

Paysage et propriété: un retour vers la *pluria domina*?

David AUBIN

Stéphane NAHRATH

Frédéric VARONE

Introduction

Cet article analyse l'évolution de la construction sociale du paysage, de sa régulation sectorielle par diverses politiques publiques, ainsi que l'attribution de droits d'usage sur cette ressource. Nous retenons l'évolution diachronique des droits de propriété et des politiques paysagères comme porte d'entrée pour amorcer la réflexion. Nous ne discutons pas plus avant la production socio-historique du paysage, mais optons pour la définition de travail suivante: la ressource paysage est une création *socio-naturelle*, soit le résultat d'un processus résultant de lois inséparablement naturelles (fonctionnement des écosystèmes) et sociales (valeurs, normes, règles et institutions au sein de la société). D'une part, le paysage résulte d'une combinaison (i.e. de la relation) symbolique et physique entre différentes ressources, comme le sol, la forêt, l'eau, le patrimoine bâti, etc. D'autre part, le paysage est interprété comme quelque chose de plus que la somme des parties qui le composent. Il représente une ressource composée ou de deuxième degré. Il est à la fois un objet (physique) et sa représentation (sociale et politique). Le paysage, plus encore que toute autre ressource, est doublement le produit de l'homme: en tant que construit symbolique, esthétique et culturel et en tant que production (partiellement) artificielle combinant et agencant des unités ou des composants manufacturés tirés de ressources naturelles diverses (par exemple le vignoble en terrasse du Lavaux dans le canton de Vaud, le Mont-Saint-Michel ou un paysage d'éoliennes en mer du Nord ou à Saragosse). Notre argumentation s'articule en trois temps. Nous déclinons tout d'abord l'évolution historique des droits de propriété (privative) dans nos sociétés libérales. Nous discutons ensuite l'impact de l'institution fondamentale de la propriété et de sa concrétisation dans le terrain social sur "l'éclatement" du paysage. Finalement, nous explorons l'idéal type de la pluri-domanialisation du paysage comme une voie de réforme de l'actuel (non-)régime de propriété sur le paysage, en vue d'une meilleure reconnaissance, protection et valorisation de cette ressource de plus en plus vitale pour un développement dit durable et une bonne qualité de vie.

1. La Révolution française: de la propriété simultanée... à la propriété privative

La Révolution française a bouleversé le régime juridique de la propriété foncière. Le code civil consacre juridiquement ce basculement de l'ordre féodal vers le régime de propriété pri-

vé¹. L'individu devient l'unité de référence et, avec la propriété privée, reçoit la libre-disposition des biens qu'il possède.

1.1. La pluria domina ou l'exercice de la propriété simultanée

Le régime féodal organise les droits de propriété au Moyen Age et sous l'Ancien Régime. Il n'est pas à proprement parler un système juridique, mais plutôt une pluralité de règles juridiques, une juxtaposition de normes locales marquée par la prédominance de la coutume.

Le partage des pouvoirs et des droits, plutôt que de la terre, se réalise entre divers titulaires sur un ensemble *indivis* de biens. Plusieurs droits d'usage se juxtaposent sur le même terrain et aucun des titulaires de ces droits ne dispose pour lui-même du terrain, à l'exclusion des autres. Le régime féodal se caractérise donc par une indistinction des terres et un pouvoir partagé. A l'origine, dans le droit Franc, le chef de famille est considéré comme le simple dépositaire d'une terre qu'il doit faire fructifier au bénéfice de sa famille et qui appartient aux générations s'y succédant.

Toutefois, la possession de la terre n'est pas simplement une affaire de famille et de transmission inter-générationnelle du patrimoine. Les relations de propriété dans la féodalité sont inscrites dans des rapports de dépendance plus larges que le cercle familial, entre suzerain et vassal. La terre n'est généralement pas acquise par l'achat. Elle n'est pas non plus possédée, mais concédée par le seigneur à son vassal (et initialement par le prince à son seigneur), à charges de services "nobles" ou militaires (la tenure) ou de services non nobles à des roturiers (la censive). La *tenure*, ou le fief, porte non seulement sur la terre, mais aussi sur des fonctions très variées (de justice, d'administration ou de perception de taxes). La *censive*, en revanche, implique le paiement du cens, une redevance en argent ou en nature que le censitaire doit au seigneur censier. Une troisième catégorie d'appropriation, l'*alleu*, fait figure d'exception. L'*alleu*, proche de l'actuelle propriété, porte sur un bien qui n'est pas démembré et qui est libre de toute emprise féodale. Ainsi, la propriété foncière est morcelée au bénéfice de toute une série d'ayants droit liés les uns aux autres par des relations de dépendance personnelle, sans parler du servage où des personnes sont incorporées à la terre qu'elles exploitent au profit du seigneur, sans pouvoir la quitter.

