résidentielle : l'intérêt des voisins relatif à ces dispositions était un intérêt protégé par le droit positif.

---

[1027] C. Supr., 12 juillet 1983, Arrêt 83 *noo* 59, *Annulation de la décision autorisant l'installation de la station GPL*, *Gong* 1983. 9. 15. (712), p. 1281.

[1028] Loi n° 2494 du 7 février 1973 sur la sécurité et la gestion du gaz à haute pression (고압가스안전관리법).

[1029] Décret n° 6810 du 16 août 1973 mettant en vigueur de la loi sur la sécurité et la gestion du gaz à haute pression (고압가스안전관리법시행령).

[1030] C. Supr., 26 septembre 1995, Arrêt 94 *noo* 14544, *Annulation de la décision modifiant le secteur de protection du bassin d'alimentation en eau potable*, *Gong* 1995. 11. 1. (1003), p. 3538.

[1031] Loi n° 799 du 5 décembre 1961 sur l'enterrement et les cimetières (매장및묘지등에관한법률).

[1032] Décret n° 3886 du 17 avril 1969 mettant en vigueur de la loi sur l'enterrement et les cimetières (매장및묘지등에관한법률시행령)

Or, les requérants voisins ont également insisté sur leur intérêt relatif à l'alimentation d'eau, mais la Cour suprême n'a pas considéré cet intérêt comme intérêt protégé par le droit positif. D'après cette Cour, la création du secteur de protection du bassin d'alimentation en eau potable que prévoient les dispositions de la loi du 31 décembre 1961 sur l'eau courante[1033] et de son décret[1034] ne vise qu'à protéger la qualité de l'eau par la détention des bassins d'alimentation en eau potable, donc ces dispositions ne protègent pas directement et concrètement l'intérêt des voisins relatif à l'alimentation en eau. À savoir, cet intérêt a été considéré comme intérêt reflet, acquis indirectement par le résultat de la protection de l'intérêt général à travers la détention des bassins d'alimentation en eau potable et la protection de la qualité de l'eau.

Cet arrêt a précisé la notion d'intérêt de loi qui est prévue à l'article 12 de la loi du 24 août 1951 modifiée : « l'intérêt de loi désigne un intérêt directement et concrètement protégé par les lois qui fondent la décision concernée, mais il ne comporte pas d'intérêt indirect, réel ou économique comme l'intérêt abstrait, moyen ou ordinaire du public qui est communément acquis par le résultat de la protection de l'intérêt général ». Malgré une telle définition, la Cour suprême ne regarde pas l'intérêt de loi comme « l'intérêt protégé par les lois », mais comme « l'intérêt protégé par le droit positif », parce que le juge suprême a pris en compte non seulement les lois, mais aussi leurs décrets qui fondent la décision en cause en vue d'apprécier l'intérêt à agir des voisins[1035].

En outre, en 1998, la Cour suprême a jugé recevable la demande présentée par les voisins du projet de construction d'un central nucléaire en vue d'annuler l'autorisation préalable du terrain pour cette construction[1036]. Le paragraphe 2 de l'article 12 de la loi du 11 mars 1958 sur l'énergie nucléaire[1037] prévoyait que le réacteur nucléaire devrait être construit de manière que les substances radioactives et matières contaminées par la radioactivité ne provoquent pas de désastre humain, matériel et public. La Cour a estimé que cette disposition législative visait à protéger non seulement l'intérêt général relatif à la défense de la vie et de la santé des citoyens

---

[1033] Loi n° 939 du 31 décembre 1961 sur l'eau courante (수도법).

[1034] Décret n° 514 du 10 mars 1962 mettant en vigueur de la loi sur l'eau courante (수도법시행령).

[1035] Hyang Ki KIM, *op. cit.*, p. 228.

[1036] C. Supr., 4 septembre 1998, Arrêt 97 *noo* 19588, *Annulation de la décision autorisant préalablement du terrain à construire*, *Gong* 1998. 10. 1. (67), p. 2423.

[1037] Loi n° 483 du 11 mars 1958 sur l'énergie nucléaire (원자력법).

contre la radioactivité, mais aussi l'intérêt direct et concret des voisins de la centrale nucléaire projetée, lié à leurs vie et santé.

Dans cet arrêt, la Cour suprême a également regardé comme intérêt de loi l'intérêt protégé par l'article 11 et le paragraphe 3 de l'article 12 de la loi du 11 mars 1958 et les articles 4, 8, 9, 16 et 19 de la loi du 11 juin 1993 sur l'étude d'impact sur l'environnement[1038] et l'article 2 aliéna 2 de son décret[1039]. Il s'agit des dispositions soumettant le projet de construction de la centrale nucléaire à la procédure d'étude d'impact en vue de prévenir les risques de la santé publique et de l'environnement. Le juge suprême a donc jugé que les habitants vivant à l'intérieur du périmètre de l'étude d'impact, que prévoit l'article 7 de la loi du 11 juin 1993, justifiaient de leur intérêt à agir contre la décision litigieuse car leur intérêt de vivre en sûreté contre le désastre environnemental était un intérêt directement et concrètement protégé par le droit positif.

En revanche, la Cour suprême n'a pas reconnu l'intérêt à agir du voisin situé à 500 mètres du terrain destiné à la construction de l'usine de béton pour demander l'annulation de la décision relative au classement du terrain concerné[1040]. D'après cette Cour, les dispositions de la loi du 13 janvier 1990 sur l'emplacement de l'industrie et la construction de l'usine[1041], notamment de l'article 18, et celles de la loi du 13 janvier 1990 sur l'emplacement et le développement de l'industrie[1042] avaient pour objectif de contribuer au développement de l'économie publique à travers le développement durable de l'industrie et le développement équilibré des territoires en visant à conduire l'offre de terrains industriels et la mise en place rationnelle de l'industrie, à soutenir la création des usines et à gérer les terrains et complexes industriels, si bien que l'intérêt acquis par l'annulation de la décision en cause n'était pas un intérêt directement et concrètement protégé par les lois qui ont fondé cette décision. De plus, la Cour a ajouté que leur intérêt à

---

[1038] Loi n° 4567 du 11 juin 1993 sur l'étude d'impact sur l'environnement (환경·교통·재해등에관한영향평가법).

[1039] Décret n° 14018 du 11 décembre 1993 mettant en vigueur de la loi sur l'étude d'impact sur l'environnement (환경·교통·재해등에관한영향평가법시행령).

[1040] C. Supr., 28 février 1995, Arrêt 94 *noo* 3964, *Annulation de la décision autorisant le classement du terrain destiné à la construction de l'usine*, *Gong* 1995. 4. 1. (989), p. 1485.

[1041] Loi n° 4212 du 13 janvier 1990 sur l'emplacement de l'industrie et la construction de l'usine (공업배치및공장설립에관한법률).

[1042] Loi n° 4216 du 13 janvier 1990 sur l'emplacement et le développement de l'industrie (산업입지및개발에관한법률).

échapper aux pollutions de l'eau et aux poussières et aux nuisances sonores était protégé non pas par les lois relatives au classement de l'emplacement des usines, mais par celles relatives à la protection de l'environnement. Ainsi, le requérant voisin situé à 500 mètres du projet n'a pas pu attaquer devant la juridiction administrative la décision autorisant le classement du terrain destiné à la construction de l'usine de béton.

### B. L'extension de la notion d'intérêt de loi en matière d'environnement

En Corée, la jurisprudence administrative impose aux requérants voisins de justifier d'un intérêt à agir qui est considéré comme intérêt protégé par le droit positif, c'est-à-dire qu'elle adopte la théorie de la réparation d'intérêt protégé par les lois comme la plupart des juristes. Mais l'on peut trouver les arrêts qui étendent la notion d'intérêt à agir par rapport à l'attitude générale de la jurisprudence. En particulier, est très remarquable l'arrêt du 16 mars 2006 de l'Assemblée plénière de la Cour suprême, dit « affaire *Saemangeum* (새만금 사건) », qui concernait le recours formé par 3 539 personnes physiques en vue d'annuler la décision relative au projet de la construction de la digne de *Saemangeum* pour les travaux d'assèchement[1043]. Parmi ces 3 539 requérants, 143 étaient les habitants vivant à l'intérieur du périmètre de l'étude d'impact concernée à ce projet.

En ce qui concerne l'intérêt à agir des requérants, cette Assemblée plénière a tout d'abord estimé que les dispositions de la loi du 20 janvier 1962 sur l'assèchement des eaux publiques[1044], de celle du 12 janvier 1970 sur la promotion de la modernisation rurale[1045], de celle du 31 décembre 1977 sur la conservation de l'environnement[1046] et de son décret du 30 juin 1978[1047] et de la loi du 1er août 1990 sur la direction des politiques environnementales[1048] et de son décret du

---

[1043] C. Supr. Ass., 16 mars 2006, Arrêt 2006 *doo* 330, *Annulation de la décision de planification relative aux mesures du Gouvernement*, *Jib* 54 (1) *Teuk*, p. 341.

[1044] Loi n° 986 du 20 janvier sur l'assèchement des eaux publiques (공유수면매립법).

[1045] Loi n° 2199 du 12 janvier sur la promotion de la modernisation rurale (농촌근대화촉진법).

[1046] Loi n° 3078 du 31 décembre 1977 sur la conservation de l'environnement (환경보전법).

[1047] Décret n° 9066 du 30 juin 1978 mettant en vigueur de la loi sur la conservation de l'environnement (환경보전법시행령).

[1048] Loi n° 4257 du 1er août 1990 sur la direction des politiques environnementales (환경정책기본법).

2 février 1991[1049] avaient pour objet de protéger l'intérêt individuel des habitants du périmètre de l'étude d'impact de vivre dans un environnement agréable en dépit de leur risque élevé de subir les dégâts environnementaux occasionnés par les travaux d'assèchement. Par conséquent, leur intérêt était apprécié comme intérêt directement et concrètement protégé par le droit positif, donc la demande des 143 habitants vivant dans ce périmètre était jugée recevable. Une telle appréciation a été déjà confirmée dans l'arrêt du 4 septembre 1998 de la Cour suprême vu ci-dessus. Depuis lors, la jurisprudence administrative reconnaît la présomption d'intérêt à agir des habitants à l'intérieur du périmètre de l'étude d'impact en vue de contester la légalité de la décision autorisant les grands projets concernés.

En outre, le juge suprême a examiné dans cet arrêt l'intérêt à agir des requérants qui n'habitaient pas à l'intérieur du périmètre de l'étude d'impact. Pour cela, il a fixé pour la première fois les conditions de recevabilité liées à de tels requérants : « Si les habitants vivant en dehors du périmètre de l'étude d'impact risquent un préjudice environnemental insupportable par rapport à avant la mise en œuvre des travaux d'assèchement, ils peuvent contester devant la juridiction administrative la légalité de la décision litigieuse en prouvant que leur intérêt environnemental peut être violé par cette décision ». Ces conditions ne sont pas liées à la théorie de la réparation d'intérêt protégé par les lois. Au contraire, il semble donc que la Cour suprême ait adopté la théorie de la réparation d'intérêt méritant d'être protégé, face à l'intérêt à agir des requérants vivant en dehors du périmètre de l'étude d'impact. Autrement dit, le juge suprême déclare ne plus demander si l'intérêt en cause est protégé par le droit positif. Il prendra donc en compte la possibilité d'une violation de l'intérêt environnemental pour apprécier l'intérêt à agir des habitants vivant à l'extérieur du périmètre de l'étude d'impact[1050].

Toutefois, parmi ces 3 396 requérants qui habitaient en dehors du périmètre de l'étude d'impact, personne n'a pas pu attaquer la décision litigieuse. C'est que l'Assemblée plénière de la Cour suprême a jugé irrecevable leur demande au motif que « ces requérants n'ont pas justifié que leur intérêt environnemental pouvaient être lésé par les travaux projetés par rapport à avant

---

[1049] Décret n° 13303 du 2 février 1991 mettant en vigueur de la loi sur la direction des politiques environnementales (환경정책기본법시행령)

[1050] Joonhyeong HONG, « L'examen de la légalité du refus de la demande d'annulation de la décision relative aux travaux *Saemangeum* : C. Supr. Ass., 16 mars 2006, Arrêt 2006 *doo* 330 », in *Jurisprudence administrative*, Association de recherche de la jurisprudence administrative de Corée du Sud, Séoul, Pakyoungsa, 2011, p. 1314.

la mise en œuvre des travaux d'assèchement ». Bien que la nouvelle jurisprudence ait développé la notion d'intérêt de loi permettant l'accès au juge de l'annulation, les requérants n'habitant pas dans le périmètre de l'étude d'impact auraient dû prouver un lien direct entre leur intérêt et la décision en cause. Pour cela, le professeur Nam-Chul CHUNG critique le fait que le juge suprême dissimule les problèmes liés aux droits publics subjectifs qui limitent le droit d'accès au juge de l'annulation en attribuant aux requérants la charge de la preuve de l'intérêt à agir[1051]. Par conséquent, il est pratiquement impossible d'attaquer la décision unilatérale des autorités administratives par voie juridictionnelle sans justifier d'un intérêt individuel que protège le droit positif. En effet, depuis cet arrêt de 2006, la juridiction administrative n'a jamais jugé recevables les recours formés par les habitant en dehors du périmètre de l'étude d'impact jusqu'à aujourd'hui.

## SECTION II
## LES PROBLÈMES DE L'INTÉRÊT À AGIR FACE À LA PROTECTION DES PAYSAGES

En Corée, le droit d'accès au juge d'annulation n'est garanti qu'au demandeur justifiant de son intérêt de loi, c'est-à-dire un intérêt directement et concrètement protégé par le droit positif. La jurisprudence administrative a élargi la notion d'intérêt de loi en matière d'environnement, notamment en ce qui concerne les décisions administratives relatives à de grands projets soumis à l'étude d'impact. En revanche, les voisins du projet non soumis à l'étude d'impact, mais susceptible de dégrader les paysages, peuvent se heurter à des difficultés pour contester la légalité de la décision concernée. Puisqu'en l'occurrence, la notion d'intérêt de loi est étroitement interprétée, la juridiction administrative ne peut effectivement contrôler l'administration du paysage (§ I). De plus, contrairement au cas du droit français, le droit d'accès à la justice des associations de protection de l'environnement n'est pas assuré en Corée (§ II).

[1051] Nam-Chul CHUNG, « Le contentieux de l'environnement et la protection des voisins : concernant l'affaire *Saemangeum* », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 28-1, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2006, p. 249.

## § I. LES QUESTIONS LIÉS À L'INTÉRÊT DE LOI

Pour que les voisins attaquent une décision administrative susceptible d'affecter la protection des paysages, leur intérêt paysager devra être reconnu par le juge comme intérêt protégé par le droit positif. Le professeur Choon-Hwan KIM relève qu'étant donné que la jurisprudence administrative applique la théorie de la réparation d'intérêt protégé par les lois à l'appréciation de l'intérêt à agir contre la décision unilatérale des autorités administratives, il est difficile d'accéder au juge d'annulation en la matière[1052]. Car, en vertu de cette théorie, l'intérêt paysager est considéré comme intérêt reflet (A).

Par ailleurs, dès lors que la notion de droit au paysage est englobée dans celle de droit à l'environnement que prévoit la Constitution, les voisins pourraient invoquer leur droit à l'environnement pour accéder au juge d'annulation. Néanmoins, la jurisprudence estime que les droits fondamentaux des citoyens ne constituent pas l'intérêt suffisant pour agir (B).

### A. L'intérêt paysager et l'intérêt reflet

La Cour suprême a une seule fois considéré dans son arrêt du 9 septembre 2011 que l'intérêt paysager consistait un intérêt protégé par le droit positif[1053]. Il s'agit du recours formé par les voisins de l'ossuaire privé projeté en vue d'annuler la décision autorisant la déclaration préalable d'installation de cet ossuaire. Aux termes de la loi du 5 décembre 1961 sur l'enterrement et les cimetières et de son décret 17 avril 1969, l'ossuaire privé peut être installé aux endroits que prévoit l'arrêté des collectivités territoriales. Dans cet arrêt, l'arrêté concerné du département de Paju interdisait l'installation de l'ossuaire privé dans le rayon de 500 mètres des groupes d'habitation de vingt logements[1054]. La Cour suprême a estimé que ces dispositions

---

[1052] Choon-Hwan KIM, « Étude sur l'intérêt paysager en droit public », *Recueil d'articles en droit*, n° 18-1, Centre de recherche en droit à l'Université Chosun, avril 2011, p. 159.

[1053] C. Supr., 8 septembre 2011, Arrêt 2009 *doo* 6766, *Annulation de la notification d'exécution de la décision autorisant la déclaration préalable d'installation du l'ossuaire*, *Gong* 2011 *ha*, p. 2104.

[1054] Arrêté du département de Paju n° 498 du 20 octobre 2003 sur l'installation et la gestion des équipements funéraires.

relatives à l'installation de l'ossuaire privé protègent directement et concrètement l'intérêt environnemental des habitants du groupe d'habitation de 20 logements dans le rayon de 500 mètres de l'ossuaire projeté, et notamment leur intérêt de vivre dans le cadre de vie agréable, donc les requérants habitant dans ce rayon ont pu attaquer la décision litigieuse. De plus, le juge suprême a considéré que l'intérêt de vivre dans le cadre de vie agréable qui pouvait être lésé par l'installation de l'ossuaire comportait l'intérêt relatif à l'habitation agréable et à la santé publique, mais également aux paysages. Ainsi, l'intérêt paysager peut être considéré comme intérêt de loi prévu à la loi du 24 août 1951 modifiée sur le contentieux administratif.

Malgré cet arrêt, il ne semble pas que les voisins puissent en général accéder au juge d'annulation sur le fondement de leur intérêt paysager. La jurisprudence reconnaît l'intérêt à agir des voisins lorsque leur intérêt environnemental lié à la protection de la santé publique et de l'hygiène publique peut être lésé par la pollution de l'air et de l'eau et les nuisances sonores. En effet, comme observé précédemment, la Cour suprême a jugé recevables les recours en annulation contre les décisions relatives à la construction ou à l'installation d'une usine de briquettes de charbon, d'une station GPL, d'un crématorium et d'une centrale nucléaire. S'agissant de l'arrêt précité du 9 septembre 2011, l'installation de l'ossuaire a été considérée comme ayant la possibilité de menacer la santé publique et l'hygiène publique, parce que les articles 1er et 7 de la loi du 5 décembre 1961 sur l'enterrement et les cimetières prévoyaient que la réglementation des funérailles avait pour objectif de prévenir les menaces à la santé publique et à l'hygiène publique. En revanche, le législateur n'a évoqué aucun lien entre les équipements funéraires et la protection des paysages.

