

N° 221

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990-1991

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 16 janvier 1991.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 février 1991.

PROPOSITION DE LOI

*visant à reconnaître d'intérêt général
la préservation des paysages ruraux,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Hubert HAENEL, Christian PONCELET, Lucien NEUWIRTH, André JARROT, Henri BELCOUR, Joseph CAUPERT, Charles-Henri de COSSÉ-BRISSAC, François DELGA, Ambroise DUPONT, Rémi HERMENT, Jean HUCHON, Claude HURIET, Pierre LACOUR, Charles-Edmond LENGLET, Alain PLUCHET, Michel RUFIN, Bernard SEILLIER, René TRAVERT et René TREGOUËT,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La protection du paysage rural n'est pas, loin s'en faut, une priorité du code rural (partie législative). Marqué par de légitimes préoccupations de production, de protection des sols et de canalisation des eaux, ce code ne fait que de discrètes allusions à la protection des paysages *stricto sensu*. A l'heure des prises de positions sur le rôle irremplaçable des paysans dans l'entretien des paysages, il semble donc à propos de suggérer une relecture de ce « monument » juridique.

L'aménagement rural, dont le remembrement n'est que l'une des composantes, doit s'opérer « dans le respect du milieu naturel » (article premier). A cette fin, la commission communale d'aménagement foncier doit comprendre « une personne qualifiée en matière de protection de la nature (art. 2-1-4°). Cette présence se justifie par les compétences étendues de la commission : création ou suppression de chemins ruraux et de voies communales (art. 6), arrachage de haies, arasement de talus, comblement de fossés, lorsque ces travaux présentent un caractère d'intérêt collectif (art. 25). Elle peut en outre décider la destruction des semis et plantations existant sur des parcelles de faible étendue et isolées lorsqu'elle estime que leur maintien est gênant pour la culture (art. 21-1). Le préfet détient en revanche le pouvoir conservatoire d'interdire l'arrachage ou la coupe des arbres (art. 7).

Il apparaît donc une certaine contradiction entre le flou des précautions (« respect du milieu naturel », « protection de la nature ») et l'étendue des compétences. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la protection des paysages, par ailleurs mal commode à définir, ne semble guère retenir l'attention du législateur dans les opérations d'aménagement rural.

Le code rural n'apprécie guère la « nature naturelle ». Toute parcelle susceptible d'être mise en valeur économique doit pouvoir l'être. Disposition qui remonte à la période de « faim de terres », la procédure de récupération des « terres incultes ou manifestement sous-exploitées » (art. 39 et suivants) vise à ne pas laisser hors de culture la moindre parcelle. Disposition datée, pratiquement inappliquée, mais qui pourrait revenir d'actualité. Elle n'est d'ailleurs pas la plus anachronique dans la mesure où l'on peut encore trouver dans le code rural une procédure applicable au « partage des terres vaines et vagues de Bretagne », insti-

tuée par la loi du 6 décembre 1950 (art. 58-1 et suivants). Dans cette hypothèse encore, la protection des paysages n'apparaît pas dans la formulation des objectifs.

De la même manière, dans le cadre du contrôle des structures (art. 188-2), sont exclus du champ d'application de la loi les « bois, landes, taillis, friches et étangs... ».

La réglementation des boisements (art. 52-1 et suivants) fournit un autre exemple de la philosophie propre au code rural. L'autorité administrative peut prendre toute décision sur l'état boisé, y compris ordonner la destruction d'office de boisements illégaux, dans le but de « favoriser une meilleure répartition des terres entre les productions agricoles, la forêt et les espaces de nature ou de loisirs en milieu rural ». Faut-il voir des paysages dans les « espaces de nature », expression assez mystérieuse ? Ce n'est pas évident.

Les chemins ruraux et les voies communales constituent un élément indispensable de notre patrimoine rural. Gaston Roupnel nous en a proposé, il y a bien longtemps, une lecture historique et culturelle qui garde l'essentiel de sa validité. Le code rural n'en tient compte que sous une forme atténuée, en prévoyant l'établissement dans chaque département d'un « plan des itinéraires de promenade et de randonnée » (art. 60).