Les différentes tenures et censives octroyées par les seigneurs se superposent sur un même territoire. De même, plusieurs droits se superposent sur les tenures (et censives): ceux du concédant et ceux du tenancier. Cette simultanéité de la propriété vaut également pour la répartition des droits d'usage et de la jouissance des biens, c'est-à-dire la possibilité d'en exploiter les fruits à son propre profit. La *saisine* correspond à la jouissance durable d'une chose, acceptée par la collectivité et protégée comme telle, donc reconnue par le droit. Elle a un champ d'application beaucoup plus large que la simple possession; elle englobe, outre les biens corporels, tous les droits incorporels dont plusieurs peuvent porter sur une même chose (saisine de brûler les hérétiques et de saisir leurs meubles, saisine de franchise, etc.). Par conséquent, le titulaire d'une saisine exploite celle-ci dans la perspective d'en tirer un profit individuel. Outre la saisine, les *communaux* sont des biens dont tous les habitants d'une com-

¹ Notre analyse se réfère en particulier aux trois ouvrages suivants: BART Jean, 1998, *Histoire du droit privé. De la chute de l'Empire romain au XIXe siècle*, Paris, Montchrétien; FROMAGEAU Jérôme, 1989, "L'histoire du droit. L'évolution des concepts juridiques qui servent de fondement au droit de l'environnement", in Alexandre Kiss (éd.), *L'écologie et la loi. Le statut juridique de l'environnement*, coll. "Environnement", Paris, L'Harmattan, pp. 27-49; OST François, 1995, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte.

mune jouissent collectivement. Ce sont généralement les parties non cultivées du finage (bois, landes, alpages, marais, etc.). Des droits d'usage sont réservés à la collectivité dans son ensemble sur les terres cultivées, une fois les récoltes faites (glanage, grappillage, râtelage et vaine pâture), dans le but de venir en assistance aux pauvres. Ainsi, le régime féodal distribue les droits d'appropriation et d'usage sur les produits de la chose et non pas sur la chose elle-même, laquelle est découpée selon une propriété simultanée à plusieurs niveaux hiérarchiques.

1.2. La Révolution française et l'avènement de la propriété privée

La mise en place de la propriété privée est progressive. Elle passe d'abord par l'abolition des privilèges, le 4 août 1789, la reconnaissance de la propriété comme "droit inviolable et sacré" suivant immédiatement, aux côtés de l'égalité des droits dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août. Liberté, égalité, propriété, sûreté deviennent des droits naturels et imprescriptibles. Ces changements sont consacrés par la réforme du code civil. Adopté le 21 mars 1804, le code civil fixe les caractéristiques essentielles de la propriété; il détermine le pouvoir de l'Etat sur la propriété et règle l'étendue et les limites de ce droit de propriété, ainsi que ses rapports avec les autres biens.

La propriété privée représente le pivot de l'organisation civile de la nouvelle société. La propriété sur une chose devient individuelle, à la fois exclusive et inaliénable. Elle s'acquiert par les contrats (soit l'achat) et les successions. Selon le code civil, "la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements". La libre-disposition des biens par le propriétaire entraîne avec elle le droit d'accession et le principe d'incorporation. Tous les fruits de la terre appartiennent au propriétaire, tout comme les plantations et les constructions qui peuvent s'y trouver. Le propriétaire conserve toujours la valeur ajoutée des améliorations de la chose, même si celle-ci est le résultat du travail d'autrui. De plus, le propriétaire d'une parcelle est également propriétaire "du dessus et du dessous", dans le respect toutefois des servitudes qui imposent des obligations à un propriétaire au bénéfice d'un autre, afin d'assurer le respect des relations de bon voisinage et de concilier l'intérêt privé et l'intérêt public.

La propriété est déclinée en trois éléments: l'usage (*usus*), l'usufruit (*fructus*) et la propriété formelle (*abusus*). L'usage correspond à la faculté d'utiliser le bien, d'y avoir accès; l'usufruit consiste à pouvoir tirer profit du bien, à le mettre en culture ou à le louer, tandis que la propriété formelle donne la liberté de décider de l'affectation du bien. La libre-disposition est ce droit réservé exclusivement au propriétaire formel qui lui permet de disposer juridiquement et matériellement de sa chose, y compris de la détruire. La maîtrise du propriétaire sur sa chose est absolue, pourvu qu'il n'en fasse pas un usage prohibé par la loi. Vis-à-vis de la propriété, l'Etat se contente d'exercer ses prérogatives de puissance publique, soit qu'il lève l'impôt ou règle l'usage des propriétés individuelles. En même temps, l'Etat protège la propriété; il en est le garant. Le code civil limite son emprise sur la propriété: en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, il oblige le propriétaire à vendre, mais uniquement en contrepartie d'une indemnisation complète.

Par ailleurs, l'Etat jouit de la faculté de réglementer les usages qui peuvent être faits de la propriété, afin de concilier l'intérêt général et les intérêts particuliers. Par exemple, les préoccupations esthétiques sont présentes à l'esprit des rédacteurs du code civil, dont Portalis en particulier: "Dans nos grandes cités, il importe de veiller sur la régularité et même sur la beauté des édifices qui les décorent. Un propriétaire ne saurait avoir la liberté de contrarier par ses constructions particulières les plans généraux de l'administration publique". Toutefois, cette régu-

lation des droits d'usage n'a, à ce jour, pas suffi à mettre en place une véritable politique du paysage et des modes d'action plus directs sur la propriété sont suggérés pour y parvenir, notamment une action par les servitudes, l'usufruit ou la création d'un statut².

Tableau 1: Comparaison des régimes de propriété

Régime féodal Moyen Age et Ancien Régime	Régime de propriété privée Révolution française
Propriété simultanée	Propriété privative
Pluria domina/propriété commune	Partage des communaux, <i>enclosures</i> , propriété privée
<i>Landschaft</i>	Parcelle privée
Propriété-jouissance centrée sur la <i>productivité</i> de la chose	Propriété-appartenance centrée sur la <i>corporéité</i> de la chose
Possession/appropriation	Libre disposition des biens dont on est propriétaire
Saisine: existence d'une multitude de droits différents et spécifiques sur un même objet en fonction des diffé- rentes utilités que l'on en a	Concentration de l'ensemble des droits d'usage sur le détenteur (unique) du titre de propriété (privée).