En réalité, la jurisprudence qui distingue l'intérêt reflet de l'intérêt protégé par le droit positif reconnaît en général l'intérêt relatif à la protection de l'aspect extérieur des villes et bâtiments comme intérêt reflet. Puisque l'intérêt reflet est un intérêt indirect acquis par le résultat de la protection de l'intérêt général à laquelle vise le droit positif, un tel intérêt paysager ne pourrait être admis en vue de justifier d'un intérêt à agir. La Cour suprême a jugé irrecevable le recours formé par les voisins du projet de construction des logements privés contre la décision autorisant ce projet car leur intérêt paysager n'a pas constitué un intérêt à agir suffisant[1055]. Les requérants voisins avaient invoqué devant la juridiction administrative leur intérêt de jouir du

[1055] C. Supr., 22 septembre 1992, Arrêt 91 *noo* 13212, *Confirmation de nullité de la décision de suppression de l'utilité publique de la route nationale*, *Gong* 1992. 11. 15. (932), p. 3012.

paysage du jardin et du patrimoine culturel, mais le juge suprême a estimé que celui-ci n'était pas un intérêt directement et concrètement protégé par le droit positif.

L'intérêt paysager n'est pas également regardé en tant qu'intérêt de loi en matière de recours d'annulation contre le permis de construire. Car les dispositions juridiques relatives à l'amélioration de l'aspect extérieur esthétique des bâtiments ne sont pas considérées comme celles conférant aux tiers le droit de demander l'annulation du permis de construire[1056]. En Corée, le permis de construire est réglementé par les dispositions de la loi du 20 janvier 1962 sur la construction. Son article 1er dispose que « la présente loi a pour objet de développer le bien-être des citoyens à travers l'amélioration de la sécurité, de la fonction, de l'environnement et de l'aspect esthétique des bâtiments, en déterminant les normes relatives à l'emplacement, à la structure et aux équipements et les usages des bâtiments », mais encore son article 23 impose que le projet de construction respecte toutes les règles juridiques liées à la construction sans problème de sécurité, de fonction et d'aspect esthétique. Néanmoins, la jurisprudence ne reconnaît pas l'intérêt relatif à l'aspect extérieur des bâtiments comme intérêt protégé par le droit positif.

Selon l'arrêt du 11 juin 2002 de la Cour suprême, la limitation du coefficient d'occupation des sols que prévoient les lois du 20 janvier 1962 sur la construction et sur l'urbanisme consiste à chercher l'harmonie de la ville à travers la prévention de la ville surchargée, donc cela est étroitement lié à la sécurité, à la fonction et à l'aspect esthétique des bâtiments[1057]. Toutefois, la Cour suprême a jugé irrecevable le recours des voisins du projet de construction d'un édifice en vue de demander l'annulation du permis de construire cet édifice dont le projet n'avait pas respecté les dispositions législatives relatives au coefficient d'occupation des sols. En effet, le juge suprême a considéré que les dispositions limitant le coefficient d'occupation des sols ne visait pas à protéger l'intérêt individuel des habitants voisins des bâtiments concernés, si bien que ces requérants n'ont pas été jugés comme ayant un intérêt à agir suffisant. Bien que la loi sur le paysage ait été élaborée le 17 mai 2007 dans le but de « contribuer à créer, au niveau national et local, l'environnement esthétique et agréable qui tient compte des particularités locales, en déterminant les dispositions nécessaires à la préservation, à la gestion et à la formation des

[1056] Association de recherche de la pratique juridictionnelle au Tribunal administratif de Séoul, *La théorie et la pratique du contentieux administratif*, Séoul, Fondation de développement judiciaire, 2014, p. 931.

[1057] C. Supr., 11 juin 2002, Arrêt 2002 *doo* 1656, *Annulation de la décision de permis de construire*, inédit.

paysages, afin de systématiquement gérer les paysages sur le territoire national », il y a encore des limites au contrôle juridictionnel de l'administration du paysage en raison de l'attitude de la jurisprudence qui interprète strictement la notion d'intérêt de loi.

### B. Le droit au paysage et l'intérêt à agir

Le droit au paysage défini comme « un droit de pouvoir jouir de paysages qui présentent l'intérêt environnemental en tant qu'espace public susceptible d'influer sur le sentiment esthétique des individus » est considéré comme une partie du droit à l'environnement[1058]. Le Tribunal de district du Sud de Séoul a estimé que le droit à l'environnement comportait un droit de vivre dans un environnement agréable qui n'empêchait pas l'ensoleillement, la vue panoramique, l'aération et la température régulière que donne la nature[1059]. Ainsi, il est nécessaire d'envisager la possibilité d'accéder au juge d'annulation en vue de contester la légalité des décisions administratives susceptibles de dégrader les paysages sur le fondement de la violation du droit à l'environnement.

Le droit à l'environnement est explicitement intégré dans les droits fondamentaux des citoyens qu'énumère la Constitution coréenne[1060]. La Cour constitutionnelle considère que grâce au droit à l'environnement, « les citoyens ont le droit de ne pas subir de violation de la liberté susceptible de jouir de l'environnement sain et agréable et, le cas échéant, le droit de revendiquer pour vivre dans un tel environnement »[1061]. Néanmoins, il semble que la Cour suprême s'oppose à cette conclusion de la Cour constitutionnelle. Selon la Cour suprême, le droit à

---

[1058] Jin-Keun PARK, « L'investigation juridique de la loi sur Paysage au regard du droit de vue », *Recherche en droit et en politique*, n° 8-1, Association du droit et de la politique de Corée du Sud, juin 2008, p. 190.

[1059] T. D. Sud de Séoul, 23 février 1994, Jugement 91 *gahab* 23326, *Demande de dommages-intérêts*, *Hajib* 1994 (1), p. 53.

[1060] L'article 35 de la Constitution dispose que « tout citoyen a le droit de vivre dans l'environnement sain et agréable, et l'État et les citoyens doivent s'efforcer à la protection de l'environnement » (l'alinéa 1er), que « quant au contenu et à l'exercice du droit à l'environnement, les lois les fixent » (l'alinéa 2) et que « l'État doit s'efforcer pour que tout citoyen habite agréablement par les politiques publiques comme celles de développement du logement » (l'alinéa 3).

[1061] C. Cons., 31 juillet 2008, Décision 2006 *Heon-ma* 711, *Confirmation de inconstitutionnalité du silence de la législation*, *Recueil de jurisprudence* 20-2 *sang*, p. 345.

l'environnement ne peut être assuré que lorsque les dispositions législatives prévoient concrètement le sujet, l'objet et la manière de l'exercice de ce droit[1062].

De plus, dans l'affaire *Saemangeum*, les requérants habitant à l'extérieur du périmètre de l'étude d'impact ont présenté devant la juridiction administrative leur intérêt relatif au droit à l'environnement, mais cet intérêt n'a pas été regardé comme un intérêt de loi[1063]. Le juge suprême a jugé que « puisque le sujet, l'objet, le contenu et la manière de l'exercice du droit à l'environnement n'étaient pas concrètement déterminés par la disposition relative à ce droit que prévoyait l'article 35 alinéa 1er de la Constitution », l'intérêt invoqué par les requérants ne constituait pas un intérêt à agir suffisant. Ainsi, les voisins ne peuvent contester devant le juge d'annulation les décisions susceptibles d'affecter la protection des paysages sur le fondement de leur droit au paysage. En revanche, une telle attitude de la jurisprudence est critiquée par les juristes car il n'est pas rationnel que la jurisprudence écarte les droits fondamentaux des citoyens de l'intérêt protégé par le droit positif, même si ces droits ne sont pas concrétisés par le législateur[1064]. Étant donné que l'article 27 de la Constitution conférant aux citoyens le droit d'accès au juge, il est nécessaire d'interpréter la notion d'intérêt de loi dans son sens large[1065].

## § II. L'INTÉRÊT À AGIR DES ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

En France, la réforme du contentieux administratif de l'urbanisme de 2013 a limité l'intérêt à agir des voisins contre le permis de construire, mais les associations de protection de l'environnement peuvent encore contester sa légalité dans certaines conditions que déterminent les Codes de l'environnement et de l'urbanisme. En revanche, le législateur coréen ne prévoit pas la possibilité de l'accès des associations de protection de l'environnement à la justice. La jurisprudence n'a jamais reconnu non plus leur intérêt à agir contre l'acte administratif (A). Face à la difficulté de contester la légalité des décisions administratives en matière d'environnement,

[1062] C. Supr., 22 juillet 1997, Arrêt 96 *da* 56153, *Référé-suspension des travaux*, *Gong* 1997. 9. 15. (42), p. 2636.

[1063] C. Supr. Ass., 16 mars 2006, Arrêt 2006 *doo* 330, *Annulation de la décision de planification relative aux mesures du Gouvernement*, *Jib* 54 (1) *Teuk*, p. 341.

[1064] Hyang Ki KIM, *op. cit.*, p. 214.

[1065] Jeong Hoon PARK, *La structure et la fonction du contentieux administratif*, Séoul, Pakyoungsa, 2006, p. 211.

les juristes insistent sur la nécessité d'une réforme législative pour conférer aux associations de protection de l'environnement le droit d'accès au juge d'annulation (B).

### A. La jurisprudence

En 1998, la décision relative à la construction d'une centrale hydroélectrique a été attaquée devant le juge suprême[1066]. Ce recours a été formé par 113 requérants, dont deux associations de protection de l'environnement : l'une ayant pour objet de faire la publicité du saumon de la rivière Namdae (남대천) où la construction de la centrale hydroélectrique était projeté, l'autre visant à conserver l'écosystème de cette rivière. Les requérants autres que les associations étaient composés de 5 propriétaires des biens immobiliers situés dans la zone de travaux de construction, 15 pêcheurs de saumon, 47 habitants voisins, et 44 citoyens fréquentant le lieu du projet comme le professeur des universités faisant l'étude du saumon, les chercheurs en écologie et en biologie, l'alpiniste et le photographe. La Cour suprême a d'abord jugé recevable la demande de 5 propriétaires des biens immobiliers et de 47 habitants voisins car leur intérêt susceptible d'être lésé par la construction de la centrale hydroélectrique a été considéré comme intérêt protégé par les dispositions législatives relatives à cette construction. En particulier, étant donné que 47 habitants voisins habitaient à l'intérieur du périmètre de l'étude d'impact du projet, la présomption d'intérêt à agir a été prise en considération.

Au contraire, la Cours a jugé irrecevable le recours des autres requérants à cause de l'absence de dispositions législatives protégeant individuellement, directement et concrètement leur intérêt environnemental et de propriété. Par conséquent, les associations de protection de l'environnement n'ont pas pu attaquer la décision autorisant la construction de la centrale hydroélectrique risquant non seulement de détruire la nature, mais aussi de dégrader le paysage environ.

Par ailleurs, la jurisprudence administrative considère que l'intérêt environnemental n'a pas de caractère collectif, mais le caractère individuel. Dans les années 2000, une association des pêcheurs a saisi la juridiction administrative en vue de l'annulation de la décision autorisant les

[1066] C. Supr., 22 septembre 1998, Arrêt 97 *noo* 19571, *Annulation de la décision autorisant la construction de la centrale hydroélectrique*, *Gong* 1998. 11. 1. (69), p. 2589.

travaux d'extension d'un terrain de golf, parce que ceux-ci ont risqué de provoquer la mort brutale des poissons à cause de la pollution du lac par les pesticides qui seraient pulvérisés sur le terrain de golf. Toutefois, la Cour d'appel de Gwangju a jugé irrecevable ce recours en estimant que le champ d'application de l'intérêt environnemental ne se limite qu'aux personnes physiques[1067]. En conclusion, l'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement est foncièrement nié par la jurisprudence coréenne.

### B. La nécessité d'une réforme législative

Certains juristes coréens évoquent la nécessité d'une réforme législative en vue d'assurer le droit d'accès au juge d'annulation des associations de protection de l'environnement depuis la fameuse ordonnance du 2 juin 2006 de la Cour suprême, dite « affaire *Salamandre du Mont Cheonseung* (천성산 도롱뇽 사건) »[1068]. Cette ordonnance était liée à un recours en référé-suspension des travaux de construction des chemins de fer dans l'objectif de conserver la nature, plus précisément, d'une part, de préserver la faune et la flore et, d'autre part, de protéger éventuellement les paysages naturels. Le Ministre de la Construction et du Transport a autorisé le projet de construction de ces chemins de fer entre Séoul et Pusan pour le KTX (*Korea Train Express*, 한국고속철도, TGV coréen), qu'avait élaboré l'établissement public de la construction des chemins de fer à grande vitesse. Le Projet comportait la construction d'un tunnel traversant le Mont Cheonseung, il a été soulevé que ces travaux risquaient d'entraîner la perte d'un habitat de la salamandre, notamment par l'association « Amis de la salamandre (도롱뇽의 친구들) » ayant pour objet de conserver les salamandres, mais également d'autres êtres vivants autour du Mont Cheonseung.

Étant donné que le droit coréen ne confère pas aux associations le droit d'accès à la justice en matière d'environnement, l'association « Amis de la salamandre » a saisi le juge de référé au nom de la salamandre pour suspendre le commencement des travaux. C'est-à-dire que le requérant était la salamandre du Mont Cheonseung. La Cour suprême a jugé irrecevable la

---

[1067] C. A. Gwangju, 26 avril 2007, Arrêt 2003 *noo* 1270, *Annulation de la décision de modification du plan d'utilisation et d'exploitation du territoire*, *Gakgong* 2008 *Sang*, p. 565.

[1068] C. Supr., 2 juin 2006, Ordonnance *ja* 2004 *ma* 1148, 1149, *Référé-suspension du commencement de travaux*, *Gong* 2006. 7. 15. (254), p. 1240.

demande de la salamandre car celle-ci n'a pas de qualité à agir. L'article 51 de la loi du 1er juillet 1960 sur la procédure civile dispose que la qualité à agir est déterminée par les dispositions du Code civil et des autres lois, et l'article 52 de la même loi confère non seulement aux personnes physiques et personnes morales, mais aussi aux associations sans personnalité morale[1069]. En revanche, aucune loi ne prévoit la qualité à agir des espèces naturelles, si bien que la Cour suprême n'a pas reconnu la qualité à agir de la salamandre.

Depuis lors, les juristes coréens suggèrent une réforme du contentieux administratif de l'environnement afin que les associations de protection de l'environnement puissent contester devant le juge d'annulation la légalité des décisions administratives susceptibles d'affecter l'environnement. Pour cela, ils ont présenté, comme exemple législatif, *das Verbandsklagerecht* (le droit d'action de l'association) en Allemagne[1070]. En 2002, le législateur fédéral allemand a conféré aux associations de protection de l'environnement le droit d'accès au juge d'annulation en vue d'annuler certaines décisions administratives en matière d'environnement, en réformant loi fédérale du 1er janvier 1977 sur la protection de l'environnement et du paysage[1071]. Sous l'influence de la Convention d'Aarhus de 1998, a été élaborée la loi fédérale du 7 décembre 2006 sur les recours en matière d'environnement ayant pour objet de renforcer le droit d'accès à la justice des associations de protection de l'environnement[1072]. Le Professeur Hyun-Joon KIM considère que, s'agissant d'un exemple législatif à suivre en Corée, le régime allemand garantissant l'accès à la justice des associations vaux mieux que le recours collectif (*the class*

---

[1069] Loi n° 547 du 1er juillet 1960 sur la procédure civile (민사소송법).

[1070] Eun Gi LEE, « La question relative à l'octroi de la qualité à agir à l'association environnementale », *Recherche en droit de Sogang*, n° 3-2, Centre de recherche en droit à l'Université Sogang, 2009, p. 447 ; Hyun-Joon KIM, « Le droit d'accès à la justice et le recours de l'association environnementale », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 32-2, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2010, p. 150 ; Ji-Won PARK, « Le problème de qualité à agir dans le contentieux de l'environnement et la solution », Université Dong-A, *Recherche en droit de Dong-A*, n° 46, Centre de recherche en droit à l'Université Dong-A, 2010, p. 137 ; Dongsoo SONG, « Le développement et la suggestion de l'action de l'association de protection de l'environnement en Europe », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 34-1, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2012, p. 471 ; Tae-Je CHO, « La situation actuelle et la perspective de la législation relative à l'action de l'association en droit de l'environnement allemand », *Recherche en droit de Hanyang*, n° 27-2, Association du droit de Hanyang, 2016, p. 5.

[1071] Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bindesnaturschutzgesetz - BNatSchG).

[1072] Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG).

*action* ou *the citizen suit*) en droit anglo-saxon, car celui-là est plus favorable à la protection de l'intérêt général en matière d'environnement que celui-ci[1073]. En effet, tandis que le recours collectif a pour objet de défendre l'intérêt collectif du groupe des requérants, le recours des associations vise à protéger l'environnement en tant qu'intérêt général.

En revanche, le recours des associations de protection de l'environnement que reconnaît le droit français n'a été très simplement présenté en Corée que par l'article de 2000 du Professeur Kyun-Sung PARK[1074]. En France, le droit d'accès au juge de l'excès de pouvoir des associations de protection de l'environnement a commencé à être assuré par la jurisprudence administrative. Puis, le législateur français a précisé les conditions relatives à l'intérêt à agir des associations, même s'il a visé à prévenir les recours abusifs. En Corée, l'introduction du recours collectif et des associations s'est discutée à l'intérieur du Comité consultatif du Ministère de la Justice en amont de la réforme du 15 décembre 1984 modifiant la loi du 24 août 1951 sur le contentieux administratif, mais elle n'a pas été intégrée dans le projet de modification de la loi à cause d'un souci d'augmentation des recours abusifs[1075]. Le régime français pourrait être pour la réforme du contentieux de l'environnement en Corée un bon exemple car il impose certaines conditions pour empêcher les recours abusifs des associations de protection de l'environnement comme les dispositions prévues à l'article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme.

Par ailleurs, le Professeur Choon-Hwan KIM relève que, pour la protection efficace des paysages par la voie juridictionnelle administrative, il est nécessaire que le législateur permette aux associations de protection de l'environnement d'accéder au juge d'annulation en vue de contester la légalité de l'acte administratif susceptible de dégrader les paysages[1076]. Pour l'auteur, puisque la protection de l'intérêt paysager est étroitement liée à une mission d'intérêt général, reconnaître l'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement ayant pour objet de protéger les paysages correspond à la défense de l'intérêt général.

