Propriété privative et régulation du paysage en Suisse

Private Property and the Regulation of the Landscape in Switzerland

Stéphane Nahrath

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8713>

DOI : 10.4000/etudesrurales.8713

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 24 novembre 2008

Pagination : 163-180

Référence électronique

Stéphane Nahrath, « Propriété privative et régulation du paysage en Suisse », *Études rurales* [En ligne], 181 | 2008, mis en ligne le 01 janvier 2010, consulté le 12 février 2020. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8713> ; DOI : 10.4000/etudesrurales.8713

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ETRU&ID_NUMPUBLIE=ETRU_181&ID_ARTICLE=ETRU_181_0163

Propriété privative et régulation du paysage en Suisse

par Stéphane NAHRATH

| Editions de l'EHESS | Études rurales

2008/1 - 181

ISSN 0014-2182 | ISBN 9782713221767 | pages 163 à 180

Pour citer cet article :

— Nahrath S., Propriété privative et régulation du paysage en Suisse, Études rurales 2008/1, 181, p. 163-180.

Distribution électronique Cairn pour Editions de l'EHESS .

© Editions de l'EHESS . Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

PROPRIÉTÉ PRIVATIVE ET RÉGULATION DU PAYSAGE EN SUISSE

Stéphane Nahrath

TOUT SE PASSE COMME SI, depuis une trentaine d'années environ, dans les pays occidentaux en général, et en Suisse en particulier, nous assistions à un processus socioéconomique et politique de re-découverte des usages, matériels et immatériels, que nous faisons de ce que nous nommons, de manière parfois imprécise, le « paysage »¹.

La re-découverte du paysage durant la seconde moitié du XX^e siècle²

Cette re-découverte peut probablement s'expliquer par la conjonction de plusieurs phénomènes tels que :

- l'existence d'une proximité conceptuelle entre l'approche holistique du développement durable, d'une part, et le caractère intersectoriel et englobant du paysage envisagé comme une forme de relecture à la fois culturelle et écosystémique du territoire (régional, national, international), d'autre part ;
- un rééquilibrage entre les critères esthétiques (artistiques), touristiques et écosystémiques, débouchant sur une remise en cause du monopole des sciences naturelles (parti-

culièrement la biologie) en matière de définition de la « valeur » des espaces naturels ;

- la « mercantilisation », touristique et publicitaire, du paysage comme prolongement du processus historique d'industrialisation des modes d'exploitation économiques de l'environnement.

Prenant pour référence François Walter [2004], dont les travaux portent sur le rôle des « figures paysagères » dans les processus de construction des identités nationales européennes entre les XVI^e et XX^e siècles, j'émetts, pour ma part, l'hypothèse, pour la période contemporaine, d'une relative dé-nationalisation des enjeux paysagers au profit de la montée

1. Je propose de considérer le « paysage » comme une création « socionaturelle » résultant de la rencontre entre, d'une part, des configurations topographiques et écosystémiques spécifiques combinant différentes ressources « primaires » (eau, sol, air, forêt, patrimoine bâti, etc.) et, d'autre part, des schèmes de perception – inséparablement esthétiques et politiques [Walter 2004] – de l'environnement « naturel » fondés sur des valeurs, des normes et des règles socialement construites et variant dans le temps. Le paysage est donc envisagé ici comme « quelque chose de plus » que la somme des parties qui le composent. Il représente une ressource composée ou, en quelque sorte, « de deuxième degré » [Gerber 2006]. Il est à la fois un « objet » (physique) et sa « représentation » (sociale et politique).

2. Les réflexions présentées prolongent les recherches menées dans le cadre du projet intitulé « Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime », financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique et dirigé par P. Knoepfel, I. Kissling-Naef et F. Varone. Pour une présentation plus complète de ce projet, voir I. Kissling-Naef et F. Varone eds. [2000] ; K. Bisang *et al.* [2000] ; P. Knoepfel *et al.* eds. [2001 et 2003] ; S. Nahrath [2003] ; P. Knoepfel, S. Nahrath et F. Varone [2007].

en puissance des usages économiques, touristiques, environnementaux et récréatifs de cette ressource. La diffusion de ces nouveaux critères de perception et d'évaluation du paysage, et les usages qui en découlent, ont, me semble-t-il, contribué à l'émergence de nouvelles rivalités autour des processus d'exploitation et de protection du paysage³.

Il est en effet intéressant de noter que, pour le paysage plus encore peut-être que pour d'autres ressources, ce sont surtout la déprédation et la destruction de la ressource qui ont influé sur le processus historique de construction sociale et politique du paysage, « ressource » qui, en appelant l'application des principes de protection de l'environnement, puis, plus récemment, du développement durable, a contraint l'État à mettre en œuvre des dispositifs de régulation susceptibles de garantir son exploitation durable. On peut ainsi observer, tout au long du XX^e siècle, un lien assez clair entre la multiplication des rivalités entre les divers groupes sociaux (acteurs politiques) qui revendiquent de cette ressource des usages toujours plus hétérogènes et potentiellement conflictuels, l'augmentation de la dégradation des espaces paysagers, tant quantitative (en termes de surface) que qualitative (en termes de biodiversité, d'esthétique, de référents culturels), et, enfin, le nombre croissant des interventions de l'État sous la forme de politiques de protection et d'exploitation visant à réguler ces rivalités d'usage afin d'en réduire les répercussions.