Source: librement adapté de F. Ost, 1995, *op. cit.*

Les régimes féodal et de propriété privée se distinguent aussi bien quant à la personne qui peut posséder les droits de propriété que sur ce que celle-ci peut faire de son bien (cf. Tableau 1). Dans le régime féodal, le possesseur, suzerain ou vassal, n'a pas le libre droit de disposer de la chose (*jus abutendi*), mais seulement un droit sur les produits de la chose (*jus fruendi*). Nous n'assistons pas au partage des choses, en parcelles par exemple, mais à un ordonnancement et une hiérarchisation des fins. C'est tout le contraire du régime de propriété privée, selon lequel le propriétaire décide lui-même de la façon dont il arrange son bien et à qui il donne accès. Cette transformation du régime de propriété foncière a trois conséquences majeures:

- la disparition progressive de la catégorie juridique de la propriété commune, remplacée par la division entre droit privé et droit public (mouvement de partage des communaux);
- l'affaiblissement des institutions sociales fondées sur la *common property* (*Allmende*, consortages, etc.) et la disparition progressive des arrangements locaux auto-organisés;

² Voir par exemple: SAMBON Jacques, 1996, "L'usufruit, un modèle pour le droit d'usage du patrimoine environnemental" in François Ost et Serge Gutwirth (dir.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?* Coll. "Droit", Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis/VUB Press, pp. 173-238; HERMITTE Marie-Angèle, 1990, "Pour un statut juridique de la diversité biologique", *Revue française d'Administration publique*, n°53, pp. 33-40.

- l'atomisation de la propriété sur les ressources au travers du développement de droits de propriété sur des unités de la ressource et l'incapacité à créer des droits de propriété sur le système même de la ressource (par ex. absence de propriété sur le cycle de l'eau, le système de circulation d'air, etc.). Il en est de même de l'incapacité à créer des droits de propriété (collectifs) sur les relations existant entre des (unités) de ressources différentes au sein d'un périmètre déterminé (par ex. les mers et océans, la biodiversité, des réseaux d'écosystèmes, des paysages, une chaîne de montagne, etc.). La seule possibilité réside dans la création de droits implicites (appropriables) ou explicites (appropriés) régulant certains usages (prélèvements physiques ou symboliques) de ces ressources communes.

La parcelle privée, petit enclos de souveraineté individuelle, remplace la *Landschaft* où divers usagers co-existent. La propriété (formelle) ne porte plus sur des usages précis, mais sur des biens matériels, dont la terre ne constitue pas le moindre des éléments.

1.3. Les mécanismes d'appropriation du paysage

Il découle du régime juridique de propriété privée une impossibilité de créer des droits de propriété formelle sur le paysage, dans la mesure où celui-ci ne peut pas être considéré comme une "chose" appropriable. Le nombre de choses susceptibles d'appropriation formelle est réduit aux biens mobiliers et immobiliers, le paysage n'étant ni l'un ni l'autre. Le paysage est, en quelque sorte, un droit d'usage (ou de jouissance) rattaché à la propriété foncière, sans pour autant être identifié en tant que tel. Le paysage appartient plutôt à la catégorie des choses communes (res communes), soit des choses non appropriables.

Cependant, ce statut de chose commune, inappropriable dans sa totalité, n'empêche pas l'existence de mécanismes d'appropriation partielle. Des individus obtiennent des droits de propriété (privée) sur des fragments de la ressource paysage qu'ils ont prélevés, qu'ils se sont appropriés. Ces morceaux de ressource n'appartiennent à personne tant qu'ils ne sont pas prélevés (*res nullius*). Le point de vue, le promontoire à partir duquel on jouit de la vue, est appropriable par le propriétaire du terrain qui peut à sa guise l'enclorre et en restreindre l'accès. Les cheminements, les odeurs et les sons sont également saisis par le passant. Tous ces éléments appropriables peuvent être appropriés de diverses manières: les reproductions (picturales, photographiques, etc.), les infrastructures d'accès (publiques ou privées), les droits d'entrée (éventuellement payants ou contingentés) ou l'interdiction de prendre la vue à autrui en se plaçant devant lui (cf. police des constructions ou droit de voisinage) en sont autant d'exemples.

2. La régulation fragmentée des usages du paysage

Cette forme d'hégémonie de l'institution de la propriété *privative* – renforcée par la diffusion de la pensée économique (capitaliste) – explique les difficultés rencontrées par les sociétés occidentales contemporaines à saisir et, plus encore à réguler, les usages qu'elles font de certains éléments plus complexes (car composites) de leur environnement naturel et culturel, tels que le territoire, la biodiversité, les espèces (faunistiques ou floristiques) ou le paysage.

Dans le cas de cette ressource que nous nommons *paysage*, l'impossibilité de rendre compte de cette réalité au travers de la catégorie juridique des "choses" a cependant débouché sur un processus historique de création et d'attribution de formes de *droits d'usage* du paysage, fondés pour l'essentiel sur la rencontre (le plus souvent très problématique) entre les règles de la

propriété foncière, d'une part, et un ensemble relativement *éclaté* de politiques publiques *hétérogènes* et *faiblement coordonnées*, d'autre part.