---

[1073] Hyun-Joon KIM, *op. cit.*, p. 151.

[1074] Kyun-Sung PARK, « L'intérêt à agir des voisins et associations environnementales contre la décision autorisant l'installation des équipements en droit français », in *Recherche de la pratique de la jurisprudence IV*, Association de recherche de la pratique en droit comparé, Séoul, Pakyoungsa, 2010, pp. 500-510.

[1075] Eun Gi LEE, *op. cit.*, p. 448.

[1076] Choon-Hwan KIM, *op. cit.*, pp. 187-188.

## CONCLUSION DU CHAPITRE

En Corée, en vertu de l'article 12 de la loi du 24 août 1951 modifiée, seule la personne ayant un intérêt de loi peut demander devant la juridiction administrative l'annulation des décisions administratives, et la jurisprudence considère l'intérêt de loi comme intérêt directement et concrètement protégé par le droit positif. Par conséquent, non seulement les voisins du projet susceptible d'affecter la protection des paysages se heurtent à des difficultés pour attaquer la décision administrative concernée, mais aussi les associations de protection de l'environnement ne peuvent accéder au juge d'annulation en la matière. Les juristes proposent de réformer la loi de 1951 modifiée pour le contrôle juridictionnel plus efficace de l'administration et la garantie du droit d'accès à la justice des citoyens, donc la réforme de cette loi est tentée plusieurs fois depuis les années 2000.

S'agissant de l'expression de « l'intérêt de loi », l'avis de modification de la loi du 24 août 1951 modifiée, émis en 2004 par le Président de la Cour suprême[1077], l'a remplacée par « l'intérêt légitime »[1078], et la proposition de modification de la loi, déposée le 23 juin 2011 par onze députés, a introduit la même notion[1079]. Les projets de modification, élaborés en 2007 et en 2013 par le Ministre de la Justice, ont prévu « l'intérêt juridique » au lieu de « l'intérêt de loi »[1080]. Toutefois, ces avis, proposition et projets de modification de la loi n'ont pas été soumis au vote de l'Assemblée nationale, faute d'organisation de la discussion. Ainsi, il est difficile d'espérer assurer aux citoyens l'accès à la justice en matière de paysage dans les circonstances actuelles. Puisque l'objectivation du recours en annulation s'enlise, Ji-Won PARK suggère

---

[1077] Le Président de la Cour suprême peut déposer à l'Assemblée nationale par écrit l'avis de loi ou de modification de la loi relative à la procédure juridictionnelle et aux missions de la justice, en vertu de l'article 9 alinéa 3 de la loi n° 51 du 15 août 1948 sur l'organisation de la justice (법원조직법).

[1078] Kwangjin MOON, *L'étude sur le pouvoir réglementaire*, Mémoire pour le master en droit, Université Sungkyunkwan, 2007, p. 95.

[1079] Proposition n° 12353 de modification totale de la loi sur le contentieux administratif, Député Seonyoung PARK (représentant).

[1080] Ha-Joong CHUNG, « Le déroulement du débat sur la modification de la loi sur le contentieux administratif », in *Recueil pour le débat public sur la modification de la loi sur le contentieux administratif*, Ministère de la Justice, 24 mai 2012 p. 7.

l'élaboration d'une loi spéciale conférant aux associations de protection de l'environnement l'intérêt à agir contre les décisions administratives en matière d'environnement, ou la création d'un tel article dans les lois relatives à la protection de l'environnement, par exemple dans la loi du 1er août 1990 sur la direction des politiques environnementales[1081]. Cela pourra permettre de renforcer le contrôle juridictionnel de l'administration du paysage à travers les activités d'intérêt général des associations.

[1081] Ji-Won PARK, *op. cit.*, p. 136.

## CONCLUSION DU TITRE

L'accès à la justice en matière d'environnement est le dernier pilier de la Convention d'Aarhus de 1998 dédiée à la démocratie environnementale. Son article 9 prévoit tout d'abord le droit d'accès à la justice des citoyens visant à garantir la bonne application des deux autres piliers de la Convention, c'est-à-dire l'accès à l'information et la participation au processus décisionnel en matière d'environnement. Il s'agit de l'esprit de la Convention considère que la démocratisation du droit de l'environnement peut enfin s'achever avec le contrôle juridictionnel de l'administration de l'environnement.

Bien que le droit positif français et coréen confère aux citoyens le droit au recours, celui-ci a certaines limites en matière d'environnement, notamment de paysage. En fait, les recours en vue de protéger les paysages ne sont pas formés par le titulaire de la décision administrative, mais par les tiers, plus précisément par les voisins du projet susceptible de dégrader les paysages. En l'espèce, les voisins doivent justifier de leur intérêt à agir devant le juge administratif en amont de constater la légalité de la décision intéressée. La jurisprudence française reconnaissait largement l'intérêt à agir des voisins, mais la réforme du contentieux de l'urbanisme de 2013 a réduit leur intérêt à agir contre le permis de construire. Cependant, les associations de protection de l'environnement peuvent encore attaquer par voie juridictionnelle l'acte unilatéral susceptible de dégrader les paysages dans certaines conditions que prévoient les Codes de l'environnement et de l'urbanisme.

En revanche, la jurisprudence coréenne ne reconnaît pas l'intérêt à agir des voisins sur le fondement de la protection de l'intérêt paysager, mais également le droit d'accès au juge d'annulation des associations de protection de l'environnement. Par conséquent, le contrôle juridictionnel de l'administration du paysage ne peut être efficacement exercé. Les juristes évoquent une réforme législative visant à conférer aux associations de protection de l'environnement l'intérêt à agir afin de renforcer le contrôle juridictionnel en matière d'environnement. L'intérêt paysager lié à l'intérêt général ou collectif pourra être protégé par les activités des associations. Pour cela, il est nécessaire de se référer à l'expérience française relative à l'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement car la jurisprudence et

la législation en France ont cherché l'équilibre entre l'assurance du droit d'accès à la justice et la prévention des recours abusifs.

# CONCLUSION DE LA PARTIE

La démocratisation du droit du paysage concerne non seulement la mutation de la notion de paysage, mais aussi l'évolution des procédures administratives et juridictionnelles en la matière. Au fur et à mesure de la subjectivisation de la notion de paysage en droit, la protection et la mise en valeur des paysages ne sont plus l'apanage du pouvoir politique et de l'administration, autrement dit, le public a émergé en tant qu'acteur de l'administration du paysage. Il s'agit d'abord du droit du paysage qui assure le droit d'information et de participation des citoyens dans ce domaine.

En France, l'accès d'information et la participation du public au processus décisionnel en matière de paysage ont progressé grâce au développement du droit de l'environnement et au renforcement de la décentralisation et sous l'influence des textes internationaux tels que la Convention d'Aarhus de 1998 et la Convention européenne du paysage de 2000. Le droit coréen en la matière a eu une évolution semblable au cas français, sauf que les textes internationaux ont influé sur le droit interne. De plus, l'élaboration de la loi du 17 mai 2007 sur le paysage a établi plusieurs procédures de protection et de mise en valeur des paysages, auxquelles le public peut participer.

Le droit d'information et de participation peut être efficacement garanti par le contrôle juridictionnel, et celui-ci peut également jouer le rôle d'empêcher la dégradation des paysages causée par les décisions administratives illégales. En France, les voisins peuvent contester la légalité du permis de construire susceptible de dégrader les paysages en justifiant de leur qualité de voisin immédiat ou que ce permis peut affecter leur droit de propriété. Mais également, les associations de protection de l'environnement peuvent accéder au juge de l'excès de pouvoir pour le même objectif dans les conditions prévues aux Codes de l'environnement et de l'urbanisme. En revanche, la jurisprudence coréenne ne reconnaît pas l'intérêt à agir sur le fondement de la protection de l'intérêt paysager. Les juristes suggèrent donc une réforme législative pour conférer aux associations de protection de l'environnement le droit d'accès au juge d'annulation. En l'espèce, il est nécessaire de se référer à l'expérience française.

# CONCLUSION GÉNÉRALE

La mutation de la notion de paysage est observée dans l'histoire du développement du droit du paysage ; il s'agit de la subjectivisation de cette notion. Jusqu'à la fin du XX^e^ siècle, le droit n'assumait pas la dimension subjective du paysage, alors que celle-ci est évidente du fait de ces rapports avec l'esthétique. Dans ces conditions, le droit du paysage n'existait pas de façon autonome, si bien que la protection et la mise en valeur des paysages étaient indirectement prises en compte dans différents domaines juridiques, notamment en droit des monuments historiques et sites, de la protection de la nature, de l'urbanisme et de la réglementation de la publicité extérieure. Les politiques publiques et l'administration du paysage se sont principalement concentrées sur la protection des paysages susceptibles d'être universellement considérés comme ayant une valeur exceptionnelle. En revanche, si le paysage est aujourd'hui à la fois considéré comme le patrimoine commun de l'humanité et comme présentant les particularités locales et culturelles, le droit du paysage reconnaissant la subjectivité du paysage tend à être mondialisé[1082]. C'est grâce à l'évolution de la démocratie et à la décentralisation de l'administration que la notion de paysage en droit commence à montrer sa dimension subjective. Puis, une loi dédiée à la protection et à la mise en valeur des paysages est élaborée, mais également la définition juridique du paysage est construite sur une notion subjective.

En France, la protection des paysages est juridiquement prise en compte depuis la seconde moitié du XIX^e^ siècle, mais de manière indirecte et parcellisée. Dans les années 1980, la décentralisation de l'urbanisme et l'élaboration des lois Montagne de 1985 et Littoral de 1986 permettent de révéler le caractère subjectif. Le droit du paysage apparaît de front par la loi Paysage du 8 janvier 1993[1083] et évolue remarquablement avec l'entrée en vigueur de la Convention européenne du paysage de 2000[1084]. En droit coréen, le processus de mutation de la notion de paysage est semblable à celui du droit français, bien que le sens traditionnel du paysage en Corée se différencie du concept du paysage en France. La Corée adopta le droit

[1082] Kwangyoun LEE, « La mondialisation du droit du paysage et les défis de la Corée », *Recherche en droit de Sungkyunkwan*, n° 24-3, Centre de recherche en droit à l'Université Sungkyunkwan, septembre 2012, p. 626.

[1083] Jessica MAKOWIAK, *Esthétique et droit*, Paris, L.G.D.J, 2004, p. 137.

[1084] *Ibid.*, p. 267.

moderne occidental via le Japon, notamment sous la colonisation japonaise ; c'est pourquoi le régime juridique tenant indirectement et partiellement compte de la protection des paysages s'est établi dans les années 1930. Même après son indépendance en 1945, la Corée du Sud a conservé cette manière de protéger. Depuis la deuxième moitié des années 1990, la jurisprudence met l'accent sur le droit au paysage des citoyens. Le législateur a finalement élaboré la loi du 17 mai 2007 en introduisant la notion subjective de paysage, permettant de prendre en compte directement et de façon autonome la protection et la mise en valeur des paysages.

Le paysage n'est pas considéré aujourd'hui comme un espace simple, mais comme une partie de territoire perçue par les populations[1085]. Une telle subjectivisation de la notion de paysage implique fortement la démocratisation du droit du paysage ; c'est-à-dire que les populations ont émergé en tant que principaux acteurs des politiques publiques et de l'administration du paysage. Pour cela, il importe de garantir aux citoyens l'accès à l'information, leur participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière de paysage[1086]. D'abord, au fur et à mesure de l'évolution de la démocratie administrative et du droit de l'environnement, les informations relatives au paysage sont aujourd'hui accessibles au public, mais également les autorités publiques sont tenues d'écouter le citoyen en amont de l'élaboration des politiques publiques du paysage et des décisions administratives en la matière. En France, le droit d'accès à l'information et à la participation en matière de paysage est consolidé, notamment par l'influence des traités internationaux et l'intégration dans le bloc de constitutionnalité en 2005 de la Charte de l'environnement de 2004. En Corée, la loi du 17 mai 2007 et sa réforme du 6 août 2013 prévoient différents instruments de protection et de mise en valeur des paysages, qui comportent les procédures d'accès à l'information et de participation du public.

La démocratisation du droit du paysage peut être également facilitée par le contrôle juridictionnel de l'administration du paysage. À cet effet, il est nécessaire de conférer aux citoyens le droit d'accès à la justice pour contester la légalité des décisions administratives

---

[1085] L'article 1er.a de la Convention européenne du paysage de 2000 définit le paysage comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations, et l'article L. 350-1 A du Code de l'environnement français le définit comme « le paysage désigne une partie de territoire telle que perçus par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels ou humains et de leurs interrelations dynamiques ».

[1086] Ce principe est affirmé par la Déclaration de Rio de 1992 et la Convention d'Aarhus de 1998.

susceptibles d'affecter la protection des paysages. En France, la jurisprudence administrative reconnaissait très largement la recevabilité des voisins contre le permis de construire, mais le législateur a restreint l'intérêt à agir des voisins contre le permis de construire, notamment par la réforme du 18 juillet 2013, en vue de prévenir les recours abusifs. Cependant, les associations de protection de l'environnement peuvent encore attaquer devant le juge de l'excès de pouvoir la légalité des permis de construire risquant de dégrader les paysages dans certaines conditions que prévoient les Codes de l'environnement et de l'urbanisme. En Corée, la législation et la jurisprudence reconnaissent très limitativement l'intérêt à agir du tiers contre les décisions des autorités administratives, si bien que ni les voisins du projet ni les associations de protection de l'environnement ne peuvent recourir à la justice dans l'objectif de protéger les paysages. Pour le contrôle juridictionnel efficace de l'administration du paysage, il est nécessaire soit de réformer la loi du 24 août 1951 modifiée sur le contentieux administratif en vue d'élargir l'intérêt à agir des voisins, soit de permettre législativement aux associations environnementales d'accéder au juge d'annulation[1087]. En particulier, concernant l'intérêt à agir des associations, le législateur a besoin de se référer à l'expérience française car la législation française prévoit les conditions de recevabilité des recours formés par les associations de protection de l'environnement dans le cadre de la prévention des recours abusifs.

Le Président de la République coréenne Jae-In MOON a déposé le 26 mars 2018 le projet de révision de la Constitution à l'Assemblée nationale[1088]. Ce projet comporte les dispositions visant à renforcer les droits fondamentaux des citoyens et la décentralisations et l'autonomie locale, qui pourront influer sur la démocratisation du droit du paysage. Il ne prévoit pas le droit au paysage des citoyens ou l'obligation des autorités publiques de protéger les paysages. En revanche, il crée le droit à l'information des citoyens (l'article 22) et intègre le principe de développement durable dans les devoirs de l'État et des citoyens en matière d'environnement (l'article 38 alinéa 2), mais également prévoit le renforcement du pouvoir réglementaire et du financement autonome des collectivités territoriales en précisant le principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales (les articles 121 à 124). On peut espérer que de telles dispositions permettront aux citoyens de garantir davantage le droit

[1087] Choon-Hwan KIM, « Étude sur l'intérêt paysager en droit public », *Recueil d'articles en droit*, n° 18-1, Centre de recherche en droit à l'Université Chosun, avril 2011, pp. 187-188.

[1088] Projet de révision de la Constitution de la République coréenne, 26 mars 2018, n° 2012670, Assemblée nationale (대한민국헌법 개정안).

d'accès à l'information paysagère et à la participation du public à l'administration locale du paysage.

Toutefois, le projet de révision de la Constitution n'a pas réussi à être adopté à l'Assemblée nationale, parce que les députés des partis d'opposition n'ont pas assisté, le 24 mai 2018, au vote de ce projet. Bien que tous les principaux partis aient promis la révision constitutionnelle dans la campagne électorale présidentielle en avril et en mai 2017, les partis d'opposition ont critiqué le dépôt du projet de révision de la Constitution, sous prétexte que la révision constitutionnelle devra avoir lieu à l'initiative du Parlement[1089]. Par conséquent, il semble que l'Assemblée nationale élaborera, après des négociations entre les partis, une proposition de révision de la Constitution. Le droit du paysage français et international pourrait suggérer aux députés une révision constitutionnelle en faveur de la démocratisation du droit du paysage. En particulier, la constitutionnalisation du principe de participation peut l'accélérer, comme l'intégration de la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité en France. En outre, bien que la Constitution française soit muette à ce sujet, les Constitutions de l'Italie, de l'Allemagne, de la Suisse et du Portugal prévoient déjà l'obligation des autorités publiques de la protection des paysages[1090]. Le Code de l'environnement français considère que les paysages diurnes et nocturnes font partie du patrimoine commun de la nation. Il tout est judicieux que le droit coréen reconnaisse le paysage comme le patrimoine commun de la nation.

[1089] Selon l'article 128 de la Constitution, l'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République et à la majorité des députés.

[1090] Michel PRIEUR, « Le paysage en droit comparé et en droit international », *Environmental policy and law*, 27/4, August, 1997, p. 355.

# BIBLIOGRAPHIE RELATIVE À LA FRANCE

## I. OUVRAGES, TRAITÉS ET MANUELS

### A. Ouvrages juridiques

BEURIER (Jean-Pierre), *Droit international de l'environnement, 4e édition*, Paris, Pedone, 2010.

BILLAUDOT (Françoise), BESSON-GUILLAUMOT (Michèle), *Environnement, urbanisme, cadre de vie : Le droit et l'administration*, Paris, Édition Montchrestien, 1979.

BIOY (Xavier), *Droits fondamentaux et libertés publiques*, Paris, Montchrestien, 2011.

BROYELLE (Camille), *Contentieux administratif*, *4e édition*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016.

CORNU (Marie), FROMAJEAU (Jérôme), WALLAERT (Catherine) (coordonné par), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel*, Paris, CNRS édition, 2012.

COULOMBIÉ (Henri), *Les règles d'aménagement et de protection du littoral*, Suresnes, Édition Hôtel de Ville, 1996.

COULOMBIÉ (Henri), Le MARCHAND (Claudine), *Le droit du littoral et de la montagne*, Paris, LexisNexis SA, 2009.

FOULQUIER (Norbert), *Droit administratif des biens*, *2e édition*, Paris, LexisNexis SA, 2013.

GUYOMAR (Mattias), SEILLER (Bertrand), *Contentieux administratif*, *4e édition*, Paris, Dalloz, 2014.

JACQUOT (Henri), PRIET (François), *Droit de l'urbanisme, 7e édition*, Paris, Dalloz, 2015.