Si on accepte le postulat central de l'économie institutionnelle des ressources [Coase 1960 ; Ostrom 1990 ; Bromley 1991 ; Devlin et Grafton 1998] qui veut que la régulation efficace et durable d'une ressource aille de

pair avec des droits de propriété clairement définis et attribués de façon cohérente aux différents groupes d'utilisateurs, les questions qui se posent, dans le cas d'une ressource aussi complexe que le paysage, portent plus particulièrement sur la nature, les caractéristiques, les modalités de création et de distribution ainsi que sur la portée juridique et symbolique des droits de propriété régulant ses usages.

Ces questions sont d'autant plus importantes que les analyses juridiques [Leimbacher et Perler 2000] ont précisément montré qu'il n'existait pas – et ne pouvait juridiquement exister – dans les régimes de propriété (foncière) libéraux contemporains, de droits de propriété formelle sur le paysage, ce dernier étant considéré comme un *res communes* inappropriable ; en vertu notamment du fait qu'il ne constitue pas un « objet » au sens juridique du terme, à savoir une chose finie, matériellement saisissable et contrôlable.

Notre article tente d'apporter quelques éléments de réponse, encore bien modestes, à ces importantes questions des droits de propriété sur le paysage. Pour commencer, nous proposerons un petit survol historique du développement des régulations étatiques du paysage en Suisse. Dans un deuxième temps, nous tenterons de mettre en lumière les principaux problèmes qui traversent l'histoire de cette

3. Très schématiquement, les principaux usages contemporains du paysage sont : la protection des espaces naturels et des milieux vitaux indispensables à la conservation du patrimoine génétique (biodiversité), géomorphologique et géologique ; la fourniture d'espaces propices aux activités touristiques, de détente et de loisirs ; la conservation des composants physiques et symboliques du patrimoine culturel servant de support à la construction des identités collectives et à la jouissance de sensations esthétiques.

mise en place des régulations du paysage et qui sont autant d'obstacles à leur efficacité. Enfin seront esquissées quelques réflexions prospectives en matière de droits de propriété sur le paysage, fondées sur les enseignements majeurs qu'aura apportés l'analyse historique des modalités de régulation des usages du paysage.

Les principales étapes de la mise en place des régulations du paysage

L'étude, sur plus d'un siècle (de 1874 à 2000), de la mise en place progressive des différentes modalités de régulation des paysages, naturels et culturels, en Suisse [Bisang *et al.* 2000], ainsi que celle d'un certain nombre de travaux consacrés aux rapports sociaux et politiques qui ont accompagné cette histoire de l'environnement [Walter 1990 et 2004 ; Le Dinh 1992 ; Munz *et al.* 1996 ; Bachmann 1999 ; Miller 1999 ; Delort et Walter 2001], permet de repérer quatre grandes étapes.

Entre la fin du XIX^e siècle et les années 1960, on assiste à la mise en place d'une régulation du paysage, fondée sur la protection d'éléments ponctuels (tant naturels que culturels) participant de la constitution d'une sorte de « paysage national ». Cette première mobilisation en faveur de la protection du paysage sera marquée par une opposition entre les tenants des critères scientifiques (sciences naturelles) et les tenants des critères esthétiques (sciences de la culture, histoire de l'art, etc.), ces divergences étant souvent adoucies par le nationalisme ambiant qui structure le rapport au paysage. En effet, que

cela soit pendant l'une ou l'autre des deux guerres mondiales ou, plus particulièrement encore, pendant la période dite de la « défense spirituelle »⁴, le paysage national est 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 de l'entité « Parc national » en 1912, protection et/ou réintroduction des espèces faunistiques et floristiques typiques, protection de monuments naturels témoins du passé historique du pays tels que blocs erratiques, arbres centenaires, bâtiments témoignant du génie helvétique, signalisation des champs de bataille, etc.

Cette « nationalisation » du paysage s'accompagne d'un certain nombre de dispositions législatives qui attribuent aux autorités fédérales à la fois des compétences et des devoirs : surveillance des eaux et de la forêt, protection de la faune et de la flore, confirmation de la régle de l'État en matière de chasse et de pêche, expropriation éventuelle afin de protéger des sites paysagers, naturels ou culturels, obligation pour la Confédération

4. Le concept de « défense spirituelle » constitue le volet culturel et identitaire de la stratégie de résistance idéologique au fascisme développée durant l'entre-deux-guerres par le « bloc bourgeois » (rassemblant les libéraux, les catholiques conservateurs et les agrariens). Il s'agit, par l'intermédiaire d'un travail de refondation des « valeurs nationales », auquel le paysage participe, de renforcer l'intégration et l'unité nationales et de lutter contre le « fossé culturel » entre Romands et Allemands résultant de la Première Guerre mondiale.

de protéger les paysages lors de la mise en place d'infrastructures.

Il est intéressant de noter que le travail d'inventaire et de protection des objets, sites et monuments, n'est pas le fait des autorités publiques mais celui d'organisations privées telles que la Ligue suisse pour la protection de la nature (créatrice du Parc national) et le *Heimatschutz*. Mais les actions de ces organisations sont soutenues politiquement et souvent subventionnées par la Confédération.

Pour ce qui est des droits de propriété, pour la première fois on attribue, timidement, certes, aux différents acteurs publics et privés qui viennent d'être mentionnés, des droits de protection et d'exploitation du paysage. Cependant, cette période est avant tout marquée par la confirmation, avec l'entrée en vigueur du Code civil suisse (CC) en 1912, de l'hégémonie politique et juridique de la propriété privée (et privative), notamment en matière de foncier⁵.