2.1. *Étapes historiques de la régulation*

L'analyse historique, menée sur plus d'un siècle (1870 – 2000), de la mise en place progressive des différentes modalités de régulation du paysage naturel et culturel en Suisse³ permet de repérer quatre grandes étapes dans ce processus.

1. *De la fin du XIX^{ème} siècle aux années 1960*, la régulation du paysage se fonde sur la protection d'éléments ponctuels (aussi bien naturels que culturels) et participe de la constitution d'une sorte de "paysage national". Cette période se caractérise par le passage d'une attitude contemplative envers la nature, dominée par le sens pictural du paysage propre au dix-neuvième siècle, à une volonté *d'agir en sa faveur*, suite à l'émergence de ce qui est perçu comme les premières nuisances significatives de la modernité industrielle. Cette mobilisation en faveur de la protection du paysage est marquée par une opposition entre, d'une part, les tenants de critères *scientifiques* (sciences naturelles) et, d'autre part, les tenants des critères *esthétiques* en matière de protection des paysages. Alors que les premiers (géologues, botanistes, zoologues, préhistoriens, ingénieurs forestiers ou géographes), se regroupent au sein de la *Schweizerische Naturschutzkommission* (SNK) créée en 1906 par les membres de la *Société suisse des sciences naturelles* (qui créeront également plus tard la Ligue suisse pour la protection de la nature, LSPN), les seconds se retrouvent au sein du *Heimatschutz*, dont la branche suisse est fondée par la peintre Marguerite Burnat-Provins. Ces divergences sont cependant le plus souvent adoucies, voire dissoutes, par le nationalisme ambiant qui structure le rapport au paysage. En effet, que cela soit durant les deux Guerres mondiales ou pendant la période dite de la "défense spirituelle", le paysage national représente une pièce importante de la stratégie politique de renforcement de l'unité nationale.

On retrouve ce processus de nationalisation de la nature en général et du paysage en particulier au sein des stratégies de protection et de définition des objets retenus: création du Parc national (1912), protection ou réintroduction des espèces faunistiques et floristiques *typiques*, protection de monuments naturels *témoins du passé historique du pays* tels que blocs erratiques, arbres centenaires, témoins des périodes préhistoriques, bâtiments historiques témoignant du "génie helvétique", signalisation des champs de bataille (victoires des Confédérés contre les Habsbourg ou les Bourguignons), etc. Les logiques de choix des objets à protéger résultent avant tout d'un souci de retour sur ce que l'on considère à l'époque, comme les "valeurs nationales" fondatrices de la nation – valeurs essentiellement rurales et montagnardes, par opposition au monde urbain et industriel, à l'origine des problèmes sociaux et politiques de cette époque).

En termes de *droits de propriété*, ces régulations représentent une première attribution, encore relativement modeste, de formes de *droits de protection* et *d'exploitation* du paysage aux différents acteurs publics (autorités fédérales) et privés (LSPN ou *Heimatschutz*).

³ Pour une présentation circonstanciée du cas suisse, voir BISANG, Kurt, Stéphane NAHRATH et Adèle THORENS, 2001, *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource paysage (1870-2000)*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n 8, avril 2001.

2. La période allant *du début des années 1960 à la fin des années 1970* représente un moment fondateur de la constitution de la grandeur juridique du paysage. Le paysage n'est plus au service de la nation, mais cette dernière prend conscience de l'existence d'un intérêt collectif à protéger celui-ci. Le très fort accroissement des différentes pressions exercées par les activités humaines sur le paysage depuis les années 1950, de même que la difficulté de contrer la tendance à la privatisation de l'accès au paysage (rives de lacs et rivières, lieux de promenades et de repos, certaines forêts) vont contraindre les autorités fédérales à mettre en place une véritable politique de protection du paysage (Loi sur la protection de la nature et du paysage de 1966, LPN). Cette politique consiste dans l'attribution, aux Etats fédérés (cantons), de compétences en matière de protection des objets et des sites paysagers dignes d'intérêt; il en résulte diverses procédures *d'inventaire* et de *classement* des sites et objets d'intérêt national ou régional. La Confédération dispose aussi de certains instruments ou droits tels que le subventionnement, la contractualisation, l'achat de terrains, voire même, dans certains cas très sensibles, l'expropriation.

En termes de droits de propriété, les *droits de protection* sur le paysage limitent en premier lieu les droits d'usages des propriétaires fonciers. Mais à côté de ce pouvoir pratique, il convient de noter toute la puissance *symbolique* qui est ainsi conférée aux détenteurs (la plupart du temps publics, mais parfois également privés) des charges d'inventaire et de classement, ces opérations correspondant souvent de facto à un processus de *définition* du "stock national" de la ressource paysage.

Finalement, les objectifs de protection du paysage jouent également un rôle central dans la mise en place, durant les années 1970, de la politique d'aménagement du territoire, dont les principaux objectifs paysagers sont la limitation de l'étalement urbain, la lutte contre le mitage du paysage par les constructions, la protection des rives des lacs et des zones sensibles d'un point de vue paysager (collines, crêtes, orées de forêts, vignobles, points de vue, etc.). Un des apports centraux de l'aménagement du territoire à la création de droits de propriété sur le paysage consiste certainement dans l'affaiblissement de la protection de la propriété foncière suite au durcissement, dans la jurisprudence fédérale, des critères de définition de l'expropriation matérielle, et par la même occasion, d'obtention des indemnisations pour les propriétaires fonciers sujets aux restrictions de droit public.