LAMARQUE (Jean), *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, Paris, L.G.D.J., 1973.

MORAND-DEVILLER (Jacqueline), *Droit administratif, 13e édition*, Paris, LGDJ, 2013.

- *Droit de l'urbanisme, 9e édition*, Paris, Dalloz, 2014.

- *Droit de l'environnement, 10e édition*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010.

PACTET (Pierre), MÉLIN-SOUCRAMANIEN (Ferdinand), *Droit constitutionnel*, *30e édition*, Paris, Sirey, 2011.

PRIEUR (Michel), *Droit de l'environnement, 7e édition*, Paris, Dalloz, 2016.

- *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

ROMI (Raphaël), *Droit de l'environnement, 9e édition*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016.

ROUBIER (Paul), *Le droit de la propriété industrielle*, Paris, Édition du Recueil Sirey, 1954.

SOLER-COUTEAUX (Pierre), CARPENTIER (Elise), *Droit de l'urbanisme, 5e édition*, Paris, Dalloz, 2013.

VERPEAUX (Michel), *Les collectivités territoriales en France, 4e édition*, Paris, Dalloz, 2011.

WALINE (Jean), *Droit administratif, 24e édition*, Paris, Dalloz, 2012.

ZARKA (Jean-Claude), *Grands principes du droit de l'environnement*, Issy-les-Moulineaux, Gualino éditeur, 2015.

### B. Ouvrages non juridiques

BARIDON (Michel), *Naissance et renaissance du paysage*, Arles, Actes Sud, 2006.

BAYER (Raymond), *Histoire de l'esthétique*, Paris, Armand Colin, 1961.

BERQUE (Augustin), *La pensée paysagère*, Paris, Archibooks + Sautereau Éditeur, 2008.

- *Les raisons du paysage : De la Chine antique aux environnements de synthèse*, Paris, Hazan, 1995.

CLAVAL (Paul), *De la terre aux hommes : La géographie comme vision du monde*, Paris, Armand Colin, 2012.

DE GIRARDIN (René-Louis), *De la composition des paysages*, Seyssel, Champ Vallon, 1992.

DE HUMBOLT (Alexandre), *Cosmos : Essai d'une description physique du monde, tome 1*, traduit par GRANGE (Juliette), Paris, Utz, 2000.

Dictionnaire *Hachette, Édition 2012*, Paris, Hachette, 2011.

Dictionnaire *Le Petit Larousse, grand format*, Paris, Larousse, 2004.

Dictionnaire *Le Petit Robert 2014*, Paris, Dictionnaires Le Petit Robert, 2013.

GEORGE (Pierre), VERGER (Fernand) (sous la direction), *Dictionnaire de la géographie, 10e édition*, Paris, Puf, 2009.

JACOB (André) (sous la direction), *Les notions philosophiques : Dictionnaire, tome 2*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990.

JIMENEZ (Mark), *Qu'est-ce que l'esthétique ?*, Paris, Gallimard, 1997.

KANT (Emmanuel), *Critique de la faculté de juger*, traduit par PHILONENKO (Alexis), Paris, Vrin, 2000.

- *Critique de la raison pure*, traduit par RENAUT (Alain), Paris, Flammarion, 2006

- *Vers la paix perpétuelle*, traduit par MARCUZZI (Max), Paris, Vrin, 2007

LACOSTE (Yves), *De la géopolitique aux paysages : Dictionnaire de la géographie*, Paris, Armand Colin, 2003.

PÉRIGORD (Michel), *Le paysage en France*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

PHILONENKO (Alexis), *Commentaire de la Critique de la faculté de juger*, Paris, Vrin, 2010.

ROGER (Alain), *Nus et Paysages : Essai sur la fonction de l'art*, Paris, Aubier, 2001.

- *Court traité du paysage*, Paris, Gallimard, 1997.

VIDAL DE LA BLACHE (Paul), *Principes de la géographie humaine*, Paris, Colin, 1922.

- *Tableau de la géographie de la France*, Paris, Hachette, 1903.

WACKERMANN (Gabriel) (sous la direction), *Dictionnaire de géographie*, Paris, Ellipses, 2005.

ZARADER (Jean-Pierre) (sous la direction), *Dictionnaire de philosophie*, Paris, Ellipses, 2007.

ZEIMBEKIS (John), *Qu'est-ce qu'un jugement esthétique ?*, Paris, Vrin, 2006.

### C. Ouvrages spéciaux (Philosophie et théorie juridiques)

DEL VECCHIO (Giorgio), *Philosophie du droit*, traduit par D'AYNAC (J. Alexis), Paris, Dalloz, 1953.

GOYARD-FABRE (Simone), *La philosophie du droit de KANT*, Paris, Vrin, 1996.

KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, traduit par EISEMANN (Charles), Paris, L.G.D.J, 1999.

VILLEY (Michel), *Philosophie du droit : Définition et fins du droit, Les moyens du droit*, Réédition présentée par François TERRÉ, Paris, Dalloz, 2001.

## II. THÈSES ET MÉMOIRES

ASTIÉ (Jean), *La protection des paysages (loi des 21-24 avril 1906)*, Thèse pour le doctorat, Université de Lyon, Faculté de droit, 1912.

BAILLY (Marguerite-Nelly), *L'esthétique en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit, Université d'Angers, 1982.

BOIVIN-CHAMPEAUX (Jean), *Des restrictions apportées à la propriété dans un intérêt esthétique (objets d'art, fouilles, beautés naturelles)*, Thèse pour le doctorat, Université de Paris, Faculté de droit, 1913.

BORÉ (Louis), *La défense des intérêts collectifs par les associations devant les juridictions administratives et judiciaires*, Paris, L.G.D.J, 1997.

BORIES (Clémentine), *Le Patrimoine culturel en droit international : Les compétences des États à l'égard des éléments du patrimoine culturel*, Paris, Pedone, 2011.

ESTÈVE (Jacques), *L'art et la propriété : la protection des monuments historiques et des site, l'embellissement des ville*, Thèse pour le doctorat, Université de Nancy, Faculté de droit, 1925.

FOULQUIER (Norbert), *Les droits publics subjectifs des administrés : Émergence d'un concept en droit administratif français du XIX^e^ au XX^e^ siècle*, Paris, Dalloz, 2003.

FRIER (Pierre-Laurent), *La mise en valeur du patrimoine architectural*, Paris, Édition du Moniteur, 1979.

GONTARD (Raphaël), *La publicité extérieure et le droit*, Paris, L.G.D.J, 1999.

MAKOWIAK (Jessica), *Esthétique et droit*, Paris, L.G.D.J, 2004.

METMAN (Jean), *La législation française relative à la protection des monuments historiques et des objets d'art*, Thèse pour le doctorat, Université de Dijon, Faculté de droit, 1911.

OUSTRIC (André), *Le régime juridique de la protection et de la mise en valeur des sites et des paysages en France*, *tome 1*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, 1975.

PRIET (François), *La décentralisation de l'urbanisme : Essai sur la réforme de 1983-1985*, Paris, L.G.D.J, 1995.

SERRES (Fernand), *La loi du 2 mai 1930 sur les sites pittoresques*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit de l'Université de Paris, 1937.

TROUILLARD (Gabrielle), *L'affichage et l'esthétique, de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse au décret-loi du 30 octobre 1935 contre les abus de l'affichage : Premiers essais de réglementation,* Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, Faculté de droit, 1940.

WAGENER (Noé), *Les prestations publiques en faveur de la protection du patrimoine culturel*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Paris-Sud, École doctorale des science juridiques, économique et de gestion, 2014.

## III. ARTICLES

### A. Articles juridiques

AGUILA (Yann), « L'effet direct des conventions internationales : une nouvelle grille d'analyse », *AJDA*, n° 14/2012, p. 729.

AUBY (Jean-Bernard), « Les enjeux, la portée et limites de la décentralisation en matière de gestion et de protection du patrimoine », in *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Paris, Économica, 1985, pp. 261-274.

BURRIEZ (Delphine), « Retour sur les critères de l'effet direct depuis l'arrêt *GISTI* du Conseil d'État du 11 avril 2012 », *RFDA*, n° 5, septembre-octobre 2015, pp. 1031-1040.

CALDERARO (Norbert), « La jurisprudence du Tribunal administratif de Nice en matière de ''loi Montagne'' », *Les Petites Affiches*, n° 23, 21 février 1996, pp. 12-15.

CORNU (Gérard), « Droit et Esthétique. Présentation », in *Archives de philosophie du droit, tome 40 : Droit et esthétique*, Paris, Sirey, 1996, pp. 9-12.

COULET (William), « La protection de l'environnement dans le contentieux de l'urbanisme », *Droit et ville*, n° 8, 1979, pp. 211-233.

DELILE (Jean-Félix), « La protection juridictionnelle dans la matière environnementale en droit de l'Union européenne : la victoire de l'incohérence », in *Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement*, Colloque annuel de la Société française pour le droit de l'environnement des 5 et 6 décembre 2015, sous la direction de BÉTAILLE (Julien), Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, pp. 91-124.

DÉJEANT-PONS (Maguelonne), « Contenu et portée de la Convention », *Naturopa*, n° 98, Conseil de l'Europe, 2002, pp. 8-9.

DELAUNAY (Bénédicte), « La pleine portée du principe de participation : À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-183/184 QPC, 14 octobre 2011 », *AJDA*, n° 5/2012, pp. 260-264.

- « L'information et la participation du public en matière d'environnement : Évolutions et perspectives », in *Terres du droit : Mélanges en l'honneur de JÉGOUZO (Yves)*, Paris, Dalloz, 2009, pp. 589-606.

DEPADT-SEBAG (Valérie), « Le droit et la beauté (1re partie) », *Les Petites Affiches*, n° 95, 12 mai 2000, pp. 4-11.

FAIRCLOUGH (Graham), « La traversée des frontières : vers un paysage européen commun », *Futuropa*, n° 2, Conseil de l'Europe, 2010, pp. 4-5.

- « Une Convention tournée vers l'avenir : des paysages européens pour le XXIe siècle », *Naturopa*, n° 98, Conseil de l'Europe, 2002, pp. 5-6.

FAURE (Bertrand), « Les deux conceptions de la démocratie administrative », *RFDA*, n° 3, juillet-août 2013, pp. 709-712.

FERMAUD (Laetitia), « Le renouveau du principe de participation en matière d'environnement à l'aune de la réforme législative du 27 décembre 2012 », *RFDA*, n° 2, mai-juin 2013, pp. 603-609.

FLÜCKIGER (Alexandre), « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », in *La normativité*, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 21, janvier 2007.

FOULQUIER (Norbert), « Le nouveau pouvoir quasi domanial sur les images des immeubles du domaine public », *RDI*, n° 2, février 2016, pp. 89-91.

- « Perspective : Point de vue », *Grief*, n° 4/2017, pp. 98-99.

FROMAGEAU (Jérôme), « Histoire de la protection de la nature jusqu'en 1976 », in *20 ans de protection de la nature : Hommage en l'honneur du Professeur DESPAX (Michel)*, Colloque de la SFDE, 28-29 novembre 1996, Limoge, Pulim, 1998, pp. 19-34.

- « Loi Paysage : Protection et reconquête », *Études foncières*, n° 60, septembre 1993, pp. 22-27.

GENVOIS (B.), Conclusion sous C. E. Ass., 9 juin 1978, *Société civile immobilière du 61-67 Boulevard Arago*, *Jurisclasseur Périodique*, 1979, *tome 1*, 19032.

GOY (Raymond), « Publicité et circulation routière », *Droit et ville*, n° 7, 1979, pp. 127-169.

GRAPPIN (Serge), « Paysage de l'histoire… histoire de paysage », *Naturopa*, n° 98, Conseil de l'Europe, 2002, pp. 34-35.

GUTTINGER (Philippe), « Approche du paysage en droit français », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 84-85, 2007, pp. 12-69.

HOULET (Jacques), « La protection des abords des monuments historiques et les secteurs sauvegardes », in *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Paris, Économica, 1985, pp. 95-101.

JACQUOT (Henri), « L'impossible stabilisation des règles locales d'urbanisme », in *Mélanges MORAND-DEVILLER (Jacqueline)*, Paris, Montchrestien, 2007, pp. 591-602.

- « Paysages et droit de l'urbanisme », in *Le nouveau droit des paysages : Les instruments juridiques d'une politique*, *Annuaire des collectivités locales*, *tome 15*, 1995, pp. 461-472.

JÉGOUZO (Yves), « La nouvelle répartition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales dans l'élaboration des règles de publicité », *AJDA*, n° 32/2012, pp. 1778-1783.

- « La protection du patrimoine culturel à travers les procédures de gestion des sols, de l'urbanisme et de l'architecture », in *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Paris, Économica, 1985, pp. 81-94.

- « L'évaluation environnementale des plans et programmes », in *Mélanges JACQUOT (Henri)*, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, pp. 311-325.

KALFLÈCHE (Grégory), MOROT-MONOMY (Camille), « La limitation organisée de l'accès à la justice en droit de l'urbanisme », in *Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement*, Colloque annuel de la Société française pour le droit de l'environnement des 5 et 6 décembre 2015, sous la direction de BÉTAILLE (Julien), Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, pp. 278-295.

LABETOULLE (Daniel), « Une nouvelle réforme du droit du contentieux de l'urbanisme », *RDI*, n° 11, novembre 2013, pp. 508-516.

LE LOUARN (Patrick), « De l'État prescripteur à l'État partenaire, le cas des ZPPAUP et des périmètres de protection modifiés », in *Mélanges JACQUOT (Henri)*, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, pp. 327-342.

LUGINBÜHL (Yves), « Paysage et bien-être individuel et social », in *Paysage et développement durable : Les enjeux de la Convention européen du paysage*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, juillet 2006, pp. 30-55.

MAKOWIAK (Jessica), « La protection des sites : Analyse comparative et efficacité des instruments », *AJDA*, n° 36/2006, pp. 2001-2010.

MASSON (Dominique-Pierre), « La France face à son patrimoine immobilier d'intérêt culturel », in *Comparaison et recherche du régime de la gestion de l'environnement historique et culturel dans les pays majeurs : Étude sur la méthode d'amélioration de l'adaptation de la réglementation relative aux abords des biens culturels*, Agence nationale des Biens Culturels de la Corée du Sud, décembre 2016, pp. 186-200.

MODERNE (Franck), « Les communes et l'affichage publicitaire », *Droit et ville*, n° 8, 1979, pp. 179-208.

MOLINER-DUBOST (Marianne), « Le destinataire des politiques environnementales », *RFDA*, n° 2, mai-juin 2013, pp. 505-508.

MORAND-DEVILLER (Jacqueline), « Environnement et paysage », *AJDA*, n° 9/1994, pp. 588-595.

- « Esthétique et droit de l'urbanisme », in *Mélanges CHAPUS (René)*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 429-442.

- « L'esthétique décrétée », in *L'esthétique urbaine*, Colloque du 9 novembre 1991, *Droit et ville*, n° 33, 1992, pp. 73-92.

- « L'identification des sites protégés », *AJDA*, n° 36/2006, pp. 1986-1992.

MORANGE (Jean), « Publicité et esthétique », *Droit et ville*, n° 7, 1979, pp. 103-123.

MOREAU (Jacques), « L'intérêt à agir dans le contentieux administratif de la légalité en matière de permis de construire », in *Mélanges offerts à LANGAVANT (Emmanuel)*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 317-330.

NADAUD (Séverine), « Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement*, Colloque annuel de la Société française pour le droit de l'environnement des 5 et 6 décembre 2015, sous la direction de BÉTAILLE (Julien), Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, pp. 125-143.

NOGUELLOU (Rozen), « Intérêt pour agir et contentieux de l'urbanisme », in *Études offertes au Professeur HOSTIOU (René)*, Paris, LexisNexis SA, 2008, pp. 435-446.

- « L'intérêt à agir et le contentieux de l'urbanisme », in *L'accès au juge : l'intérêt à agir*, Colloque organisé par l'Association des juristes de contentieux public (AJCP) et l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne (ISJPS), École de droit de la Sorbonne de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 20 juin 2014 au Conseil constitutionnel, sous la direction de TEITGEN-COLLY (Catherine), Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, pp. 129-141.

OGÉ (Frédéric), ROMI (Raphaël), « Droit du paysage, droit au paysage ? », *Les Petites Affiches*, n° 24, 23 février 1990, pp. 4-11.

PEDROLI (Bas), VAN MANSVELT (Jan Diek), « Paysage et sensibilisation, formation et éducation », in *Paysage et développement durable : Les enjeux de la Convention européen du paysage*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, juillet 2006, pp. 127-152.

PHILONENKO (Alexis), « Le juste et le beau chez Kant », in *Archives de philosophie du droit, tome 40 : Droit et esthétique*, Paris, Sirey, 1996, pp. 56-63.

PISSALOUX (Jean-Luc), « La démocratie participative dans le domaine environnemental », *RFAP*, n° 137-138, 2011, pp. 123-137.

PONTIER (Jean-Marie), « La notion d'œuvre d'art », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, septembre-octobre 1990, pp. 1403-1437.

PRIET (François), « La restructuration de La Samaritaine : la légalité du permis de construire », note sous Conseil d'État, 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de La Samaritaine - Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris*, *RFDA*, n° 4, juillet-août 2015, pp. 817-824.

- « Les directives de protection et de mise en valeur des paysages », in *Le nouveau droit des paysages : Les instruments juridiques d'une politique*, *Annuaire des collectivités locales*, *tome 15*, 1995, pp. 503-519.

PRIEUR (Michel), « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », in *La Convention d'Aarhus*, *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 1999, pp. 9-29.

- « La Convention d'Aarhus sur l'information et la participation : Une coutume internationale en marche », in *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale : Élément d'ici et d'ailleurs...*, Sous la direction de MEYER (Nadège) et DAVID (Carine), Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 479-493.

- « La protection juridique des paysages culturels », in *Mélanges AMSELEK (Paul)*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 693-708.

- « Le nouveau principe de ''non régression'' en droit de l'environnement », in *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 5-46.

- « Le paysage en droit comparé et en droit international », *Environmental policy and law*, 27/4, August, 1997, pp. 354-369.

- « Paysage et approches sociale, économique, culturelle et économique », in *Paysage et développement durable : Les enjeux de la Convention européen du paysage*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, juillet 2006, pp. 9-29.

PRIEUR (Michel), DUROUSSEAU (Sylvie), « Paysage et participation du public », in *Paysage et développement durable : Les enjeux de la Convention européen du paysage*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, juillet 2006, pp. 175-221.