Pour ce qui est du paysage, voici énumérées les principales caractéristiques pertinentes de cette définition privative de la propriété foncière :

- le principe d'accession attribue au propriétaire d'un bien-fonds la propriété sur l'ensemble des choses (au sens juridique) situées sur ledit bien-fonds (ainsi qu'au-dessus et en dessous de celui-ci) ;
- la toute-puissance de la propriété foncière privée peut être cependant limitée par les dispositions du droit public ;
- lorsque ces limitations des droits d'usage sont importantes et qu'elles sont assimilables à une « expropriation matérielle » [Moor 1982, 2002], le propriétaire foncier a droit à une indemnisation ;

- un certain nombre de dispositions de droit privé (inscrites dans le CC) sont susceptibles de limiter la propriété privée⁶.

La période qui s'étend du début des années 1960 à la fin des années 1970 représente un moment fondateur de la « grandeur juridique » du paysage [Leimbacher et Perler 2000 : 171]. Ce n'est désormais plus le paysage qui est au service de la nation mais la nation qui prend

5. Avant cette date, il n'existe pas de Code civil national. Les règles de droit privé sont définies dans les différents codes civils cantonaux, ces derniers se différenciant, à l'époque, du point de vue, notamment, de la définition de l'institution de la propriété : alors que les codes civils de la Suisse occidentale (y compris le canton de Berne), plus fortement influencés par la Révolution française puis par le Code Napoléon, ont repris la définition privative de la propriété privée, les cantons alpins (par exemple le Valais) et ceux de la Suisse orientale ont souvent maintenu des éléments de propriété collective (commune), ce dont témoigne la plus grande résistance historique, dans ces cantons, des institutions de gestion communautaire telles que les bourgeoisies, les consortages (d'alpages et de bisses), les affermage (de chasse), les corporations (de digues), etc.

6. Les limitations les plus significatives sont : le principe du libre accès aux prairies, pâturages et forêts, publics comme privés (art. 699 CC) ; la possibilité de restrictions publiques à la propriété foncière pour cause d'améliorations foncières ou de mesures de conservation des sites (art. 702 CC) ; l'interdiction de la propriété privée sur certaines portions du territoire en fonction de leurs caractéristiques naturelles (régions impropres à la culture, pierriers, glaciers, sources principales d'un cours d'eau, etc.) (art. 664 CC). Il convient de noter ici toute l'importance que revêtent ces premières limitations de la toute puissance de la propriété – les articles 699 et 702 constituant même des formes d'« inversion du principe d'accession » – dans la perspective de la régulation des usages, notamment touristiques, du paysage.

conscience de ce que l'intérêt collectif est de protéger le paysage.

L'augmentation considérable des différentes pressions qu'exercent les activités humaines sur le paysage depuis les années 1950 [Pfister 1996]⁷ et la difficulté évidente qu'il y a à contrer la tendance à la privatisation de l'« accès au paysage » (rives de lacs et de rivières, espaces ruraux périurbanisés, lieux de promenades et de repos) à l'aide du seul article 699 CC vont contraindre les autorités fédérales, poussées par les organisations de protection du paysage, à mettre en place une véritable politique fédérale de protection du paysage. Ce qui débouchera sur l'inscription, en 1962, dans la Constitution fédérale, de l'article 24sexies, concrétisé par la « loi sur la protection de la nature et du paysage » (LPN) de 1966.

Cette loi attribue aux États fédérés (cantons) un certain nombre de compétences en matière de protection des objets et des sites paysagers dignes d'intérêt, et ce au moyen de procédures d'inventaire et de classement. Et, dans le cadre de son activité de protection, la Confédération dispose d'instruments tels que la subvention, la contractualisation, l'achat de terrains, voire, dans des cas très sensibles, l'expropriation.

En termes de droits de propriété, la LPN attribue ainsi à la Confédération, et surtout aux cantons, d'importants droits/obligations de protection du paysage qui se concrétisent par la mise à la disposition des autorités publiques de capacités juridiquement fondées de limitations significatives des droits d'usage des propriétaires fonciers. Mais, outre ce pouvoir « matériel », c'est d'une importante puissance symbolique que sont investis les détenteurs (généralement publics, parfois

privés⁸) de ces charges d'inventaire et de classement, ces opérations correspondant souvent de facto à un processus de définition du « stock national » de la ressource.

Finalement, les objectifs de protection du paysage ont également joué un rôle central dans la mise en place, dans 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 en matière de paysage (collines, crêtes, orées de bois, vignobles, panoramas)⁹. À cet égard, l'un des apports majeurs de l'aménagement du territoire en termes de droits de propriété sur le paysage a certainement consisté en l'affaiblissement de la protection de la propriété foncière qui a suivi le 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 [Caviezel 1974 ; Moor 1982 et 2002 ; Nahrath 2003].

7. Notamment l'industrialisation, la consommation énergétique, les voitures, les déchets, la construction de barrages hydroélectriques, d'ouvrages militaires, d'autoroutes et de lignes ferroviaires, le développement de l'agriculture intensive, du tourisme, de la spéculation foncière, de la périurbanisation, etc.

8. Essentiellement les organisations de protection de la nature et du paysage telles que Pro Natura, *Heimatschutz*, etc.

9. Voir la législation mise en place par la Confédération au début des années 1970, soit l'Arrêté fédéral de mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (RO 1972 652).