3. La *décennie des années 1980* correspond à la montée en puissance des politiques environnementales, ces dernières s'accompagnant d'un "tournant écosystémique" dans la conception de la nature et du paysage. La protection paysagère va se concentrer sur la question des biotopes, le paysage étant désormais essentiellement perçu comme un *ensemble* d'écosystèmes le plus souvent interdépendants. La mise sous protection des sites marécageux suite à une initiative populaire acceptée en 1987 représente à cet égard l'exemple le plus emblématique de cette nouvelle conception de la ressource. Celle-ci traduit également une "dé-nationalisation" du paysage, dans la mesure où les critères de redéfinition de la ressource ne renvoient plus à l'idée (de la recherche) d'une "typicité" ou d'une "représentativité" nationale, mais au contraire au principe d'une "universalité" écosystémique de la valeur des paysages.

Les instruments classiques (inventaires, classements, zonage) sont complétés par l'introduction, dans la nouvelle loi sur la protection de l'environnement (LPE) de 1983, du *principe du pollueur payeur* (PPP) impliquant une obligation de *compensation* (en nature ou financière) pour toute atteinte portée au paysage ou aux écosystèmes. Ce principe marque une étape supplémentaire dans la définition du paysage comme une ressource ou un *bien commun* à protéger. L'introduction de l'obligation de réaliser des études d'impacts sur l'environnement (EIE), de même que l'affaiblissement du principe de la "pesée des intérêts" entre protection et

exploitation en faveur de la première participent tous de cette même tendance. L'accroissement du nombre et de la virulence des conflits entre détenteurs des droits de protection (Etat et organisation de protection de la nature/environnement/patrimoine) et "utilisateurs historiques" de ces espaces en témoigne également.

4. Le développement à *partir du milieu des années 1990*, de différents programmes de subventionnement des "prestations écologiques" agricoles — programmes justifiés notamment par la nécessité d'entretenir le paysage et de contrecarrer les effets de la déprise agricole — introduit un nouveau changement dans la définition du paysage. En rupture avec la logique jusqu'ici dominante du zonage (les paysages à protéger sont classés en "zone protégée"), l'ensemble de l'espace rural (respectivement, l'espace non construit) devient désormais un espace paysager digne d'une prise en charge (publique).

De même, la définition des espaces naturels à sauvegarder ne procède plus d'une logique de l'accumulation (désordonnée) de zones protégées en vertu de leurs seules caractéristiques naturelles, mais au contraire dans une logique *relationnelle* de mise en réseau des espaces naturels entre eux, la valeur d'un espace naturel ne dépendant plus seulement de ses caractéristiques intrinsèques, mais également de sa *localisation spatiale* au sein d'un réseau se constituant à l'échelle continentale.

Cet élargissement considérable du périmètre de validité de la notion de paysage s'accompagne d'une (re-)dilatation de sa signification, au travers de la réintégration de sa dimension culturelle: le principe du subventionnement des prestations d'intérêt public reconnues comme étant fournies par le secteur agricole n'est pas seulement justifié par le maintien de la biodiversité des paysages ruraux, mais également par la contribution du secteur agricole au maintien de la vie économique et du patrimoine culturel des régions rurales du pays. La redéfinition du concept de paysage dans une perspective à la fois très globalisante et intégrative vise à garantir un développement durable du paysage.

Sous l'angle des droits de propriété, cette amorce d'articulation ou plutôt d'*imbrication* entre intérêts privés et publics, respectivement entre propriétés privée et publique est indissociablement porteuse de la reconnaissance de la présence de l'intérêt collectif au cœur de la propriété privée. On assiste à la relativisation de la doctrine de la propriété privée suite à l'accumulation des tensions entre protection du paysage, propriété foncière et usages "sauvages" du paysage.

2.2. Tensions fondamentales de la régulation

Quatre tensions se trouvent au cœur des enjeux de la régulation paysagère, telle que celle-ci se développe historiquement.

1) *Approche naturaliste versus approche culturelle*: la conception du paysage est modifiée et réajustée, au fur et à mesure que s'ajoutent les différentes couches de dispositions législatives. On observe ainsi, tout au long de ce processus, la permanence d'une tension entre conceptions naturaliste et culturelle du paysage. Au paysage vivant et dynamique des naturalistes s'oppose le paysage historique et quelque peu embaumé des humanistes. Cette tension renvoie également aux enjeux de découpage des *périmètres* de protection. Alors que certains objectifs de protection (notamment culturels) focalisent le plus souvent leur attention sur des *sous-éléments matériels* (éléments architecturaux, quartiers historiques, arbres centenaires, blocs erratiques, etc.) *clairement circonscrits*, l'approche écosystémique implique des *périmètres*

beaucoup plus étendus, que les développements récents des politiques publiques de protection de la nature et du paysage essaient par ailleurs de *mettre en réseau*.

Cette seconde logique de la mise en réseau contribue également à modifier la logique de protection des biens culturels dont les périmètres sont progressivement élargis de manière à tenir compte de leur encrage environnemental. De même, observe-t-on l'émergence de processus de mise en réseau des biens patrimoniaux à travers la création de parcours thématiques (églises romanes/gothiques, châteaux, routes de vignobles, passe musées, parcours architecturaux, etc.). Tout se passe ainsi comme si la logique de la mise en réseau de périmètres ou d'objets protégés était en train de reconfigurer notre rapport – et donc notre définition - du paysage, mais cette fois-ci au travers d'un *mode opératoire commun* aux deux dimensions (naturelle et culturelle) de la ressource.