RAYMOND (Jean), « En matière de défense de l'environnement : la qualité pour agir des associations et le recours pour excès de pouvoir », *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, 1991, pp. 453-463.

RIVERO (Jean), « À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », in *Mélanges offerts à SAVATIER (René)*, Paris, Dalloz, 1965, pp. 821-833.

ROMAN (Diane), « Le voisinage en droit administratif des biens », in *Mélanges MORAND-DEVILLER (Jacqueline)*, Paris, Montchrestien, 2007, pp. 723-732.

ROUSSO (Anny), « Le droit du paysage : un nouveau droit pour une nouvelle politique », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 26, Institut national de la recherche agronomique, décembre 1995, pp. 29-42.

SEGUIN (Jean-François), « SCoT et paysage / Fiche 2 : Paysage et législations », *Écriture du SCoT*, GRIDAUH, le 12 décembre 2013, pp. 1-2.

TRIGEAUD (Jean-Marc), « Perception esthétique et sentiment du juste », in *Essai de philosophie du droit*, Genova, Studio Editoriale di Cultura, 1987, pp. 279-286.

TURLIN (Monique), « Cent ans de protection : Du monument naturel à la conception moderne des sites », *Juristourisme*, n° 144, juillet-août 2012, pp. 21-23.

- « L'évolution des politiques de sauvegarde », *AJDA*, n° 36/2006, pp. 1993-2000.

VIGOUROUX (Christian), « Intérêt pour agir et urbanisme : où en est la jurisprudence ? », *BJDU*, n° 3, 1994, pp. 3-6.

ZODIO NARANJO (Florencio), « Paysages et aménagement du territoire », in *Paysage et développement durable : Les enjeux de la Convention européen du paysage*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, juillet 2006, pp. 57-87.

### B. Autres articles

AUDUC (Arlette), « L'héritage des croyants devient patrimoine national », *Hommes & migrations*, n° 1259, janvier-février 2006, pp. 70-76.

BAUDRY (Jacques), « Approche écologique du paysage », in *Lectures du paysage*, Paris, Foucher, 1986, pp. 23-32.

BONNET (Jean), « Idée républicaine kantienne et idée républicaine française - comparer sans confondre », *L'idéal - figures et fonctions*, XXXIX$^{e}$ congrès de l'association des germanistes de l'enseignement supérieur, 2006, pp. 1-5.

BOURGEOIS (Bernard), « L'idéalisme Allemand devant la beauté naturelle et l'embellissement de la nature », in *Mort du paysage ? Philosophie et esthétique du paysage*, Actes du colloque de Lyon, sous la direction de DAGOGNET (François), Seyssel, Champs Vallon, 1982, pp. 161-177.

CAUQUELIN (Anne), « La porte du fond », in *La théorie du paysage en France 1974 - 1994*, Seyssel, Champ Vallon, 1995, pp. 379-388.

CHASSAGNE (Jean-Marie), « Lecture du paysage en formation technique horticole », in *Lectures du paysage*, Paris, Foucher, 1986, pp. 105-110.

DEFFONTAINES (Jean-Pierre), « Un point de vue d'agronome sur le paysage », in *Lectures du paysage*, Paris, Foucher, 1986, pp. 33-52.

DONADIEU (Pierre), « Paysage et aménagement de l'espace », in *Lectures du paysage*, Paris, Foucher, 1986, pp. 63-78.

GAUCHÉ (Évelyne), « Le paysage existe-t-il dans les pays du Sud ? Pistes de recherches sur l'institutionnalisation du paysage », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], n° 15-1, mai 2015, sur le site Internet : « http://vertigo.revues.org/16009 ».

GRIMALDI (Nicolas), « L'esthétique de la belle nature : Problèmes d'une esthétique du paysage », in *Mort du paysage ? Philosophie et esthétique du paysage*, Actes du colloque de Lyon, sous la direction de DAGOGNET (François), Seyssel, Champs Vallon, 1982, pp. 113-132.

HALLAYS (André), « Mérimée : Inspecteur des monuments historiques », *Revue des deux mondes : recueil de la politique, de l'administration et des mœurs*, 15 avril 1911, pp. 761-786.

LEMONIER (Marc), « Du jardin à l'urbain », in *Le paysage : un plan pour l'aménagement*, *Diagonal : revue des équipes d'urbanisme*, n° 191, juillet 2014, pp. 29-33.

PLATON, « Phèdre », in *Notions d'esthétique*, KORICHI (Mériam), Paris, Gallimard, 2007, pp. 16-19.

ZIESENISS (Charles-Otto), « Les projet d'aménagement de la région parisienne », *Annales de géographie, tome 49,* n° 277, 1940, pp. 28-34.

## IV. CHRONIQUES, COMMUNICATIONS, RAPPORTS DIVERS

BLUM (Roland), *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi n° 1326, autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage*, Document mis en distribution le 24 juin 2004, Douzième législature de l'Assemblée nationale, n° 1632.

Conseil scientifique du Patrimoine naturel et de la Biodiversité, *Avis sur le volet paysage du projet de loi « reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages »*, 17 février 2016.

Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Sous-Direction Espaces Protégés, *Les protections : Site, abords, secteurs sauvegardés, ZPPAUP*, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports, 1995.

Direction de l'Information légale et administrative, « Projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes : la consultation locale du 26 juin 2016 », 27 juin 2016, sur le site Internet : « http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/projet-aeroport-notre-dame-landes-consultation-locale-26-juin-2016.html ».

Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, *Conclusions des ateliers transfrontaliers sur les Atlas de paysages*, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, 2006.

Direction Régionale de l'Environnement du Limousin, Université de Limoges, Région Limousin, *Paysage en Limousin : De l'analyse aux enjeux*, décembre 2005.

DUPONT (Ambroise), Rapport à Madame JOUANNO (Chantal) et Monsieur FALCO (Hubert), juin 2009.

FRANCHI (Aurélie) (coordonné par), *Les Atlas de paysages : Méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages*, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, mars 2015.

HUGO (Victor), « Guerre aux démolisseurs », *Revue des deux mondes*, 1er mars 1832.

LABETOULLE (Daniel) (sous la présidence), *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, Rapport du groupe de travail créé par lettre du 11 février 2013 de Madame Cécile DUFLOT, Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, 25 avril 2013.

LOPEZ (Elise), *La Convention européenne du paysage et le droit du paysage*, Mémoire de séminaire, Institut d'études politiques de Lyon, 2006.

MAUGÜÉ (Christine) (sous la présidence), *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, Rapport au Ministre de la Cohésion des territoires, 11 janvier 2018.

Médiathèque de l'architecture et du patrimoine (MAP) 81/63/21, *Restauration d'édifice du Puy-de-Dôme, série générale* ; Issoire.

Ministère de la Transition écologique et solidaire, *Nouvelles avancées en matière démocratisation du dialogue environnemental*, juillet 2017.

Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, *La Convention européenne du paysage : Mise en œuvre en France*, mars 2007.

Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, *Les bilans nationaux et quantitatifs des sites classés et inscrits*, le 31 décembre 2012.

Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires, *Loi ALUR : Le paysage dans les documents d'urbanisme*, juillet 2014.

PUECH (Jean), *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage*, Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 31 mai 2005, Session ordinaire de 2004-2005 du Sénat, n° 361.

Rapport de GUIZOT (François), Ministre secrétaire d'État au département de l'Intérieur, au Roi du 21 octobre 1830 portant présentation des mission de l'« Inspecteur-général des Monuments historiques de la France », *Le Moniteur universel*, 28 octobre 1930, n° 301.

Rapport de VATOUT (Jean), Président du Conseil des Bâtiments civils, à Montalivet, Ministre secrétaire d'État au département de l'Intérieur, du 29 septembre 1837 portant « proposition de nommer une commission pour l'examen des travaux à faire aux monuments historique.

ROCHE (Augustin), *Les unités et structures paysagères dans les atlas de paysages*, Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, décembre 2007.

Séance du 6 mars 1906, *JORF Documents parlementaires*, Sénat, Session ordinaire - annexe n° 87, 1906.

Séance du 3 décembre 1992, *JORF Débats parlementaires*, Assemblée nationale, n° 104, 1992.

## V. JURISPRUDENCE

### A. Cour européenne des droits de l'homme

CEDH, 28 mars 2006, *Collectif stop Melox et Mox c/ France*, *Req.* n° 75218/01.

### B. Cour de justice des Communautés européennes

CJCE, 15 octobre 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening c/ Stockholms kommun genom dess marknämnd*, C-263/08, *Req.* n° 2009 I-09967.

CJCE, 12 mai 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV c/ Bezirksregierung Arnsberg*, C-115/09, *Req.* n° 2011 I-03673.

### C. Conseil constitutionnel

C. C., Décision n° 73-76 L, 20 février 1973, *Nature juridique de diverses dispositions relatives à l'urbanisme*, *JORF* du 25 février 1973, p. 2131.

C. C., Décisions n° 96-373 DC, 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, *JORF* du 13 avril 1996, p. 5724.

C. C., Décision n° 98-401 DC, 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, *JORF* du 14 juin 1998, p. 9033.

C. C., Décision n° 99-421 DC, 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes*, *JORF* du 22 décembre 1999, p. 19041.

C. C., Décision n° 2001-455 DC, 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, *JORF* du 18 janvier 2002, p. 1053.

C. C., Décision n° 2005-514 DC, 28 avril 2005, *Loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français*, *JORF* du 4 mai 2005, p. 7702.

C. C., Décision n° 2008-564 DC, 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, *JORF* du 26 juin 2008, p. 313.

C. C., Décision n° 2011-138 QPC, 17 juin 2011, *Association Vivraviry (Recours des associations)*, *JORF* du 18 juin 2011, p. 10460.

C. C., Décision n° 2011-183/184 QPC, 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement (Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement)*, *JORF* du 15 octobre 2011, p. 17466.

C. C., Décision n° 2012-262 QPC, 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement (Projets de règles et de prescriptions techniques applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation)*, *JORF* du 14 juillet 2012, p. 11635.

C. C., Décision n° 2012-269 QPC, 27 juillet 2012, *Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres (Dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public)*, *JORF* du 28 juillet 2012, p. 12356.

C. C., Décision n° 2012-270 QPC, 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère (Délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation des captages d'eau potable et principe de participation du public)*, *JORF* du 28 juillet 2012, p. 12357.

C. C., Décision n° 2012-282 QPC, 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement (Autorisation d'installation de bâche publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, *JORF* du 24 novembre 2012, p. 18543.

- Commentaire de la Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement (Autorisation d'installation de bâche publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, Conseil constitutionnel, p. 15.

C. C., Décision n° 2012-283 QPC, 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*, *JORF* du 24 novembre 2012, p. 18547.

- Commentaire de la Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*, Conseil constitutionnel, p. 18.

C. C., Décision n° 2014-688 DC, 13 février 2014, *Loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen*, *JORF* du 16 février 2014 p. 2709.

**D. Conseil d'État**

C. E., 29 mars 1901, *Casanova*, S. 1901. 3. 73, note HAURIOU, *GAJA*, n° 8.

C. E., 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, S. 1907. 3. 33, note HAURIOU, *GAJA*, n° 16.

C. E., 17 mai 1912, *Agence nationale d'affichage de la compagnie nouvelle des chalets de nécessité*, *R. Lebon*, p. 570.

C. E., 4 avril 1914, *Gomel*, S. 1917. 3. 25, note HAURIOU, *GAJA*, n° 28.

C. E., 11 avril 1924, *Sieur Frossard et « Omnium français de publicité »*, *R. Lebon*, p. 382.

C. E., 2 août 1924, *Sieur Leroux*, *R. Lebon*, p. 780.

C. E., 27 mars 1925, *Société anonyme Publicité Boreau*, *R. Lebon*, p. 320.

C. E., 6 janvier 1933, *Association des propriétaires algériens*, *R. Lebon*, p. 14.

C. E., 4 mai 1934, *Société anonyme Jean Patou*, *R. Lebon*, p. 530.

C. E., 3 juin 1937, *Dame Maldidier*, *R. Lebon*, p. 835.

C. E., 29 avril 1938, *De Maigret*, *R. Lebon*, p. 384.

C. E., 5 janvier 1944, *Agence nationale d'affichage*, *R. Lebon*, p. 3.

C. E., 21 janvier 1944, *Sieur Léoni*, *R. Lebon*, p. 26.

C. E., 6 juillet 1945, *Chambre syndicale de l'affichage de France et autres*, *R. Lebon*, p. 148.

C. E., 19 mars 1948, *Société des amis de l'opérette*, *R. Lebon*, p. 142.

C. E., 5 mai 1950, *Buisson*, *R. Lebon*, p. 258.

C. E., 14 décembre 1951, *Société pour l'Esthétique de la France*, *R. Lebon*, p. 599.

C. E., 20 février 1957, *Société pour l'esthétique générale de la France*, *R. Lebon*, p. 115.

C. E., 3 juillet 1968, *Sieur Passerat*, *R. Lebon*, p. 419 ; C. E., 27 février 2006, *Société la Tilleulière*, *Req.* n° 284349.

C. E., 6 mai 1970, *Société civile immobilière Résidence « Reine Mathilde »*, *R. Lebon*, p. 308.

C. E., 22 janvier 1971, *Ministre d'État chargé des Affaires culturelles c/ dame Benoist d'Anthenay*, *R. Lebon*, p. 67.

C. E., 18 février 1972, *Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-Garonne*, *R. Lebon*, p. 153, *AJDA*, 20 avril 1972, p. 250.

C. E., 7 novembre 1973, *Demoiselle Frigout et Ministre de l'Équipement et du Logement c/ dame Enry*, *R. Lebon*, p. 533

C. E., 7 novembre 1973, *Giudicelli*, *R. Lebon*, p. 624.

C. E., 17 janvier 1975, *Époux Lapeyre*, *R. Lebon*, p. 32.

C. E., 26 mai 1976, *Association S.O.S Paris*, *R. Lebon*, p. 280.

C. E., 31 décembre 1976, *Association Les Amis de l'île de Groix*, *R. Lebon*, p. 185.

C. E. Ass., 9 juin 1978, *Société civile immobilière du 61-67 Boulevard Arago*, *R. Lebon*, p. 237, *Jurisclasseur Périodique*, 1979, *tome 1*, 19032.

C. E., 4 octobre 1978, *Association fédérative régionale pour la protection de la nature (région de l'Est)*, *R. Lebon*, p. 350.

C. E., 29 novembre 1978, *Société civile immobilière de Marcilly et autre, R. Lebon*, p. 479.

C. E., 3 octobre 1980, *Association de défense de la vallée du Ru de Buzot et de ses abords et autres*, *R. Lebon*, p. 799.

C. E., 13 février 1981, *Association pour la protection de l'eau et des ressources naturelles du bassin inférieur du Doubs et autres*, *R. Lebon*, p. 89.

C. E., 25 mars 1981, *Mme Lochet*, *R. Lebon*, p. 164.

C. E., 3 février 1982, *Ministre de l'Environnement et du cadre de vie c/ de Bernis*, *R. Lebon*, p. 641.

C. E., 15 avril 1983, *Commune de Menet*, *R. Lebon*, p. 154.

C. E. Ass., 2 décembre 1983, *Ville de Paris*, *R. Lebon*, p. 401.

C. E., 20 avril 1984, *Ministre délégué chargé du budget auprès du Ministre de l'économie et des finances c/ Mlle VALTON et autre*, *R. Lebon*, p. 148.

C. E., 20 juin 1984, *Association les Amis de la terre*, *R. Lebon*, p. 233.

C. E. Ass., 8 mars 1985, *Garcia Henriquez*, *R. Lebon*, p. 70.

C. E., 26 juillet 1985, *Union régionale pour la défense de l'environnement, de la nature, de la vie et de la qualité de vie en Franche-Comté (URDEN)*, *R. Lebon*, p. 251, note HOSTIOU (René), *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, 1985, pp. 473-479.

C. E., 26 novembre 1986, *Association intercommunale de défens contre les nuisances de l'aérodrome de Valence-Chabeuil*, *Req.* n° 40524.

C. E., 8 avril 1987, *Fourel*, *Req.* n° 50755.

C. E., 28 octobre 1987, *Association pour la défense des sites et paysages*, *R. Lebon*, p. 328.

C. E., 30 septembre 1988, *Société nationale de Télévision en Couleurs Antenne 2*, *Req.* n° 59074.

C. E., 9 octobre 1989, *Fédération des sociétés pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest (S.E.P.A.N.S.O)*, *Req.* n° 82094.

C. E., 5 février 1990, Société en nom collectif « Jarry-Maiano », *Req.* n° 82068.

C. E., 25 mai 1990, *Bauret*, *Req.* n° 104519.

C. E., 24 juin 1991, *Société « Scaex Inter Provence Côte d'Azur »*, *Req.* n° 117736.

C. E., 20 septembre 1991, *Commune de Spéracèdes*, *Req.* n° 79539.

C. E., 15 novembre 1991, *Besson*, *Req.* n° 119839.

C. E., 11 décembre 1991, *Gaudin*, *Req.* n° 103369.

C. E., 3 février 1992, *Mme Girod et autres*, *Req.* n° 118855.

C. E., 3 février 1992, *Société anonyme Maison Familiale Constructeur*, *Req.* n° 80416.

C. E., 13 novembre 1992, *Société Affichage Fiacchetti*, *Req.* n° 123697, 126087.

C. E., 29 janvier 1993, *Mme Bouilliez*, *R. Lebon*, p. 15.

C. E. Ass., 3 mars 1993, *Commune de Saint-Germain-en-Laye et autres*, *R. Lebon*, p. 54.

C. E., 19 mai 1993, *Association « Les Verts Var »*, *R. Lebon*, p. 162.

C. E., 2 juin 1993, *Planfetti*, *Req.* n° 130453.

C. E., 10 novembre 1993, *Association des commerçants et artisans des Priades*, *Req.* n° 137977.

C. E., 10 décembre 1993, *Dragon et autres*, *R. Lebon*, p. 358.

C. E., 4 juillet 1994, *Commune de Vaujany*, *Req.* n° 129898.

C. E., 10 mars 1995, *Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement dans le Var*, *R. Lebon*, p. 129.

C. E., 20 octobre 1995, *Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat et autres*, *Req.* n° 151282, 151816 et 151859.