Les années 1980 correspondent à la montée en puissance des politiques environnementales, qui s'accompagnent de ce que l'on pourrait nommer un « tournant écosystémique » dans la conception de la nature et du paysage. Durant cette période, la protection paysagère va se concentrer sur la question des biotopes, le paysage étant désormais essentiellement perçu (redéfini) comme un ensemble d'écosystèmes interdépendants. La mise sous protection des « sites marécageux » consécutive à l'initiative populaire dite de Rothen-thurm, acceptée en 1987, est l'exemple le plus emblématique de cette (nouvelle) conception de la ressource. Ce tournant écosystémique correspond également à une dé-nationalisation du paysage dans la mesure où les critères de redéfinition de la (valeur de la) ressource ne renvoient plus à l'idée (de la recherche) d'une « typicité » ou d'une « représentativité » nationale, mais, à l'inverse, au principe de « l'universalité » de la valeur écosystémique des paysages.

Les instruments classiques de la politique de protection de la nature (inventaires, classements et subventions) et de l'aménagement du territoire (planification et 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), principe qui implique que soit compensée, en nature ou financièrement, toute atteinte portée aux écosystèmes et, par-tant, aux paysages.

Ces deux principes marquent une étape supplémentaire dans la définition du paysage comme ressource ou comme bien commun pour lequel il existe un intérêt collectif au renforcement de sa protection. En effet, les principes mêmes du PPP et de la compensation

supposent qu'il existe (implicitement du moins) une valeur collectivement reconnue – et, d'une certaine manière, des droits de propriété – du (sur le) paysage, valeur que les individus ou groupes qui y portent atteinte doivent compenser, c'est-à-dire, en quelque sorte, « rembourser » au propriétaire collectif de la ressource.

L'obligation d'études d'impacts sur l'environnement (EIE), l'affaiblissement du principe de la « pesée des intérêts » entre protection et exploitation en faveur de la première et, enfin, la définition de valeurs limites d'immissions (VLI)¹⁰ de type écocentrées dans la LPE, toutes ces mesures participent d'une même tendance à privilégier l'intérêt collectif au détriment des droits d'usage privés. Ce dont témoignent le nombre et la virulence des conflits, notamment dans les périmètres des « sites marécageux » nouvellement protégés, entre détenteurs des droits de protection (État et organisation de protection de la nature, de l'environnement ou du patrimoine) et usagers, plus ou moins récents, de ces espaces¹¹.

10. Par « valeurs limites d'immissions » on entend un jugement sur la qualité minimale (désirée) d'un milieu écologique particulier exprimé en termes de « concentration moyenne maximale admise » pour une substance polluante (ou pour toute autre atteinte) pendant une période donnée. Dans le cas du paysage, ces « valeurs limites » sont formulées de façon beaucoup plus vague, par exemple paysage « digne de protection » ou « d'importance nationale », « site exceptionnel », etc.

11. Ces conflits concernent de moins en moins les propriétaires fonciers et de plus en plus les usagers de ces espaces (baigneurs, promeneurs, pêcheurs, propriétaires de petits chalets plus ou moins légaux), qui s'opposent aux nouvelles restrictions en mobilisant l'argument des « droits acquis ». À cet égard les conflits dans les régions de la Grande Caricaie (lac de Neuchâtel) ou des Granges (lac Léman) sont emblématiques.

Le développement, à partir du milieu des années 1990, des programmes de subvention des prestations écologiques agricoles, justifiés notamment par la « nécessité d'entretenir le paysage » et de contrecarrer les effets de la déprise agricole, correspond-il à une nouvelle inflexion dans la définition de la ressource « paysage » ? En effet, rompant avec la logique du zonage (paysages définis spatialement et classés en zones protégées), c'est désormais l'ensemble du territoire qui est susceptible de devenir un « espace paysager » digne d'une prise en charge publique.

De même, la définition des espaces naturels à protéger ne procède plus d'une logique de la seule accumulation, souvent désordonnée, de zones protégées en vertu de leurs caractéristiques naturelles. Elle relève, au contraire, d'une logique de mise en réseau des espaces protégés, la valeur d'un espace paysager ne dépendant plus uniquement de ses caractéristiques intrinsèques mais, également, de sa localisation au sein d'un réseau national, voire continental, ainsi que de sa contribution à la cohérence de ce même réseau.

Cet élargissement considérable du périmètre de validité de la notion de paysage s'accompagne d'une sorte de « re-dilatation » de sa signification, à travers la réintégration de sa dimension culturelle : le fait que des prestations d'intérêt public soient subventionnées par le secteur agricole ne s'explique plus seulement par le souci de ce secteur de maintenir la biodiversité des paysages ruraux mais, également, par la contribution de ce dernier au maintien de la vie économique et du patrimoine culturel des régions rurales du pays.

Tout se passe donc comme si on assistait aujourd'hui – ce que laissent entrevoir les

documents de travail de l'Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage (OFEFP)¹² – à une redéfinition du concept de paysage dans une perspective très globalisante et intégrative visant à garantir un développement et une exploitation durables du paysage.

On le voit, cette conception émergente est en totale adéquation (elle en est le produit) avec le vaste processus de redéfinition de la place et de l'importance des questions environnementales – donc des politiques de l'environnement – face aux questions sociales et aux intérêts économiques que recouvre la notion de développement durable¹³.

Il est cependant intéressant, du point de vue des droits de propriété, de relever cette amorce d'articulation, ou plutôt d'imbrication, entre intérêts privés et intérêts publics,

12. Voir « Le paysage entre hier et demain. Principes de base de la conception "paysage suisse" (CPS) », 1998. Voir aussi « Paysage 2020 : commentaires et programme. Synthèse réalisée pour les principes directeurs "Nature et paysage" de l'OFEFP », 2003.