2) *Exploitation versus protection*: une des tensions centrales de tout processus de régulation des usages anthropiques des ressources (naturelles) oppose les manifestations matérielles du développement des sociétés industrielles (infrastructures, urbanisation, tourisme, déprise agricole, etc.) aux diverses mesures de protection ou de restauration de ces mêmes ressources. Tous les usages du paysage ne sont pas préjudiciables à celui-ci dans la même proportion: les usages symboliques et esthétiques (photographie, peinture, contemplation, identification collective, etc.) sont *a priori* moins destructeurs que les interventions physiques lourdes sur celui-ci. Néanmoins, ces usages *indirects* sont susceptibles de causer des atteintes au paysage en favorisant l'accroissement de la fréquentation, notamment touristique, de ces sites. A l'inverse, ces mêmes images peuvent servir de vecteur, voire de catalyseur, à la mise sous protection de ces paysages.

On touche ici du doigt toute l'ambiguïté des relations entre protection et exploitation. Pour qu'il y ait exploitation possible du paysage, il est absolument nécessaire de ne pas détruire celui-ci; de même, nombre de processus de mise sous protection sont étroitement liés à une justification et une légitimation fondée sur la garantie d'une exploitation (touristique) possible du "capital" paysager protégé. L'exemple des sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO illustre parfaitement cette ambiguïté.

3) *Intérêts privés/individuels versus intérêts publics/collectifs*. Cette tension est consubstantielle de l'émergence de toute régulation des usages du paysage, dans la mesure où les droits de protection forment une *couche supra-parcellaire de régulation* venant se superposer, le plus souvent de manière concurrente car contradictoire, aux droits d'usage conférés par la propriété foncière, le principe du droit d'accession, le principe du libre accès à l'espace rural et forestier et l'interdiction des clôtures ou encore par les droits acquis (le plus souvent informels) des promeneurs, baigneurs, campeurs, etc. L'enjeu principal porte sur les conditions et les effets de cette articulation entre dispositions de droit public et de droit privé: dans quelle mesure les instruments de protection du paysage mis en place au travers des politiques publiques sont-ils capables de pénétrer et de redéfinir le contenu substantiel de la propriété foncière? De fait, la mise en œuvre effective des politiques de protection est souvent passée par une *judiciarisation* de l'aménagement du territoire ou de la protection de la nature et du paysage. La nécessité de recourir à l'arbitrage de la jurisprudence (fédérale) en matière d'expropriation matérielle témoigne ainsi parfaitement des contradictions structurelles entre la défense des intérêts publics (la protection du paysage) et la garantie de la propriété privée.

4) *Usages présents versus usages futurs*: il existe bien évidemment une relation, le plus souvent directe, entre les usages contemporains (plus ou moins durables) du paysage et les possibilités de garantir un taux d'usage comparable de cette même ressource aux générations futu-

res. Cette tension est typique de l'heuristique du développement durable créant un lien explicite et étroit entre détenteurs des droits de protection contemporains et aspirants bénéficiaires aux droits d'usage dans le futur.

Dans le cas du paysage, outre le problème, classique, de la représentation au présent des intérêts (et des droits de propriété) des usagers qui ne sont pas encore nés, ainsi que la difficulté qui en découle d'opérer une pesée des intérêts dans de telles conditions, la situation se trouve compliquée par le fait que les droits de propriété contemporains sont eux-mêmes déjà partiellement *implicites*. Deux interprétations apparaissent raisonnables. La première considère une telle situation comme favorable aux objectifs de la durabilité, dans la mesure où la mollesse et la malléabilité des droits contemporains rendent plus facile leur indexation sur les besoins des générations futures. La seconde considère au contraire que les déficits de droits de propriété – par ailleurs responsable des risques de surexploitation de la ressource – ne peuvent qu'augmenter avec la projection de ceux-ci dans le futur. Quoiqu'il en soit de la plausibilité de ces deux hypothèses, la question demeure de savoir quels sont les types de droits de propriété, ainsi que la structure de distribution de ceux-ci entre les différents groupes de propriétaires et d'usagers du paysage, les plus susceptibles de garantir une gestion durable de celui-ci.

3. Une régulation alternative du paysage: la pluri-domanialisation

La reconstitution des phases historiques de mise en place de dispositions créatrices de droits d'usage sur le paysage, ainsi que l'identification de quatre tensions fondamentales traversant ces mêmes dispositifs débouchent sur le constat d'une très grande fragmentation de la régulation du paysage. L'hétérogénéité des usages et des groupes d'usagers, la variation incessante des définitions du paysage, la diversité des politiques publiques concernées, l'importance des enjeux autour de la définition des échelles spatiales et temporelles pertinentes, le caractère faiblement formalisé des droits de propriété et les conflits importants avec la propriété foncière privée nous invitent à une réflexion concernant les régulations alternatives possibles susceptibles d'améliorer la durabilité des usages que nous faisons de notre paysage.