C. E., 20 novembre 1995, *Association « l'environnement à Concarneau »*, *Req.* n° 144817.

C. E., 30 décembre 1996, *Société de protection de la nature de Sète-Frontignan-Balaruc*, *Req.* n° 102023.

C. E., 17 juin 1998, *Association de l'amicale des loisirs et du temps libre Longevillais*, *Req.* n° 168977.

C. E., 29 juillet 1998, *Syndicat des avocats de France*, *R. Lebon*, p. 313.

C. E., 7 octobre 1998, *Larquetoux*, *Req.* n° 185657.

C. E., 25 novembre 1998, *Commune de Grimaud*, *Req.* n° 168029.

C. E., 8 février 1999, *Fédération des associations de protection de l'environnement et de la nature des Côtes-d'Armor*, *R. Lebon*, p. 20.

C. E., 25 juin 2003, *Commune Saillagouse*, *Req.* n° 233119.

C. E., 8 mars 2004, *Société des constructions immobilières de Bretagne*, *Req.* n° 248079.

C. E., 15 avril 2005, *Association des citoyens et contribuables de la communauté de communes Saâne-et-Vienne*, *Req.* n° 273398.

C. E., 4 août 2006, *Comité de réflexion, d'information et de lutte anti-nucléaire (CRILAN) et Association « Le réseau Sortir du nucléaire »*, *R. Lebon*, p. 382.

C. E., 27 octobre 2006, *Dreysse et autres*, *Req.* n° 286569.

C. E., 6 juin 2007, *Commune de Groslay*, *R. Lebon*, p. 237.

C. E., 18 juin 2008, *Landes*, *Req.* n° 298857.

C. E. Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, *R. Lebon*, p. 322.

C. E., 11 juillet 2008, *Association des amis des paysages bourganiauds*, *Req.* n° 313386.

C. E., 18 juillet 2011, *Association France Nature Environnement*, *Req.* n° 340539.

C. E. Ass., 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL*, *R. Lebon*, p. 142.

C. E., 24 avril 2013, *Comité de sauvegarde de Clarency-Valensole*, *Req.* n° 352592.

C. E., 10 juin 2015, *Brodelle et Gino*, *RFDA*, n° 5, septembre-octobre 2015, pp. 993-998, note LALLET (Alexandre).

C. E., 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de La Samaritaine - Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris*, *RFDA*, n° 4, juillet-août 2015, pp. 805-829, conclusion DOMINO (Xavier) et note PRIET (François).

C. E., 10 février 2016, Peyret et autres, *Req.* n° 387507.

C. E., 12 février 2016, *SAS Sifer Promotion*, *Les Petites Affiches*, n° 123, 21 juin 2016, pp. 10-16, note NICOUD (Florence).

C. E., 13 avril 2016, *Bartolomei*, *JCP A*, n° 19, 9 mai 2016, pp. 47-52, note TASCIYAN (Daniel).

C. E., 27 mars 2017, *Société civile immobilière « 16 Gaston Berger »*, *Req.* n° 399585.

C. E. Ass., 13 avril 2018, *Société les Brasseries Kronenbourg SAS*, *Req.* n° 397047.

### E. Cour administrative d'appel

C. A. A. Douai, 10 avril 2012, *Préfet de la Seine-Maritime c/ Compagnie du Vent*, *Req.* n° 10DA01153.

C. A. A. Nantes, 5 avril 2013, *Commune d'Avessac*, *Req.* n° 11NT01850.

C. A. A. Paris, 5 janvier 2015, *Ville de Paris et « Grands magasins de La Samaritaine - Maison Ernest Cognacq »*, *AJDA*, n° 16/2015, pp. 947-951, note JÉGOUZO (Yves) et FATÔME (Étienne).

C. A. A. Nantes, 16 décembre 2015, *Société les Brasseries Kronenbourg SAS*, *Req.* n° 12NT01190.

C. A. A. Lyon, 27 septembre 2016, *Commune de La Muraz c/ Société Itas Tim*, *Req.* n° 16LY01272.

### F. Tribunal administratif

T. A. Nice, 8 novembre 1988, *Époux Blot*, *Req.* n° 1167-88-II.

T. A. Nice, 11 mai 1995, *Association de défense et de sauvegarde des sites de Peille et autres*, *Req.* n° 94-3407, 3408, 3463, 3464 et 3581.

T. A. Grenoble, 9 mars 2010, *Union de la publicité extérieure*, *Environnement et développement durable*, n° 10, octobre 2010, *comm. 126*, note FÉVRIER (Jean-Marc).

T. A. Orléans, 6 mars 2012, *Société les Brasseries Kronenbourg SAS*, *Req.* n° 1102187.

T. A., Paris, 13 mai 2014, *Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et autres*, *Req.* n° 1302162-1307368/7.

### G. Cour de Cassation

Cass. Crim., 17 novembre 1911, *D. P.*, 1912.1.310.

Cass. Crim., 9 mars 1914, *D. P.*, 1919.1.32.

Cass. Crim., 27 novembre 1968, *Bull. Crim.*, n° 317.

Cass. Crim., 28 juin 1973, *Bull. Crim.*, n° 307.

### H. Cour d'appel

C. A. Paris, 27 mars 1997, *Société Gérémi c/ S.N.C. Empain-Graham et Cie et autres*, *Les Petites Affiches*, n° 140, 21 novembre 1997, pp. 17-20, note LIET-VEAUX (Georges).

### I. Tribunal correctionnel

T. Corr. Marseille, 13 décembre 1952, *Société pour l'Esthétique générale de la France c/ Le Corbusier et autres, Revue administrative*, 1953, pp. 31-34, note LIET-VEAUX (Georges).

# BIBLIOGRAPHIE RELATIVE À LA CORÉE

## I. OUVRAGES, TRAITÉS ET MANUELS

### A. Ouvrages juridiques

AHN (Sangun), *Droit de la communication de l'information*, Séoul, Jaeum et moeum, 2015.

Association de recherche de la pratique juridictionnelle au Tribunal administratif de Séoul, *La théorie et la pratique du contentieux administratif*, Séoul, Fondation de développement judiciaire, 2014.

CHUNG (Ha-Joong), *Introduction du droit administratif*, Paju, Bobmunsa, 2013.

HONG (Joonhyeong), *Cours du droit de l'environnement*, Séoul, Pakyoungsa, 2013.

JANG (Tae Ju), *Introduction du droit administratif*, Paju, Bobmunsa, 2008.

KANG (Hyunho), *Droit de l'environnement*, Séoul, Sinlonsa, 2011.

KIM (Cheolyong), *Droit administratif*, 2e édition, Séoul, Gosigyesa, 2013.

KIM (Chol-Su), *Traité du droit constitutionnel*, 19e édition, Séoul, Pakyoungsa, 2007.

SUNG (Nak-In), *Droit constitutionnel, 13e édition*, Paju, Bonmunsa, 2013.

### B. Ouvrages non juridiques

Association de la géographie urbaine de la Corée, *Ville de la Corée*, Paju, Bobmunsa, 2005.

Association de langue coréenne, *Grand dictionnaire coréen*, Séoul, Eomungak, 1991.

Association de l'architecture du paysage, *Le projet et la gestion du paysage urbain*, Séoul, Munundang, 2004.

CHANCEL (Claude), *Le défi coréen ; histoire-économie-politique*, Paris, Eyrolles, 1993.

*Dictionnaire de caractères chinois moderne d'utilisation de Donga*, Séoul, Doosan, 2003.

ECKHARDT (Andre), *Geschichte der koreanischen Kunst*, Leipzig, Verlag Karl W. Hiersemann, 1929.

- *Geschichte der koreanischen Kunst*, traduit par KWON (Yeongpil), Paju, Youlhwadang, 2003.

GO (Yuseob), *Le grand goût délicieux*, Séoul, Média Dahal, 2005.

HWANG (Keewon), *L'interprétation du paysage*, Séoul, Édition Université national de Séoul, 2011.

KIM (Doogyu), *Le dictionnaire en 'feng-shui'*, Séoul, Édition Bibon, 2005.

LEE (Eunsik), *L'histoire de la Corée relative au 'feng-shui'*, Séoul, Taoreum, 2010.

LEE (Joonghwan), *Taek-ri-ji*, traduit par HEO (Gyeongjin), Paju, Seohaemunjib, 2012.

LEE (Jooyoung), *Le cours de l'esthétique*, Séoul, Misulmunhwa, 2011, p. 139.

LEE (Kyu Mok), *Le paysage urbain de la Corée*, Paju, Youlhadang, 2004.

LIM (Seungbin), *La théorie de l'analyse du paysage*, Séoul, Édition Université national de Séoul, 1991.

MCCUNE (Evelyn), *The arts of Korea : An illustrated history*, Rutland, Vermont et Tokyo, Charles E. Tuttle Co., 1962.

MOON (In Gon), *Principes de la géographie du 'feng-shui'*, Séoul, Rebooks, 2013.

PARK (Jeong Hoon), *La structure et la fonction du contentieux administratif*, Séoul, Pakyoungsa, 2006.

PARK (Siik), *La géographie du 'feng-shui'*, Séoul, Édition de journal Kyunghyang, 1997.

TOURNAFOND (Paul), *La Corée*, Paris, Elibron Classics, 2005.

YOO (Chonggeun), CHOI (Yeongju), *Le principe du 'feng-shui' coréen*, Séoul, Donghaksa, 1997.

### C. Ouvrages spéciaux (Philosophie et théorie juridiques)

LEE (Jaeryong), *L'harmonie entre le droit et l'État et entre la nature et l'homme*, Séoul, Jinwonsa, 2013.

PARK (Byeongho), *L'histoire du droit coréen*, Séoul, Minsokwon, 2012.

## II. THÈSES ET MÉMOIRES

CHOI (Yun Jung), *Recherche de la loi sur la protection des biens culturels*, Mémoire pour le master en histoire d'art, Université des femmes Sungshin, 2006.

JEON (Joo Yeol), *Essai sur l'adoption du droit du service public français en droit administratif coréen*, Thèse du doctorat en droit public, Université d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, 2013.

LEE (Taecheol), *Étude sur le recours judiciaire contre un préjudice du droit de vue*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Dong-A, 2006.

MOON (Kwangjin), *L'étude sur le pouvoir réglementaire*, Mémoire pour le master en droit, Université Sungkyunkwan, 2007.

PARK (Sang-Goo), *Étude sur le paysage de 'bibo' des villages traditionnels coréens : Analyse architecturale écologique du paysage de 'bibo'*, Thèse pour le doctorat en architecture, Université Yeungnam, Département en Architecture, 2014.

PARK (Seon-Ae), *Étude sur la politique de réajustement des biens culturels du Gouverneur général de Joseon*, Thèse pour le doctorat en histoire, Université Dongeui, 2007.

## III. ARTICLES

### A. Articles juridiques

AHN (Sae Hee), « L'extension de la recevabilité du requérant dans le contentieux administratif de l'environnement et ses limites : commentaire de l'arrêt 2009 *doo* 2825 du 24 septembre 2009 de la Cour suprême », *Recueil d'articles en droit Sogang*, n° 3-2, Centre de recherche en droit à l'Université Sogang, 2014, pp. 215-237.

AN (Jaerak), « L'aménagement du paysage et l'accord de paysage dans la loi sur le paysage », *Administration autonome*, n° 253, Institut de recherche de l'administration locale, avril 2009, pp. 13-16.

AN (Young-Jin), « Les mesures de réforme juridique pour assurer l'efficacité de la gestion des paysages », *Recherche en droit public*, n° 14-1, Association du droit public comparé de Corée du Sud, février 2013, pp. 303-324.

CHO (Eun Rae), « Étude sur la protection du droit de vue en droit civil », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 26-1, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2004, pp. 251-277.

CHO (Tae-Je), « La situation actuelle et la perspective de la législation relative à l'action de l'association en droit de l'environnement allemand », *Recherche en droit de Hanyang*, n° 27-2, Association du droit de Hanyang, 2016, pp. 3-39.

CHOI (Hwan-Yong), « Les défis juridiques en vue de la formation active des paysages urbains : Etude comparé de la loi sur le paysage au Japon », *Droit de Séoul*, n° 16-1, Centre de recherche en droit à l'Université régionale de Séoul, août 2008, pp. 159-186.

CHUNG (Ha-Joong), « Le déroulement du débat sur la modification de la loi sur le contentieux administratif », in *Recueil pour le débat public sur la modification de la loi sur le contentieux administratif*, Ministère de la Justice, 24 mai 2012, pp. 3-14.

CHUNG (Nam-Chul), « Le contentieux de l'environnement et la protection des voisins : concernant l'affaire *Saemangeum* », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 28-1, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2006, pp. 239-268.

HEO (Sangsu), « Le préjudice du droit de vue et du droit au paysage par la construction des immeubles de grande hauteur : l'arrêt 98 *da* 47528 énoncé le 27 juillet 1999 par la Cour suprême », *Recherche de la jurisprudence*, n° 12, Association de recherche de la jurisprudence de Pusan, juin 2001, pp. 758-812.

HONG (Joonhyeong), « L'examen de la légalité du refus de la demande d'annulation de la décision relative aux travaux *Saemangeum* : C. Supr. Ass., 16 mars 2006, Arrêt 2006 *doo* 330 », in *Jurisprudence administrative*, Association de recherche de la jurisprudence administrative de Corée du Sud, Séoul, Pakyoungsa, 2011, pp. 1301-1327.

- « Recherche sur l'idée de l'introduction du système de la communication des informations environnementales », *Revues d'administration*, n° 34-2, Centre de recherche en administration en Corée à l'Université nationale de Séoul, 1996, pp. 205-268.

HWANG (Do-Su), « Recherche sur la notion de plan administratif en tant que forme d'action administrative », *Droit Ilgam*, n° 26, Centre de recherche en droit à l'Université Konkuk, 2013, pp. 593-631.

JANG (Soonjae), « La direction fondamentale de l'élaboration de la loi sur le paysage et son contenu principal », *Recherche du territoire national*, n° 313, Institut de recherche du territoire national de Corée du Sud, novembre 2007, pp. 126-130.

JEONG (Jae-Hwang), « L'Internet et la démocratie participative », *Recherche en droit de Sungkyunkwan*, n° 16-1, Centre de recherche en droit à l'Université Sungkyunkwan, 2004, pp. 423-462.

JEONG (Kuk Won), « Le droit à l'environnement en tant que droit fondamental et que disposition sur l'objectif de l'État », *Recherche en droit public*, n° 32-1, Association du droit public de Corée du Sud, novembre 2003, pp. 527-546.

KIM (Choon-Hwan), « Étude sur l'intérêt paysager en droit public », *Recueil d'articles en droit*, n° 18-1, Centre de recherche en droit à l'Université Chosun, avril 2011, pp. 157-194.

- « La protection des biens culturels dans la loi sur la protection des biens culturels », *Recherche en droit public foncier*, n° 38, Association du droit public foncier de Corée du Sud, 2007, pp. 473-490.

- « Les enjeux et perspectives de la législation environnementale », *Recherche de la législation*, n° 35, Institut de recherche de la législation de Corée du Sud, décembre 2008, pp. 7-45.

KIM (Eun Ju), « Recherche sur le développement durable et la participation du public en droit de l'environnement », *Recherche en droit public*, n° 38-3, Association du droit public de Corée du Sud, février 2010, pp. 259-284.

KIM (Hae-Ryoung), « L'évocation, la perspective et l'amélioration du système juridique du projet et de l'exploitation de territoire », *Recherche en droit public foncier*, n° 60, Association du droit public foncier de Corée du Sud, 2013, pp. 1-16.

KIM (Hyang Ki), « La recevabilité du requérant dans le contentieux administratif : l'intérêt du tiers dans le contentieux administratif de l'environnement », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 31-2, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2009, pp. 211-261.

KIM (Hyun-Joon), « Le droit d'accès à la justice et le recours de l'association environnementale », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 32-2, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2010, pp. 133-162.

KIM (Jong-Bo), KIM (Bae-Won), « Le sens constitutionnel du droit à l'environnement et sa réalisation », *recherche en droit*, n° 53-1, Centre de recherche en droit à l'Université nationale de Pusan, février 2012, pp. 29-58.

KIM (Nam Wook), « Revue en droit public sur la protection de l'intérêt paysager », *Recherche en droit foncier*, n° 29-2, Association du droit foncier de Corée du Sud, décembre 2013, pp. 31-66.

KIM (Se-Kyu), « La loi sur paysage et l'arrêté des collectivités territoriales sur le paysage urbain à l'époque de la décentralisation », *Recherche en droit public*, n° 10-4, Association du droit public comparé de Corée du Sud, novembre 2009, pp. 277-304.

- « Les droits à la vue et au paysage dans la jurisprudence coréenne », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 27-4, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2005, pp. 109-132.

LEE (Eun Gi), « La question relative à l'octroi de la qualité à agir à l'association environnementale », *Recherche en droit de Sogang*, n° 3-2, Centre de recherche en droit à l'Université Sogang, 2009, pp. 433-462.

LEE (Heon-Seog), « Recherche pour l'amélioration du système d'accord de paysage », *Recherche en droit public foncier*, n° 48, Association du droit public foncier de Corée du Sud, février 2010, pp. 69-86.

LEE (Inseong), « L'esprit et le résumé de la loi sur le paysage », *Architecture et société*, n° 10, Conseil des architectes nouveaux, 2007, pp. 77-86.

LEE (Kwangyoun), « Étude préliminaire pour le projet de la Convention mondiale sur le paysage », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 34-2, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2012, pp. 3-20.

- « La construction et les questions de la loi sur le paysage au regard de la Convention européenne du paysage », *Recherche en droit*, n° 30, Centre de recherche en droit à l'Université nationale de Chonbuk, 2010, pp. 171-188.

- « La mondialisation du droit du paysage et les défis de la Corée », *Recherche en droit de Sungkyunkwan*, n° 24-3, Centre de recherche en droit à l'Université Sungkyunkwan, septembre 2012, pp. 625-662.

- « La réforme du contentieux administratif en Corée », in *Mélanges MORAND-DEVILLER (Jacqueline)*, Paris, Montchrestien, 2007, pp. 419-425.

- « L'intégration de la coutume dans l'ordre juridique environnemental en Corée », in *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale : Élément d'ici et d'ailleurs...*, Sous la direction de MEYER (Nadège) et DAVID (Carine), Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 411-422.

LEE (Sang-Wook), LEE (Sung-HO), « La protection juridique de l'intérêt paysager : À travers la consultation la doctrine et la jurisprudence japonaises », *Droit privé comparé*, n° 13-4, Association du droit privé comparé de Corée du Sud, décembre 2006, pp. 403-426.