13. Notons que ces développements en direction d'une politique de développement durable du paysage sont confrontés, ces derniers temps, à une résistance politique accrue de la part des milieux économiques et néolibéraux ainsi que de la part des élites politiques des cantons alpins. Cette résistance s'est notamment manifestée à travers leur refus de ratifier des protocoles additionnels à la Convention alpine (la protection des paysages), à travers la réduction du budget de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, du gel du projet de modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage visant à la création de parcs naturels régionaux, ou, encore, à travers des attaques lancées par une partie de la droite et de l'extrême-droite parlementaires, et par les milieux économiques, contre le droit de recours des organisations de protection de l'environnement. Voir H. Rentsch [2003].

propriété privée et propriété publique, dont est porteur le système de subvention des surfaces de compensation écologique, par exemple. Comment ne pas voir que cette reconnaissance de la contribution des propriétaires fonciers privés à la gestion durable d'un bien ou d'un patrimoine collectif (le paysage naturel et culturel) porte la reconnaissance, exactement inverse, de l'intérêt collectif, donc public, au cœur de la propriété privée ?

Il n'est pas absurde de se demander aujourd'hui dans quelle mesure on n'assiste pas à une redéfinition, certes très lente, ou, éventuellement, à une relativisation, elle-même toute relative, de la doctrine de la propriété privative, en raison des tensions toujours plus nombreuses qui existent entre la protection du paysage, la propriété foncière et les usages ou appropriations « sauvages » du paysage.

Les tensions inhérentes à la régulation du paysage

Cette brève analyse historique permet de montrer comment, au cours du long processus de leur développement, les régulations paysagères ont été successivement traversées, et finalement structurées, par un certain nombre de tensions.

TENSIONS AUTOUR DE LA CONCEPTION MÊME DU PAYSAGE

Le développement des dispositifs de régulation et la distribution des droits de propriété (protection et exploitation) est étroitement lié à la re-définition de la ressource. Aussi la conception du paysage se modifie-t-elle et se

réajuste-t-elle à mesure que s'ajoutent les différentes dispositions législatives, dispositions qui ne sont pas toujours cohérentes ou compatibles entre elles. On assiste ainsi, au cours de ce processus, à des tensions entre la conception « naturaliste » et la conception « culturelle » du paysage.

Alors que la conception naturaliste, portée essentiellement par les biologistes, envisage le paysage comme un ensemble d'écosystèmes interdépendants, la conception culturelle, portée par des artistes (peintres, photographes, etc.) et des spécialistes des sciences sociales et culturelles (historiens et sociologues de l'art, ethnologues, conservateurs de musée, etc.), envisage le paysage comme un produit de l'histoire humaine, soit l'inscription, dans le territoire, d'un ensemble de témoignages, de « restes » [Crettaz 1993] ou de traces des productions culturelles d'une société, qui contribuent à durablement structurer, physiquement et esthétiquement, l'environnement, construit et naturel.

Cette tension renvoie également aux enjeux de découpage des périmètres de protection. Alors que certains objectifs de protection, notamment culturels, intéressent précisément des composants matériels clairement circonscrits (éléments architecturaux, quartiers historiques, arbres centenaires, blocs erratiques), l'approche écosystémique implique, elle, des périmètres beaucoup plus étendus et que les développements récents des politiques publiques de protection de la nature et du paysage contribuent à encore élargir à travers leur mise en réseau.

Il convient de remarquer que cette nouvelle logique intervient également dans la

modification de la politique de mise en valeur et de protection des biens culturels. On assiste donc, depuis un certain temps déjà, à l'émergence de mises en réseau des biens patrimoniaux via la création de « parcours » thématiques régionaux, nationaux voire internationaux, tels les corpus d'églises romanes ou gothiques, ou les corpus de châteaux, les routes de vignobles, les passeports-musées et autres parcours architecturaux. Comme si la logique de la mise en réseau de périmètres ou d'objets protégés reconfigurait notre rapport, donc notre définition du paysage, mais par le biais cette fois d'un mode opératoire commun aux deux dimensions de la ressource, à savoir sa dimension naturelle et sa dimension culturelle.

TENSIONS ENTRE USAGES D'EXPLOITATION ET USAGES DE PROTECTION

Les conflits entre exploitation et protection sont au cœur de tout processus de régulation des usages anthropiques des ressources naturelles. Dans le cas du paysage, on voit s'opposer les manifestations matérielles du développement des sociétés industrielles (infrastructures, urbanisation, tourisme, déprise agricole) aux diverses mesures de protection et/ou de restauration des espaces paysagers menacés ou abîmés.

Il convient toutefois de noter que les usages du paysage ne lui sont pas tous préjudiciables de la même manière et dans les mêmes proportions : les usages symboliques et esthétiques (photographie, peinture, contemplation, identification collective) sont a priori moins destructeurs que les interventions physiques lourdes. Nous nous devons cependant de

nuancer cette assertion car les usages indirects sont également susceptibles de l'endommager en favorisant la fréquentation, notamment touristique, des sites.

On pointe ici toute l'ambiguïté qui existe entre protection et exploitation. Les usages d'exploitation sont indissociables des usages de protection et vice versa. En effet, pour qu'il y ait exploitation touristique du paysage, il faut absolument que le paysage ne soit pas « trop » détruit. Dans le même sens, les mises sous protection sont couramment justifiées par l'exploitation possible du « capital » paysager. Ce qu'illustrent parfaitement les sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO.