Nous imaginons ici la voie d'une pluri-domanialisation du paysage pour dépasser l'actuel (non-)régime du paysage reposant sur la propriété (foncière) privative. Nous cherchons à dégager sommairement le référentiel d'action publique qui sous-tend cette option et ne discutons pas en détail, ni d'ailleurs sur une base empirique étayée, de son acceptabilité sociale et de sa faisabilité politique. Le statut (épistémologique) de cette régulation alternative s'apparente plutôt à l'idéal type. Afin de présenter les tenants et aboutissants de cette "mise en culture du paysage", nous la déclinons selon les réponses qu'elle présuppose aux trois questions suivantes: qui définit le paysage? Comment sont attribués les droits d'usage et de propriété sur le paysage? Quels sont les mécanismes de (re)distribution sociale induits par cette régulation?

Redécouvrir un régime de *pluria domina* du paysage implique en quelque sorte que la propriété formelle sur le paysage soit dans les mains d'un "seigneur du paysage". Ce seigneur – qui a priori peut être l'Etat (national, régional ou local) ou une fondation, telle que le "National Trust" britannique – jouit d'une autorité absolue sur son territoire, sur son "fief paysager". Dépositaire unique du paysage interprété comme une chose commune, il exerce le pouvoir discrétionnaire d'allouer des droits aux différents usagers qui souhaitent faire fructifier tel ou tel bien et service paysager selon leurs intérêts propres.

Par contre, le seigneur du paysage n'est pas un propriétaire privé comme consacré par le code civil et l'ancrage constitutionnel de la propriété privative. En effet, il ne peut aliéner son bien, en le cédant par exemple. Au contraire, il doit s'affirmer comme le garant de la protection du paysage et de sa "mise en culture" par plusieurs usagers qui ne sont plus (forcément) les propriétaires fonciers. La propriété sur le paysage ne se trouve plus en rapport direct avec un ensemble de parcelles clairement identifiables; comme à l'époque féodale, elle englobe des usages multiples qui cohabitent, se superposent, s'entremêlent, s'alternent dans le temps etc. sur un territoire donné.

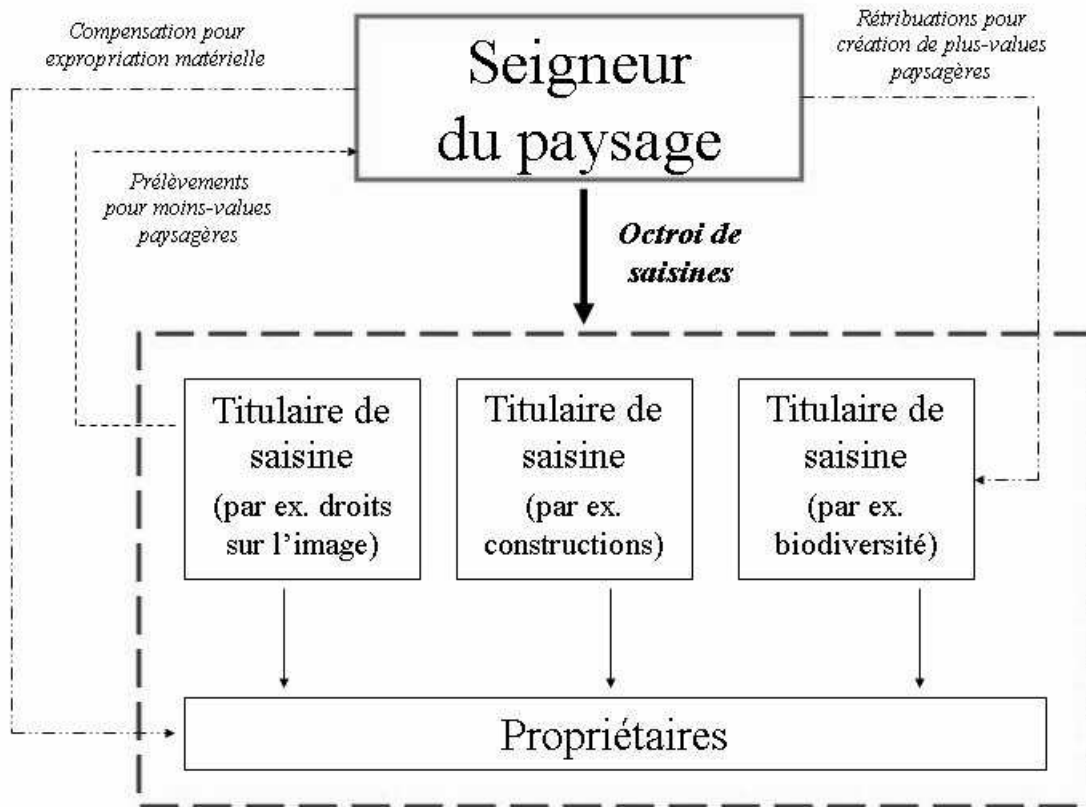
La *définition* du paysage relève donc clairement du bon vouloir du seigneur du paysage. Néanmoins la question se pose de savoir si ce seigneur est omniscient et attribue les droits d'usage en fonction d'une (de sa) définition *ex ante* du paysage (avec une finalité de préservation, par une limitation de certains usages) ou si, au contraire, le paysage émerge de manière contingente et graduelle comme la résultante des différents usages (ou menaces). Cette interrogation a trait aux critères que le seigneur du paysage mobilise pour octroyer ou refuser un droit d'usage particulier (une "saisine paysagère") ainsi que pour arbitrer des conflits d'usages. Si l'octroi des saisines paysagères s'effectue à intervalles rapprochés, alors on peut aussi imaginer une évolution assez fréquente de la définition du paysage concerné.