En revanche, il permet la suppression ou la création de sentiers sur la base de considération de nature strictement agricole (« adaptation à la structure agraire », ... « dispositions relatives à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élagage, aux fossées... » au titre de l'art. 71). Fait plus inquiétant, la prescription trentenaire peut jouer à plein depuis le 1^{er} janvier 1990. Le paysage rural peut s'en trouver modifié dans des limites qu'il n'est pas encore possible de fixer.

D'une manière générale, le code rural arbitre naturellement en faveur de la production, lorsque celle-ci peut entrer en concurrence avec la préservation d'un paysage. Ainsi, l'organisme directeur de l'établissement public compétent pour les réseaux d'irrigation agricole alimentés par un bassin ou cours d'eau doit être majoritairement composé d'agriculteurs (art. 128-1) et, dans certains cas, les propriétaires de clôtures, arbres ou arbustes peuvent être tenus de les supprimer, quand bien même ils préexistaient à l'édiction de servitudes.

Alors que la convention de Ramsar, ratifiée par la France, prescrit la protection des zones humides naturelles, paysages écologiquement indispensables et souvent magnifiques, le code rural conserve une vision traditionaliste : suppression des étangs dits « insalubres » (art. 134) et dégrèvement de taxe foncière pour les marais asséchés. Le seul assèchement des marais est réglé par près de trente articles du code rural qui ne mentionnent pas la protection des paysages. Dispositions anachroni-

ques qui devraient bientôt être sensiblement modifiées. Les collectivités locales peuvent, pour leur part, entreprendre de très importants travaux d'aménagement rural (art. 175), mais nulle préoccupation paysagère ne s'impose formellement à elles.

L'Etat peut aider à des « travaux de restauration de l'habitat » (art. 180 et suivants) ou de bâtiments d'exploitation agricole, mais sans prévoir que ces maisons ou ces bâtiments respecteront des contraintes de compatibilité avec l'environnement (choix des matériaux, plantation des abords...). Or, nous savons bien aujourd'hui que construire « beau » ne revient pas nécessairement beaucoup plus cher que construire « laid ». L'article 181 dispose simplement que « le maître de l'ouvrage peut, s'il le juge nécessaire, s'assurer le concours d'un homme de l'art patenté choisi par lui. Un arrêté du ministre de l'Agriculture détermine les conditions dans lesquelles ce concours peut être rendu obligatoire. »

Signalons enfin, dans le statut du métayage et du fermage, l'article L. 411-28 qui, par coordination, arbitre en faveur de la production, au détriment éventuel du paysage. Il dispose en effet : « Pendant la durée du bail, le preneur peut, pour réunir et grouper plusieurs parcelles attenantes, faire disparaître, dans les limites du fonds loué, les talus, haies, rigoles et arbres qui les séparent ou les morcellent, lorsque ces opérations ont pour conséquence d'améliorer les conditions de l'exploitation. »

Fort heureusement, des lois récentes sont venues modifier quelque peu cette construction juridique productiviste qui, ne l'oublions pas, a accompagné le développement remarquable de notre agriculture au cours des trente dernières années.

Les arrêtés du biotope (articles R. 211-12 et suivants) permettent au préfet de préserver indirectement certains paysages en tant qu'il peut « interdire, dans les mêmes conditions, les actions pouvant porter atteinte d'une manière indistincte à l'équilibre biologique des milieux et notamment l'écobuage, le brûlage des chaumes, le brûlage ou le broyage des végétaux sur pied, la destruction des talus et des haies... ».

De même, la loi « montagne » de 1985 contient plusieurs dispositions visant explicitement à protéger le paysage montagnard. Le code rural demeure néanmoins « en retard » par rapport au code de l'urbanisme dont le premier article pose le principe de la nécessité de protéger les paysages.

La présente proposition de loi n'a pas l'ambition de réécrire le code rural pour tenir compte de l'intérêt de préserver, dans la mesure du possible, les paysages. Elle vise simplement, dans un premier temps, à proposer un article définissant les objectifs à poursuivre.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Avant l'article premier du code rural, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Article premier A. – La préservation des paysages ruraux est reconnue d'intérêt général. Tout en tenant compte des contraintes de la production agricole, les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garants. La Nation reconnaît la contribution éminente des agriculteurs à la préservation des paysages ruraux ainsi que le droit des citoyens à bénéficier d'un environnement rural de qualité. »