TENSIONS ENTRE INTÉRÊTS PRIVÉS ET INTÉRÊTS COLLECTIFS

Ces tensions accompagnent l'émergence de toute régulation des usages du paysage dans la mesure où les dispositions de protection forment une « couche » de régulations qui viennent se superposer au découpage parcellaire, le plus souvent de manière concurrente car contradictoire aux droits d'usage que confèrent la propriété foncière (art. 641 CC), le principe du droit d'accession (art. 642 CC), le principe du libre accès à l'espace rural et forestier et l'interdiction de clôturer (art. 799 CC), ou encore les « droits acquis » des promeneurs, baigneurs, campeurs, etc.

L'enjeu principal résultant de cette situation renvoie aux conditions et aux effets de cette articulation entre dispositions de droit public et de droit privé ; la question étant de savoir dans quelle mesure les dispositions de protection du paysage mises en place par les politiques publiques peuvent « pénétrer » et

redéfinir (limiter) le contenu substantiel de la propriété foncière au niveau des parcelles individuelles. Alors, quels conflits peuvent découler de ces interventions et comment peut-on les gérer ?

Des études empiriques, passées ou présentes, indiquent que la mise en œuvre effective des mesures de protection a souvent nécessité une judiciarisation des processus de mise en œuvre des politiques publiques, qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire [Nahrath 2003] ou de la protection de la nature et du paysage [Caviezel 1974 ; Rodewald et Knoepfel eds. 2005 ; Gerber 2006]. Le recours à la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'expropriation matérielle atteste les contradictions structurelles qui existent entre la défense de l'intérêt public (ici la protection du paysage) et l'assurance de garantir la propriété foncière (privée).

TENSIONS ENTRE USAGERS LOCAUX ET USAGERS EXTÉRIEURS

Cette quatrième tension est, le plus souvent, issue d'une combinaison des trois tensions précédentes. L'une des formes paradigmatiques de cette tension renvoie aux conflits émergeant fréquemment entre, d'un côté, les propriétaires fonciers et les promoteurs locaux (le plus souvent privés) porteurs de projets de développement (industriels, touristiques, immobiliers) susceptibles de répercussions paysagères problématiques et, d'un autre côté, les organisations étatiques ou privées chargées de la protection du paysage et dont les interventions sont contestées en raison d'une implantation (urbaine) le plus souvent externe au périmètre local.

On retrouve des conflits similaires entre autochtones et touristes, les organisations ayant respectivement pour objectif de défendre les intérêts de ces derniers (Club alpin suisse, Touring club suisse, etc.), autour de la définition des usages légitimes du paysage. Très souvent, le potentiel conflictuel de ces rivalités entre locaux et « étrangers » se trouve décuplé par les enjeux identitaires que ces rivalités véhiculent : les sociétés locales (notamment leurs élites politiques et économiques) apprécient rarement de se voir dépossédées de leur monopole en matière de gestion et d'usage de « leur » environnement naturel et culturel¹⁴.

TENSIONS ENTRE USAGES PRÉSENTS ET USAGES FUTURS

C'est là, bien évidemment, la tension qui fonde le principe du développement durable. Envisagée sous l'angle des droits de propriété, cette tension renvoie aux rapports qui lient les droits de propriété actuels – en vigueur – aux droits de propriété futurs – non encore en vigueur.

Dans le cas du paysage, outre le problème, somme toute classique, de la représentation au présent des intérêts et des droits des générations futures, la situation se trouve encore compliquée du fait que les droits de propriété contemporains sont déjà largement implicites. La question qui se pose alors est de savoir quelles sont les chances qu'ont les générations futures de voir leurs droits sur le

14. Pour une illustration de ces phénomènes, voir S. Nahrath [1999].

paysage aussi sérieusement envisagés que le sont les droits, bien réels et ancrés juridiquement, des propriétaires fonciers contemporains.

Réaménager la propriété privative pour une gestion plus durable du paysage

L'étude succincte des tensions qu'ont fait naître les politiques de gestion du paysage montre combien l'un des problèmes majeurs que pose le développement d'une régulation durable des usages de cette ressource réside en réalité dans l'incapacité du système hégémonique de la propriété privative à appréhender la ressource qu'est le paysage. Elle montre en effet comment les droits d'usage, de protection comme d'exploitation, créés par les politiques publiques, entrent, souvent, frontalement, en concurrence avec les attributs de la propriété foncière privative, dont le principe d'accession n'est pas des moindres.

En l'état actuel du développement des modes de régulation, on peut identifier trois stratégies politiques théoriquement possibles, permettant de dépasser les blocages identifiés ci-dessus. Le statut épistémologique des stratégies proposées ici est purement théorique et prospectif : celles-ci n'existent pas réellement en l'état mais constituent des « modélisations » s'inspirant plus ou moins, dans une logique proche de la construction d'idéal-types wébériens, d'arrangements existant dans la réalité empirique.

LA PATRIMONIALISATION

L'objectif de cette première stratégie est d'obtenir la mise sous protection, par une institution extérieure au paysage concerné, d'un

« patrimoine paysager » défini en fonction de critères universels, en général mondialement admis. Du point de vue théorique, la patrimonialisation vise à faire reconnaître, socialement et politiquement, certains paysages comme hérités¹⁵, indivis (institués sous forme de *res communes*) et, finalement, irremplaçables [Ost 1995 : 310]. Il s'agit donc d'une démarche d'interprétation et de réappropriation collective de ce qui, dans un paysage, mérite d'être sauvegardé.

La « mise en patrimoine » correspond en quelque sorte au processus sociospatial par lequel une société donne du sens à un territoire particulier ainsi qu'aux objets matériels et immatériels qu'il héberge, inscrivant ce lieu dans un double mouvement de qualification esthétique et symbolique, d'une part, et de mémoire collective, d'autre part. Un paysage à patrimonialiser se voit ainsi appréhendé en fonction de ses spécificités, mais celles-ci se doivent de revêtir toutefois un caractère universel. En outre, la spécificité d'un paysage doit s'accompagner d'une (absolute) rareté, du moins aux yeux de l'instance ad hoc. La démarche de patrimonialisation se conclura par la création institutionnelle d'un « bien public (d'intérêt) mondial ».