Dans ce modèle de régulation du paysage, les *droits d'usage* attribués par le seigneur correspondent à des "saisines paysagères" dont bénéficient les différents usagers qui en font la demande. Ces usages peuvent très bien concerner des biens et services de la ressource paysage qui ne sont pas clairement spatialisés, qui ne sont pas liés au découpage foncier actuel (par ex. saisine sur la protection de la biodiversité des arbres, saisine sur l'exploitation photographique du paysage, saisine sur le respect de certaines règles architecturales). Les droits d'usage n'étant pas forcément parcellisés, nul besoin d'être un propriétaire foncier pour pouvoir en jouir. Ce principe soulève néanmoins la question de savoir comment estimer le nombre d'usages acceptables (pour préserver la ressource) et comment coordonner ces usages (puisque'il n'y a plus de référentiel spatial). Notons ici qu'une autre variante de l'octroi de saisines pourrait concerner les différentes ressources matérielles ou supports physiques, du paysage (par ex. saisine sur le sol, l'eau, la forêt, etc.).

Afin de cerner les *effets (re)distributifs* d'un tel régime par rapport à la situation actuelle, on peut avantageusement se référer au principe d'accession en vigueur à ce jour. Selon cette norme, le propriétaire d'un bien-fonds peut librement jouir — dans le respect des lois publiques et des servitudes fixées par le code civil — du dessus et du dessous de sa parcelle. Une *pluria domina* du paysage signifierait que *ce principe d'accession est inversé*. En effet, on pourrait évoquer un principe d'accession (au paysage) pour limiter certains droits de disposition et d'usages des propriétaires (fonciers) au bénéfice de nouveaux usagers qui sont titulaires d'une "saisine paysagère" octroyée par le seigneur. Ainsi, le premier effet distributif d'une pluri-domanialisation concerne les propriétaires fonciers versus les non-propriétaires.

Un second type de redistribution est également inhérent à cet idéal-type de régulation du paysage. Il a trait aux mécanismes de rémunération mis entre les mains du seigneur du paysage. Celui-ci peut rétribuer (positivement) les titulaires de certaines saisines paysagères qui assurent une plus-value globale au fief paysager. A l'opposé, il peut prélever une taxe auprès des usagers qui, de part leurs activités, induisent une moins-value du paysage dans sa globalité. A nouveau, la question se pose ici de savoir quels sont les critères applicables pour estimer l'ampleur d'une plus-value ou d'une moins-value.

Figure 1: pluri-domanialisation du paysage



La principale difficulté qui apparaît immédiatement si l'on souhaite transposer dans la réalité cet idéal-type de régulation du paysage concerne la désignation et les prérogatives du seigneur du paysage. Seul maître sur son fief et habilité à limiter les usages des actuels propriétaires fonciers, ainsi que d'autres ressources (par ex. eau, forêts ou propriété intellectuelle), il doit bénéficier, de la part de ces derniers, d'une cession explicite de certains de leurs droits de propriété (sur le modèle d'un contrat social, qui procède de l'échange d'un abandon de souveraineté contre la garantie d'une protection). En effet, l'idée même d'un seigneur du paysage présuppose un démantèlement de la propriété (foncière et autre) privative: les propriétaires (fonciers) délèguent au seigneur leurs droits (implicites) sur le paysage – dont ils bénéficient (implicitement) en raison du principe d'accession notamment – en contre partie de la garantie que le seigneur, par ses pouvoirs souverains, assure la meilleure "mise en culture" possible du paysage. En d'autres termes, l'institution d'un seigneur du paysage requiert une sorte d'expropriation matérielle ex ante et générale vis-à-vis de tous les usagers du paysage qui pourraient invoquer un droit de propriété privative (foncière ou autre).

Pareil postulat s'avère assurément peu réaliste et acceptable à ce jour. Nous concluons néanmoins en soulignant que la pluri-domanialisation du paysage permettrait (vraisemblablement) de réduire les quatre champs de tensions qui caractérisent le développement historique de la régulation des usages du paysage par les droits de propriété ancrés dans le code civil d'une part et par les politiques publiques sectorielles de l'autre. Dans tous les cas, l'ouverture d'un débat social et politique sur la réforme du droit foncier mais aussi de la propriété intellectuelle, qui représente une condition préalable à toute *pluria domina* du paysage, nous semblerait opportune.

David Aubin (1975) est chercheur et doctorant à l'*Association Universitaire de Recherche sur l'Action Publique* (AURAP) de l'Université catholique de Louvain. Ses recherches en science politique portent sur l'analyse des politiques publiques d'environnement, avec un regard plus particulier sur l'influence des droits de propriété sur le comportement des usagers, dans une perspective de gestion intégrée des ressources naturelles.

Politologue de formation, Stéphane Nahrath (1966) est professeur assistant à l'Institut de Hautes Études en Administration Publique et à l'Institut d'Études Politiques et Internationales de l'Université de Lausanne. Ses enseignements, recherches et publications portent sur l'analyse des politiques de l'environnement et d'aménagement du territoire, sur les politiques et les institutions urbaines, ainsi que sur les régimes institutionnels du sol, du paysage et de la biodiversité.

Frédéric Varone (1966) est professeur à l'*Association Universitaire de Recherche sur l'Action Publique* (AURAP) de l'Université catholique de Louvain. Ses recherches portent sur l'analyse comparée des politiques publiques, l'évaluation de programme et les réformes du secteur public.