MUN (Sang-Deok), « La loi sur le paysage et l'autonomie locale », *Recherche du droit de l'autonomie locale*, n° 20, Association du droit de l'autonomie locale de Corée du Sud, décembre 2008, pp. 3-29.

NOH (Hoe-Seung), « Étude sur le préjudice du droit de vue », *Recherche en droit*, n° 35, Association du droit de Corée du Sud, août 2009, pp. 143-161.

PARK (Jin-Keun), « L'investigation juridique de la loi sur Paysage au regard du droit de vue », *Recherche en droit et en politique*, n° 8-1, Association du droit et de la politique de Corée du Sud, juin 2008, pp. 189-211.

PARK (Ji-Won), « Le problème de qualité à agir dans le contentieux de l'environnement et la solution », Université Dong-A, *Recherche en droit de Dong-A*, n° 46, Centre de recherche en droit à l'Université Dong-A, 2010, pp. 121-144.

PARK (Kyun-Sung), « L'intérêt à agir des voisins et associations environnementales contre la décision autorisant l'installation des équipements en droit français », in *Recherche de la pratique de la jurisprudence IV*, Association de recherche de la pratique en droit comparé, Séoul, Pakyoungsa, 2010, pp. 500-510.

SEOK (In Sun), « La participation des populations au processus de l'étude d'impact sur l'environnement : l'étude comparée de droit américain et de droit coréen », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 30-2, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2008, pp. 437-470.

SOHN (Jin-Sang), « Étude sur les problèmes et l'amélioration pour la loi sur la protection des biens culturels », *Droit d'Anam*, n° 23, Association du droit d'Anam, novembre 2006, pp. 67-89.

SONG (Dongsoo), « Le développement et la suggestion de l'action de l'association de protection de l'environnement en Europe », *Recherche en droit de l'environnement*, n° 34-1, Association du droit de l'environnement de Corée du Sud, 2012, pp. 461-488.

SON (Hyeung-Seob), « La loi sur la protection des biens culturels et les mesures pour la prévention de désastre des biens culturels au Japon », *Nouvelles informations de les législations étrangères*, n° 2008-7, Institut de recherche de la législation de Corée du Sud, 2008, p. 55-61.

SONG (Ohsik), « Le préjudice du droit de vue et du droit au paysage et la nature du droit privé du droit à l'environnement », *Revues de droit,* n° 24, Centre de recherche en droit à l'Université nationale de Chonnam, décembre 2004, pp. 181-202.

YANG (Gun), « La démocratie participative, le mouvement des citoyens et le droit », *Recherche en droit public*, n° 26-1, Association du droit public de Corée du Sud, mai 1998, pp. 33-40.

YI (Kye-Soo), « L'idéal et le réel de la démocratie participative : une critique par la théorie constitutionnelle », *Recherche en droit public*, n° 35-1, Association du droit public de Corée du Sud, octobre 2006, pp. 185-214.

YUN (Soo-Jin), « Étude sur la restriction du droit de propriété et l'indemnisation dans la conservation des biens culturels », *Recherche en droit public foncier*, n° 40, Association du droit public foncier de Corée du Sud, 2008, pp. 117-142.

### B. Autres articles

CHO (Teaun), « L'analyse théorique du *feng-shui* sur la ville spéciale autonome de Sejong et les méthodes complémentaires », *Recherche de bien immobilier*, n° 19-4, décembre 2013, pp. 173-193.

CHOI (Won-Suk), « Le confucianisme et la philosophie du *feng-shui* en période de *Joseon* », *Recherche de la théorie de Nammyung*, n° 19, Association de la théorie de Nammyung, 2014, pp. 225-256.

EOM (Yeon-Seok), « Les caractéristiques structurelles et la direction du développement des paysages urbains à la ville d'Incheon à travers la théorie esthétique de Yuseob GO », *Recherche*

*ès sciences humaines urbaines*, n° 6-1, Centre de recherche ès sciences humaines urbaines à l'Université régionale de Séoul, 2014, p. 105

GO (Yuseob), « La singularité de l'art ancien de la Corée et le problème de sa transmission », *Printemps et automne*, juillet 1941, réédition par *Étude en histoire de l'art et en esthétique de la Corée*, Séoul, Tongmunkwan, 1972, pp. 3-13.

KANG (Dongjin), YU (Wanjong), LEE (Hyeongbok), BYEON (Hyeseon), YUN (Jinok), LEE (Seokhyeon), CHA (Juyeong), CHOI (Howoon), LIM (Yeongtaek), « La mise en vigueur de la loi sur le paysage et les problèmes pour sa modification », *Information urbaine*, n° 350, Association de recherche du territoire et de l'urbanisme de Corée du Sud, mai 2011, pp. 3-19.

KIM (Imsoo), « Yuseob GO : L'humour paisible et le grand goût délicieux », in *On relit l'esthétique coréenne*, Paju, Dolbegae, 2011, pp. 54-77.

KIM (Jaemoon), « Le cours de *gyeong-guk-dae-jeon* », *Justice et administration*, n° 402, Association de la justice et l'administration de Corée du Sud, juin 1994, pp. 81-93.

KWON (Yeongpil), HONG (Sunpyo), LEE (Inbum), « À la recherche de la forme originelle de l'esthétique coréenne », in *On relit l'esthétique coréenne*, Paju, Dolbegae, 2011, pp. 14-25.

LEE (Wook), « Le transfert de la capitale à Hanyang et la philosophie du *feng-shui* au début de la dynastie *Joseon* », *Critique de la culture religieuse*, n° 10, Centre de recherche de la culture religieuse de Corée du Sud, 2006, pp. 91-123.

LIM (Seungbin), « Le plan de paysage et le renforcement de la compétitivité des collectivités territoriales », *Administration autonome*, n° 253, Institut de recherche de l'administration locale, avril 2009, pp. 21-24.

MIN (Joosik), « La pose de la première pierre de l'esthétique coréenne : La théorie de l'esthétique coréenne de Yoosub KO », *Art oriental*, n° 1, Association de l'art oriental de Corée du Sud, avril 2000, pp. 263-284.

MOON (In Gon), LEE (Chang Suck), « L'analyse sur l'influence de la philosophie du *feng-shui* sur la détermination d'achat des biens immobiliers », *Revue en bien immobilier*, n° 29, mai 2007, pp. 205-235.

PARK (Sung Dae), « La proposition de création de la ville verte de type coréen à travers l'interprétation contemporaine de la philosophie du *feng-shui* », *Revue en géographie locale de Corée du Sud*, n° 20-1, 2014, pp. 70-91.

PARK (Youngsuk), « Dietrich SECKEL : La délicatesse de l'art coréen qui est à la fois improvisé et actif », in *On relit l'esthétique coréenne*, Paju, Dolbegae, 2011, pp. 194-217.

## IV. CHRONIQUES, COMMUNICATIONS, RAPPORTS DIVERS

Administration météorologique de Corée du Sud, « Le climat de la Corée de Sud », sur le site Internet : « http://www.kma.go.kr/weather/climate/average_south.jsp ».

Agence de Presse Yonhap, « Il y a le droit de révoquer les élus locaux au nom des citoyens : la révocation populaire en 10 ans », le 13 février 2016, à 8h 30, sur le site Internet : « http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/02/11/0200000000AKR20160211085900060.HTML ».

CHOI (Hwan-Yong), *La législation japonaise de la protection des paysages*, Institut de recherche de la législation de Corée du Sud, novembre 2005.

Département de l'architecture, de la culture et du paysage, *Le contenu principal de la loi modifiée sur le paysage et les questions et réponses*, Ministère du Territoire et du Transport, mai 2014.

Institut national de la langue coréenne, *Grand dictionnaire de la langue coréenne standard*, sur le site Internet : « http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp ».

Ministère de la Construction et du Transport, Annonce n° 597 du Ministre de la Construction et du Transport du 18 décembre 2007 publiant le guide relatif à l'établissement du plan de paysage (경관계획수립지침).

Ministère de la Législation du Gouvernement, *Le motif de modification de la loi*, Loi n° 12013 du 6 août 2013 sur le paysage.

Ministère du Territoire et du Transport, *le Premier Plan directeur des politiques du paysage (2015-2019)*, juillet 2015.

Région Séoul, *Plan de paysage des bords de l'eau de Séoul (서울특별시 수변경관계획)*, 2010.

Région Séoul, *Plan de paysage des espaces verts naturels de Séoul (서울특별시 자연녹지경관계획)*, 2010.

Région Séoul, *Plan de paysage des tissus urbains de Séoul (서울특별시 시가지경관계획)*, 2009.

Région Séoul, *Plan de paysage historique et culturel de Séoul (서울특별시 역사문화경관계획)*, 2010.

Région Séoul, *Plan de paysage nocturne de Séoul (서울특별시 야간경관계획)*, 2009.

Région Séoul, *Plan général de paysage de Séoul (서울특별시 기본경관계획)*, 2009.

Séance du 29 septembre 1998, *Débats parlementaires de la Commission de la Culture et du Tourisme*, Assemblée nationale, n° 198-2, 1998.

Séance du 13 avril 2007, *Procès-verbal de séance de la Commission de la Construction et du Transport,* Assemblée nationale, n° 267-2, 2007.

Séance du 27 avril 2007, *Procès-verbal de séance plénière*, Assemblée nationale, n° 267-6, 2007.

YOO (Hyun), KIM (Sihun), JOO (Yongjun), *L'essai sur la politique de gestion des paysages naturels*, Séoul, Institut de politique et d'évaluation environnementales de Corée du Sud, 2002.

## V. JURISPRUDENCE

### A. Cour Constitutionnelle

C. Cons., 13 mai 1991, Décision 90 *heon-ma* 133, *Recours constitutionnel sur la demande de reproduction des documents*, *Recueil de jurisprudence* 3, p. 234.

C. Cons., 27 février 1998, Décision 96 *Heon-ba* 2, *Recours sur l'inconstitutionnalité de l'article 3 de la loi sur la gestion de la publicité extérieure et d'autres*, *Recueil de jurisprudence* 10-1, p. 118.

C. Cons., 24 décembre 1998, Décision 89 *heon-ma* 214, 90 *heon-ba* 16, 97 *heon-ba* 78, *Recours constitutionnel sur l'article 21 de la loi sur l'urbanisme*, *Heon-gong* n° 31.

C. Cons., 18 décembre 2002, Décision 2002 *heon-ma* 764, *Confirmation d'inconstitutionnalité de l'article 3 alinéa 1er paragraphe 6 et autres de la loi sur la gestion de la publicité extérieure et d'autres*, *Recueil de jurisprudence* 14-2, p. 856.

C. Cons., 30 janvier 2003, Décision 2001 *heon-ba* 64, *Recours constitutionnel sur l'article 6 alinéa 1er, le paragraphe 2 et autres de l'ancienne loi sur la conservation des temples traditionnels*, *Heon-gong* n° 77.

C. Cons., 31 juillet 2008, Décision 2006 *Heon-ma* 711, *Confirmation de inconstitutionnalité du silence de la législation*, *Recueil de jurisprudence* 20-2 *sang*, p. 345.

**B. Cour suprême**

C. Supr., 13 mai 1975, Arrêt 75 *noo* 96 et 97, *Annulation de la décision de permis de construire*, *Gong* 1974. 6. 15. (514), p. 8440.

C. Supr., 9 mars 1982, Arrêt 80 *noo* 105, *Annulation de la décision relative à la modification du plan d'urbanisme*, *Gong* 1982. 5. 15. (680), p. 434.

C. Supr., 12 juillet 1983, Arrêt 83 *noo* 59, *Annulation de la décision autorisant l'installation de la station GPL*, *Gong* 1983. 9. 15. (712), p. 1281.

C. Supr., 22 septembre 1992, Arrêt 91 *noo* 13212, *Confirmation de nullité de la décision de suppression de l'utilité publique de la route nationale*, *Gong* 1992. 11. 15. (932), p. 3012.

C. Supr., 29 juin 1993, Arrêt 91 *noo* 6986, *Confirmation de nullité de la décision d'établissement de la zone de protection des biens culturels*, *Gong* 1993. 9. 1. (951), p. 2159.

C. Supr., 28 février 1995, Arrêt 94 *noo* 3964, *Annulation de la décision autorisant le classement du terrain destiné à la construction de l'usine*, *Gong* 1995. 4. 1. (989), p. 1485.

C. Supr., 23 mai 1995, Ordonnance *ja* 94 *ma* 2218, *Référé-suspension des travaux des installations*, *Gong* 1995. 7. 1. (995), p. 2236.

C. Supr., 15 septembre 1995, Arrêt 95 *da* 23378, *Opposition à l'ordonnance de référé-suspension des travaux*, *Gong* 1995. 10. 15. (1002), p. 3399.

C. Supr., 26 septembre 1995, Arrêt 94 *noo* 14544, *Annulation de la décision modifiant le secteur de protection du bassin d'alimentation en eau potable*, *Gong* 1995. 11. 1. (1003), p. 3538.

C. Supr., 22 juillet 1997, Arrêt 96 *da* 56153, *Référé-suspension des travaux*, *Gong* 1997. 9. 15. (42), p. 2636.

C. Supr., 4 septembre 1998, Arrêt 97 *noo* 19588, *Annulation de la décision autorisant préalablement du terrain à construire*, *Gong* 1998. 10. 1. (67), p. 2423.

C. Supr., 22 septembre 1998, Arrêt 97 *noo* 19571, *Annulation de la décision autorisant la construction de la centrale hydroélectrique*, *Gong* 1998. 11. 1. (69), p. 2589.

C. Supr., 8 février 2000, Arrêt 97 *noo* 13337, *Confirmation de nullité de la décision de modification du secteur à usage dans l'urbanisme*, *Gong* 2000. 3. 15. (102), p. 616.

C. Supr., 25 avril 2000, Arrêt 98 *doo* 6555, *Annulation de la décision refusant l'autorisation du projet d'extraction des minéraux*, *Gong* 2000. 6. 15. (108), 1317.

C. Supr., 7 juillet 2000, Arrêt 99 *doo* 66, *Annulation de la décision refusant la demande de prolongation de la durée de l'autorisation de modification de l'état forestier*, *Gong* 2000. 9. 15. (114), p. 1889.

C. Supr., 29 juin 2001, Arrêt 99 *doo* 9902, *Annulation de la décision autorisant le projet des travaux de construction du dépôt de locomotives de Séoul, destiné au KTX entre Séoul et Pusan*, *Gong* 2001. 8. 15. (136), p. 1750.

C. Supr., 11 juin 2002, Arrêt 2002 *doo* 1656, *Annulation de la décision de permis de construire*, inédit.

C. Supr., 29 janvier 2004, Arrêt 2003 *doo* 10701, *Annulation de la décision refusant la demande de permis de construire*, *Gong* 2004. 3. 1. (197), p. 398.

C. Supr., 28 janvier 2005, Arrêt 2004 *doo* 10661, *Annulation de la décision refusant la demande de modification de l'état*, *Gong* 2005. 3. 15. (222), p. 418.

C. Supr. Ass., 16 mars 2006, Arrêt 2006 *doo* 330, *Annulation de la décision de planification relative aux mesures du Gouvernement*, *Jib* 54 (1) *Teuk*, p. 341.

C. Supr., 12 mai 2006, Arrêt 2004 *doo* 9920, *Annulation de la décision refusant la demande de modification de l'état des biens culturels classés par l'État*, *Gong* 2006. 6. 15. (252), p. 1052.

C. Supr., 2 juin 2006, Ordonnance *ja* 2004 *ma* 1148, 1149, *Référé-suspension du commencement de travaux*, *Gong* 2006. 7. 15. (254), p. 1240.

C. Supr., 30 juin 2006, Arrêt 2005 *doo* 14363, *Confirmation de nullité de la décision autorisant le projet des travaux d'installation d'équipements militaires en vue de la défense nationale*, *Gong* 2006. 8. 15. (256), p. 1436.

C. Supr., 12 avril 2007, Arrêt 2005 *doo* 1893, *Annulation de la décision relative à l'équipement dans le plan d'urbanisme*, *Gong* 2007. 5. 15. (274), p. 711.

C. Supr., 8 septembre 2011, Arrêt 2009 *doo* 6766, *Annulation de la notification d'exécution de la décision acceptant la déclaration préalable d'installation du l'ossuaire*, *Gong* 2011 *ha*, p. 2104.

C. Supr., 29 janvier 2015, A 2012 *doo* 11164, *Annulation de la décision relative au plan de gestion d'urbanisme*, *Gong* 2015 *Sang*, p. 326.

### C. Cour d'appel

C. A. Pusan, 18 mai 1995, Arrêt 95 *kahap* 5, *Opposition au référé-suspension des travaux*, *Hajip* 1995-1, p. 50.

C. A. Séoul, 21 juillet 2005, Arrêt *noo* 12447, *Annulation de la décision refusant la demande d'autorisation de la station service GPL*, *Journal juridique*, n° 3383, 4 août 2005, p. 3.

C. A. Gwangju, 26 avril 2007, Arrêt 2003 *noo* 1270, *Annulation de la décision de modification du plan d'utilisation et d'exploitation du territoire*, *Gakgong* 2008 *Sang*, p. 565.

### D. Tribunal de district

T. D. Sud de Séoul, 23 février 1994, Jugement 91 *gahab* 23326, *Demande de dommages-intérêts*, *Hajib* 1994 (1), p. 53.

T. D. Gwangju, 6 juillet 2006, Jugement 2005 *guhab* 4441, *Annulation de la décision refusant la délivrance le certificat sur le représentant des demandeurs*, *Gaggong* 2007. 7. 10. (47), p. 1444.