Il convient également de mentionner que, même si elle a pour rôle de veiller à la stricte observation, par les exploitants locaux (souvent les propriétaires fonciers), des critères de patrimonialisation, l'instance à laquelle est attribuée cette charge ne devient pas pour autant le propriétaire formel du patrimoine

15. Voir « *patrimonium* » dans le droit romain ou le sens de « *heritage* » dans la langue anglaise.

paysager mis sous sa protection. Toutefois cette mise sous protection représente souvent une forme d'« expropriation paysagère » du fait que les propriétaires concernés, soit se limitent eux-mêmes dans l'usage qu'ils font de leurs biens immatériels et ressources matérielles (en demandant par exemple l'inscription de « leur » paysage au patrimoine de l'humanité), soit sont contraints de le faire après intervention de l'instance ad hoc. En d'autres termes, c'est l'humanité tout entière qui, de facto, devient titulaire d'un droit de protection du paysage, prérogative qu'elle déléguerait à l'instance idoine¹⁶.

Il semble assez évident que ces processus de patrimonialisation ne sauraient être menés à bien sans que les bénéficiaires (externes comme locaux) aient prévu, pour les détenteurs de droits d'usage (à commencer par les propriétaires fonciers), un certain nombre de compensations, lesquelles peuvent prendre la forme de dédommagements financiers ou en nature, ou encore consister en l'attribution de droits d'exploitation sur le label associé à la patrimonialisation.

Enfin, il convient de distinguer le processus de patrimonialisation qui s'accompagne de la démarche volontaire (de la majorité des propriétaires) d'une collectivité locale, d'une procédure imposée par une instance contre l'avis (de certains) des acteurs locaux. Si le premier cas s'apparente à un (néo)paternalisme paysager, le second laisse poindre le spectre d'une « dictature paysagère » qui susciterait de nombreuses oppositions, ne serait-ce qu'au regard du contenu des critères universalisants mobilisés pour définir un patrimoine paysager. Ce qui montre combien est

épineuse la question que pose le fait de généraliser la stratégie de la patrimonialisation, au-delà des initiatives librement consenties.

LA COMMUNAUTARISATION

Cette deuxième stratégie se distingue de la précédente en ce que, cette fois, c'est la communauté des acteurs locaux qui prend l'initiative du processus de régulation du paysage. La « mise en commun » du paysage implique que les propriétaires et usagers locaux hamonisent leurs intérêts pour définir, sur une base collective et volontaire, « leur » paysage, et en établir les règles de protection et de mise en valeur.

Selon les économistes institutionnels qui ont analysé l'exploitation locale de ressources dite communes (*common-pool resources*), cette gestion auto-organisée offre des garanties indéniables en termes de durabilité sociale, environnementale et économique [Ostrom 1990] ; pour autant toutefois que les usagers soient dépendants, de manière déterminante, de la ressource ainsi régulée et capables d'élaborer des règles de comportement appropriées [Ostrom 2000]¹⁷.

16. Un autre effet significatif du processus de patrimonialisation est qu'il permet à un nombre, parfois limité, d'usagers extérieurs au périmètre du paysage de jouir dudit paysage, ne serait-ce que parce qu'ils ont conscience, grâce à l'action de l'instance concernée, de ce que le patrimoine doit être préservé. Notons que l'instance ad hoc ne fixe généralement pas [la répartition exacte de] ces droits d'usage, pareille opération relevant de l'initiative des exploitants locaux.

17. Plusieurs exemples historiques, relevant de contextes géographiques et institutionnels très différents, attestent ainsi la viabilité à long terme de certains consortiums pour la gestion de ressources communes tels les pâturages, l'eau d'irrigation, la pêche, etc.

Dans ce référentiel d'action, la communauté locale établit des critères endogènes pour définir le paysage, en délimiter le périmètre – directement lié aux frontières de la communauté – et réguler les modalités de son usage conjoint par les acteurs locaux. Un « consortage du paysage », qui concrétise ce regroupement volontaire et auto-organisé, devient ainsi responsable de l'élaboration des normes, de leur application et de la sanction des contrevenants. La communautarisation du paysage suppose donc, en l'état actuel des choses, que l'État délègue à une communauté locale son monopole de la puissance publique.

Pareil renoncement n'apparaît évidemment acceptable d'un point de vue démocratique que si, d'une part, le consortage du paysage jouit lui-même d'une certaine légitimité primaire – en termes de représentativité des acteurs locaux, qu'ils soient propriétaires fonciers ou non, et en termes de règles décisionnelles internes – et si, d'autre part, il favorise une gestion efficace et durable du paysage, la qualité de cette gestion paysagère lui conférant une légitimité secondaire. Autrement dit, l'État assure l'exclusivité de la protection et de l'exploitation du paysage à un consortage local pour autant que ce dernier entretienne convenablement cette ressource¹⁸.

Dans ce cas de figure également, le consortage n'est pas en soi propriétaire du paysage, mais il réunit l'ensemble des propriétaires (fonciers) et des usagers locaux. L'octroi ou, au contraire, la limitation de certains droits individuels s'opère ensuite par des négociations collectives, débouchant sur des clés de répartition qui font office de normes locales, de « règles-en-vigueur » selon l'expression de Elinor Ostrom. D'une manière

générale, le destin commun des consorts implique que toute attribution de droits d'exploitation du paysage s'accompagne de facto de certains devoirs d'entretien et de protection. Ceux-ci peuvent même signifier l'autolimitation de certains droits (liés, par exemple, à la propriété foncière ou intellectuelle) pour autant ancrés dans le droit civil ou public.