# TABLE DES MATIÈRES

**SOMMAIRE** ..... **i**

**LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS** ..... **iii**

**INTRODUCTION GÉNÉRALE** ..... **1**

A. L'ambiguïté du paysage en France ..... 3

1. L'apparition et l'évolution du terme de paysage ..... 3

2. Le vaste concept du paysage ..... 5

a) En géographie ..... 6

b) En philosophie ..... 7

B. Les éléments influant sur le concept du paysage en Corée ..... 8

1. Les éléments physiques ..... 8

a) Les conditions géographiques de la Corée ..... 9

b) Les conditions climatiques de la Corée ..... 10

2. Les éléments immatériels ..... 11

a) Les idées de paysage dans l'histoire et la tradition de la Corée ..... 11

b) La particularité de l'esthétique en Corée ..... 16

C. L'approche du sujet ..... 19

**PREMIÈRE PARTIE**

**APPROCHE MATÉRIELLE DU PAYSAGE EN DROIT**

**TITRE I - LE CARACTÈRE UNIVERSEL DU PAYSAGE EN DROIT** ..... **23**

**CHAPITRE I - LA JURIDICISATION DE LA NOTION DE PAYSAGE PAR LE CONCEPT UNIVERSEL DE L'ESTHÉTIQUE EN FRANCE** ..... **25**

SECTION I - LA PARTICULARITÉ DU PAYSAGE RÉVÉLÉE EN DROIT ..... 25

§ I. LE CARACTÈRE ESTHÉTIQUE DU PAYSAGE CONFRONTÉ AU DROIT ..... 26

A. L'esthétique intrinsèque du concept du paysage ..... 28

1. La structure du jugement esthétique chez KANT ..... 28

2. Le paysage au regard de l'esthétique kantienne ..... 30

B. Les rapports entre l'esthétique et le droit ..... 32

1. La similitude entre l'esthétique et le droit ..... 33

2. La difficulté du droit à s'approprier l'esthétique intrinsèque de la notion de paysage ..... 36

§ II. LA SOLUTION RETENUE EN DROIT FRANÇAIS
: L'UNIVERSALISATION DE LA NOTION DE PAYSAGE ..... 42
A. L'hésitation à définir le paysage ..... 42
1. L'adoption tardive de la définition du paysage dans les textes nationaux ..... 43
2. Les doctrines sur la définition ..... 45
B. La qualification du paysage en droit français ..... 47
1. Le critère formel : les catégories des paysages ..... 47
a) Le paysage naturel, le paysage urbain, et le paysage culturel ..... 47
b) Le rattachement du paysage au droit ..... 48
2. Le critère matériel : les qualitatifs des paysages ..... 50
a) Le caractère « artistique » ..... 50
b) Le caractère « pittoresque » ..... 52
SECTION II - LES TRAITS DU DROIT DU PAYSAGE
SOUS L'UNIVERSALISATION DE LA NOTION DE PAYSAGE ..... 54
§ I. LA PROTECTION INDIRECTE ET PARCELLISÉE DES PAYSAGES ..... 54
A. Les monuments historiques et le sites ..... 55
1. Les notions de monument historique et de site ..... 55
a) La notion de monument historique ..... 56
b) La notion de site ..... 56
2. La restriction du droit de propriété
en matière de protection des monuments historiques et des sites ..... 59
a) En matière de protection des monuments historiques ..... 60
b) En matière de protection des sites ..... 63
B. La protection de la nature ..... 67
C. L'aménagement du territoire et l'urbanisme ..... 70
1. La formation du droit de l'urbanisme favorable aux paysages ..... 71
2. Les secteurs sauvegardés ..... 76
D. La réglementation de la publicité extérieure ..... 79
1. La réglementation avant la loi du 12 avril 1943 ..... 80
2. L'évolution impulsée par la loi du 12 avril 1943 ..... 82
§ II. LA CONCEPTION DE L'ÉLITISME EN MATIÈRE DE PROTECTION DES PAYSAGES 84
A. L'élitisme de l'objet du paysage ..... 85
B. L'élitisme du sujet du paysage ..... 86
CONCLUSION DU CHAPITRE ..... 91

**CHAPITRE II - LA RUPTURE ENTRE LA COUTUME UNIVERSELLE ET
LE RÉGIME JURIDIQUE EN MATIÈRE DE PAYSAGE EN CORÉE ..... 93**
SECTION I - LA PERCEPTION DU SENS DE PAYSAGE EN CORÉE ..... 94
§ I. LE PAYSAGE ET LE MOT « GYEONG-GWAN » ..... 94
§ II. LES DÉFINITIONS DU PAYSAGE DANS DIFFÉRENTS DOMAINES ..... 95

A. Les définitions en matière non juridique ..... 96
B. Les définitions en droit ..... 97
SECTION II - LE DÉBUT ET L'ÉVOLUTION
DU DROIT RELATIF AU PAYSAGE EN CORÉE ..... 98
§ I. LA PROTECTION JURIDIQUE DES PAYSAGES
DANS L'ADOPTION DU DROIT MODERNE ..... 99
A. La protection juridique des paysages avant la fondation de la République ..... 99
B. Le mépris de la coutume universelle du paysage
dans le processus de l'évolution du droit coréen ..... 103
§ II. LA PROTECTION INDIRECTE ET PARCELLISÉE DES PAYSAGES ..... 105
A. Les monuments historiques et sites ..... 105
1. La notion de monument historique et de site ..... 106
2. Les modalités de protection des monuments historiques et sites ..... 108
a) Le classement ..... 109
b) L'inscription ..... 112
B. La protection de la nature ..... 113
C. L'urbanisme ..... 115
1. La protection des paysages par l'élaboration des documents d'urbanisme ..... 116
2. La protection des paysages par l'autorisation des activités d'exploitation ..... 118
D. La réglementation de la publicité extérieure ..... 119
CONCLUSION DU CHAPITRE ..... 121
**CONCLUSION DU TITRE ..... 123**

**TITRE II - LE CARACTÈRE SUBJECTIF DU PAYSAGE EN DROIT ..... 125**

**CHAPITRE I - LA SUBJECTIVISATION DE LA NOTION DE PAYSAGE**
**EN DROIT FRANÇAIS ..... 127**
SECTION I - LA SUBJECTIVISATION DU PAYSAGE
ET LES NORMES NATIONALES ..... 127
§ I. LE GERME DE L'ÉVOLUTION DE LA NOTION DE PAYSAGE ..... 128
A. La décentralisation des compétences administratives en matière de paysage ..... 128
1. Le transfert de compétence dans le domaine de la réglementation
de la publicité extérieure ..... 129
2. La réforme de la décentralisation de 1982 à 1986 ..... 131
a) Le renforcement des compétences locales ..... 132
b) La ZPPAU ..... 135
B. L'extension de la notion de paysage ..... 136
1. La loi Montagne ..... 137
2. La loi Littoral ..... 140
§ II. L'ÉLABORATION DE LA LOI PAYSAGE ..... 144

A. Les directives de protection et de mise en valeur des paysages ..... 145
1. L'évolution de la notion de paysage ..... 146
2. L'évolution de la procédure en matière d'administration du paysage ..... 150
B. Le renforcement des politiques publiques du paysage ..... 152
1. Le parc naturel régional ..... 152
2. Le POS (le PLU) ..... 153
3. Le permis de construire ..... 153
4. La ZPPAUP (le site patrimonial remarquable) ..... 155
5. Les paysages ruraux ..... 156
SECTION II - LA SUBJECTIVISATION DU PAYSAGE
ET LES NORMES INTERNATIONALES ..... 156
§ I. LA FORMATION DE LA NOTION DE PAYSAGE ..... 157
A. Le paysage en tant qu'élément du patrimoine ..... 158
B. Le paysage en tant qu'élément de l'environnement ..... 159
§ II. LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE ..... 160
A. L'évolution de la notion de paysage ..... 161
1. L'émergence d'une notion subjective et globale ..... 161
2. Les modalités de prise en compte des paysages ..... 164
a) Les mesures nationales ..... 164
b) La coopération européenne et internationale ..... 167
B. La Convention européenne du paysage en France ..... 169
1. La mise en œuvre en France ..... 169
2. Le renforcement du volet paysager par la loi ALUR ..... 173
a) Les SCoT ..... 174
b) Les PLU ..... 175
3. L'intégration de la Convention européenne du paysage
dans le Code de l'environnement par la loi Biodiversité ..... 177
CONCLUSION DU CHAPITRE ..... 179

**CHAPITRE II - L'AVÈNEMENT DU CONCEPT SUBJECTIF DU PAYSAGE
EN DROIT CORÉEN ..... 181**
SECTION I - LA MUTATION DE LA NOTION DE PAYSAGE ..... 181
§ I. L'ÉMERGENCE DU DROIT AU PAYSAGE ..... 182
A. Le droit à l'environnement ..... 182
1. La notion d'environnement ..... 183
2. La nature juridique du droit à l'environnement ..... 184
B. Le droit au paysage ..... 187
1. Le droit au paysage et le droit de vue ..... 187
2. Le droit au paysage et l'élaboration de la loi du 17 mai 2007 ..... 190
§ II. LA SUBJECTIVISATION DE LA NOTION DE PAYSAGE ..... 192

A. La nouvelle notion de paysage dans la loi du 17 mai 2007 ..... 192
B. La subjectivité au regard de la Convention européenne du paysage ..... 195
SECTION II - LES MODALITÉS DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DES PASYAGES DANS LA LOI DU 17 MAI 2007 ..... 196
§ I. LES INSTRUMENTS CONCRETS DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DES PAYSAGES ..... 197
A. Le plan de paysage ..... 197
B. L'aménagement du paysage ..... 199
C. L'accord de paysage ..... 200
D. La Commission des paysages ..... 201
§ II. LES PROBLÈMES ET LA RÉFORME DE LA LOI DU 17 MAI 2007 ..... 202
A. Les problèmes soulevés ..... 202
1. Le manque de compétence de l'État ..... 203
2. L'insuffisance de l'efficacité ..... 204
B. La réforme effectuée ..... 206
1. La planification des paysages ..... 206
a) Le plan directeur des politiques du paysage ..... 206
b) La réforme du plan de paysage ..... 209
2. L'aménagement du paysage ..... 211
3. La Commission des paysages ..... 212
a) La réforme d'organisation des Commissions des paysages ..... 212
b) Le champ d'application des consultations obligatoires ..... 212
4. La sensibilisation aux paysages et la formation des experts ..... 215
CONCLUSION DU CHAPITRE ..... 215
**CONCLUSION DU TITRE ..... 219**
**CONCLUSION DE LA PARTIE ..... 221**

**DEUXIÈME PARTIE**

**APPROCHE PROCÉDURALE DU PAYSAGE EN DROIT**

**TITRE I - L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIÈRE DE PAYSAGE ..... 225**

**CHAPITRE I - L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIÈRE DE PAYSAGE EN FRANCE ... 227**
SECTION I - L'ACCÈS À L'INFORMATION ..... 228
§ I. LE RÉGIME D'ACCÈS À L'INFORMATION ENVIRONNEMENTALE ..... 228
§ II. L'ACCÈS À L'INFORMATION PAYSAGÈRE ..... 231
SECTION II - LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL ... 234

§ I. LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ..... 235
A. L'évolution du droit à la participation en matière d'environnement ..... 235
1. La Convention d'Aarhus de 1998 et la participation ..... 236
2. La Charte de l'environnement de 2004 et la participation ..... 239
B. Les modalités de la participation du public en matière d'environnement ..... 240
1. Les procédures générales de participation à l'élaboration des décisions ..... 241
2. Les procédures particulières de participation ..... 243
a) Le débat public et la concertation préalable ..... 243
b) L'évaluation environnementale ..... 247
c) L'enquête publique ..... 248
d) La consultation locale ..... 251
§ II. LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIÈRE DE PAYSAGE ..... 253
A. Le champ d'application du principe de participation et le paysage ..... 254
B. Le paysage et le principe de participation ..... 260
CONCLUSION DU CHAPITRE ..... 266

**CHAPITRE II - L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIÈRE DE PAYSAGE EN CORÉE..... 269**
SECTION I - L'ACCÈS À L'INFORMATION ..... 270
§ I. L'ACCÈS À L'INFORMATION ET L'ENVIRONNEMENT ..... 270
§ II. L'ACCÈS À L'INFORMATION PAYSAGÈRE ..... 273
SECTION II - LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL ... 277
§ I. L'AVÈNEMENT DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ..... 278
A. L'évolution de la participation du public en Corée ..... 279
1. La participation du public dans la procédure administrative ..... 280
2. La décentralisation et la participation du public ..... 282
a) Le référendum local ..... 283
b) La demande de l'établissement, de l'amendement et de l'abrogation des arrêtés des collectivités territoriales ..... 284
c) La demande de l'inspection ..... 285
d) La révocation populaire ..... 286
B. La participation du public en matière d'environnement ..... 288
§ II. LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIÈRE DE PAYSAGE ..... 292
A. La participation du public et la loi du 17 mai 2007 ..... 293
1. L'élaboration de la loi du 17 mai 2007 et la participation du public ..... 293
2. Les procédures de participation du public prévues à la loi du 17 mai 2007 ..... 294
a) La planification des paysages ..... 294
b) L'aménagement du paysage ..... 297
c) L'accord de paysage ..... 298
d) La Commission des paysages ..... 300

B. La participation aux décisions influant indirectement sur le paysage ..... 302
CONCLUSION DU CHAPITRE ..... 303
**CONCLUSION DU TITRE..... 307**

**TITRE II - L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE DE PAYSAGE..... 309**

**CHAPITRE I - L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE DE PAYSAGE EN FRANCE..... 311**
SECTION I - L'INTÉRÊT À AGIR DES VOISINS..... 312
§ I. L'INTÉRÊT À AGIR DES VOISINS CONTRE LE PERMIS DE CONSTRUIRE ..... 313
A. L'intérêt à agir antérieur à la réforme de 2013 ..... 314
B. L'intérêt à agir depuis la réforme de 2013 ..... 316
1. La restriction de l'intérêt à agir contre le permis de construire ..... 316
2. La limitation du droit d'accès au juge de l'excès de pouvoir ..... 318
§ II. LES LIMITES EN MATIÈRE DE PROTECTION DES PAYSAGES ..... 321
SECTION II - L'INTÉRÊT À AGIR DES ASSOCIATIONS ..... 322
§ I. L'INTÉRÊT À AGIR DES ASSOCIATIONS EN DROIT INTERNATIONAL ..... 323
A. La Convention d'Aarhus et l'accès à la justice ..... 323
B. La Convention d'Aarhus et l'intérêt à agir des associations..... 325
§ II. L'INTÉRÊT À AGIR DES ASSOCIATIONS EN DROIT INTERNE ..... 327
A. L'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement ..... 328
1. L'intérêt à agir des associations dans la jurisprudence administrative ..... 328
a) La condition territoriale ..... 329
b) La condition d'objet..... 330
2. L'intérêt à agir des associations dans les dispositions législatives ..... 331
B. Le recours des associations en vue de la protection des paysages..... 333
CONCLUSION DU CHAPITRE ..... 337

**CHAPITRE II - L'OBSTACLE À L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE DE PAYSAGE EN CORÉE..... 339**
SECTION I - L'INTÉRÊT À AGIR DES VOISINS..... 339
§ I. L'INTERPRÉTATION DE L'INTÉRÊT DE LOI ..... 340
A. La théorie de la réparation d'un droit ..... 341
B. La théorie de la réparation d'intérêt protégé par les lois ..... 341
C. La théorie de la réparation d'intérêt méritant d'être protégé ..... 342
D. La théorie de la garantie de légalité..... 343
§ II. L'EXTENSION DE L'INTÉRÊT À AGIR DES VOISINS ..... 343
A. L'intérêt à agir des voisins..... 344
1. Avant la réforme de 1984 ..... 344
2. Après la réforme de 1984..... 345

B. L'extension de la notion d'intérêt de loi en matière d'environnement ..... 348
SECTION II - LES PROBLÈMES DE L'INTÉRÊT À AGIR
FACE À LA PROTECTION DES PAYSAGES ..... 350
§ I. LES QUESTIONS LIÉS À L'INTÉRÊT DE LOI ..... 351
A. L'intérêt paysager et l'intérêt reflet ..... 351
B. Le droit au paysage et l'intérêt à agir ..... 354
§ II. L'INTÉRÊT À AGIR DES ASSOCIATIONS DE PROTECTION
DE L'ENVIRONNEMENT ..... 355
A. La jurisprudence ..... 356
B. La nécessité d'une réforme législative ..... 357
CONCLUSION DU CHAPITRE ..... 360
**CONCLUSION DU TITRE ..... 363**
**CONCLUSION DE LA PARTIE ..... 365**

**CONCLUSION GÉNÉRALE ..... 367**

**BIBLIOGRAPHIE RELATIVE À LA FRANCE ..... 373**

**BIBLIOGRAPHIE RELATIVE À LA CORÉE ..... 403**

**TABLE DES MATIÈRES ..... 421**

## RÉSUMÉ

Cette thèse de droit comparé a pour objet la mutation de la notion juridique de paysage en France et en Corée et les problèmes liés aux procédures administratives et juridictionnelles en droit du paysage dans ces deux pays. Jusqu'à la fin du XX$^{e}$ siècle, le droit de ces deux pays n'assumait pas la dimension subjective du paysage, alors que celle-ci est évidente du fait de ces rapports avec l'esthétique. Dans ces conditions, c'est surtout indirectement que la protection et la mise en valeur des paysages ont été prises en compte dans plusieurs domaines juridiques. Au cours de la deuxième moitié du XX$^{e}$ siècle, l'évolution de la démocratie a mis en exergue la dimension subjective du paysage en droit. En France, son caractère subjectif se développe depuis les années 1980, notamment avec l'entrée en vigueur de la Convention européenne du paysage de 2000, et en Corée, à partir des années 1990, notamment avec l'élaboration de la loi du 17 mai 2007. Puisqu'aujourd'hui, les politiques et l'administration du paysage ne sont plus l'apanage des experts et des pouvoirs publics, il importe d'assurer aux citoyens l'accès aux informations paysagères et leur participation au processus décisionnel en matière de paysage. Une telle démocratisation du droit du paysage peut être consolidée par le contrôle juridictionnel de l'administration du paysage à travers la garantie de l'accès à la justice.



## ABSTRACT

The objects of this comparative law thesis are the transformation of the legal concept of landscape in France and Korea and the problems related to the administrative and jurisdictional procedures in landscape law of these two countries. Until the end of the twentieth century, these two countries' law did not assume the subjective dimension of landscape, whereas this one is obvious in the relation with the aesthetics. In these circumstances, the protection and development of landscapes have been mainly indirectly taken into account in several legal areas. During the late twentieth century, the evolution of democracy highlighted the subjective dimension of landscape in law. In France, its subjective character has developed since the 1980s, particularly with the entry into force of the European Landscape Convention of 2000, and in Korea, from the 1990s, in particular with the drafting of the act of 17 May 2007. Since landscape policies and administration are no longer the preserve of experts and public power, it is important to ensure citizens' access to landscape information and their participation in decision-making related to landscape. Such a democratization of the landscape law can be consolidated by the judicial review of landscape administration through the guarantee of access to justice.



**Mots clés** : paysage, esthétique, monuments historiques, nature, urbanisme, publicité extérieure, protection, mise en valeur, accès à l'information, participation du public, accès à la justice, intérêt à agir