Cette symétrie entre droits et obligations semble logique dans la mesure où les bénéfices comme les coûts du paysage sont, in fine, communautarisés afin que le paysage garde tout son sens en tant que bien commun local. Les effets redistributifs d'un tel système concernent donc en premier lieu, non pas les membres du consortage (qui participent de façon volontaire), mais plutôt les non-membres (qui sont exclus de la négociation des normes mais aussi des droits et devoirs paysagers).

La question principale que soulève alors cette stratégie de communautarisation porte sur les qualités qu'il convient d'afficher pour devenir membre d'un consortage du paysage. Selon que ces critères d'éligibilité concerneront le statut de propriétaire foncier, le lieu d'origine et/ou de résidence, ou encore la nationalité, leurs effets discriminants seront plus ou moins nombreux et plus ou moins justifiables.

18. On peut trouver l'illustration empirique d'un arrangement institutionnel de cet ordre sous la forme du système d'affermage pratiqué dans le cas de la chasse [Nahrath 2000].

Cette troisième stratégie s'inspire directement du régime de propriété en vigueur avant la Révolution française, donc avant la consécration institutionnelle de la propriété privative. Un régime de *plura dominia* du paysage implique que la propriété formelle du paysage revient à un « seigneur du paysage ». Ce seigneur – qui a priori peut être l'État (national, régional ou local) ou une fondation, tel le National Trust britannique – jouit d'une autorité absolue sur son territoire, sur son « fief paysager ». Dépositaire unique du paysage considéré comme un bien commun, 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.

En revanche, le « seigneur du paysage » n'est pas un propriétaire privatif au sens du Code civil actuel. En effet, il ne peut aliéner son bien, en le vendant ou en le cédant. 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 du paysage ne se trouve ainsi pas en rapport direct, et exclusif, avec des parcelles clairement identifiables. À l'inverse, tout comme à l'époque féodale, elle englobe des usages multiples, qui cohabitent, se superposent, s'entremêlent, alternent dans le temps sur un territoire donné.

Dans ce modèle, les droits d'usage attribués par le seigneur correspondent à des « saisines paysagères »²⁰ dont bénéficient les différents usagers qui en font la demande. Ces saisines peuvent très bien concerner des usages de la ressource paysage qui ne sont pas

clairement spatialisés, qui ne sont pas liés au découpage foncier actuel (saisine sur la protection de la biodiversité des arbres, saisine sur l'exploitation photographique du paysage, saisine sur le respect de certaines règles architecturales). De tels droits d'usage n'étant pas forcément parcellisés, nul besoin d'être un propriétaire foncier pour pouvoir en jouir. Ce principe pose néanmoins le problème de savoir comment estimer le nombre d'usages maximal acceptable dans la perspective de la gestion durable de la ressource, et comment coordonner ceux-ci en l'absence de référentiel spatial²¹. Une autre variante de l'octroi de

19. Pour une présentation plus complète de la voie de la plura-domanialisation, voir D. Aubin *et al.* [2006].

20. Dans le cadre d'un régime (féodal) de propriété simultanée caractérisé par la coexistence d'une pluralité de droits d'usage se superposant sur un même bien-fonds, une saisine correspond précisément à la jouissance d'un droit d'usage ou d'exploitation (d'usufruit) spécifique sur (une portion d') une ressource, à la possibilité d'en exploiter durablement les fruits pour son propre compte ; et ce sans pour autant en être le propriétaire formel. Dans le droit féodal, la saisine a cependant un champ d'application beaucoup plus large que la simple possession, en ce qu'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.). Dans le régime féodal, au-delà de la saisine, les communaux et autres droits d'usage s'exercent également de manière simultanée sur un même territoire. Les communaux sont des biens dont tous les habitants d'une commune jouissent collectivement. Ce sont généralement les parties non cultivées du finage (bois, landes, alpages, marais) [Ost 1995 ; Bart 1998].

21. Il convient toutefois de remarquer que la mise en réseau qui semble caractériser la dernière étape de l'évolution des politiques paysagères va également dans le sens d'un découplage entre parcelles et paysage.

saisines pourrait concerner les différentes ressources matérielles, ou supports physiques, du paysage (saisine sur le sol, l'eau, la forêt, etc.).

Pour cerner les effets re-distributifs d'un tel régime par rapport à la situation actuelle, on peut se référer au principe d'accession en vigueur²². Un régime de *plura dominia* du paysage signifierait en effet l'inversion de ce principe d'accession. On pourrait ainsi invoquer un principe d'accession – au paysage – afin de limiter certains droits de disposition²³ et d'usage des propriétaires fonciers au bénéfice de nouveaux usagers, titulaires d'une saisine paysagère octroyée par le seigneur. On le voit, le premier effet distributif d'une pluradomanialisation porte sur les relations entre propriétaires fonciers et non-propriétaires. Le second type de redistribution concerne les mécanismes de rémunération, mécanismes qui dépendent du seigneur du paysage. Celui-ci pourrait rétribuer les titulaires des saisines paysagères qui assurent une plus-value globale au fief paysager ou bien prélever une taxe auprès des usagers qui, par leurs activités, induisent une moins-value du paysage²⁴.

La principale difficulté à laquelle on se heurte immédiatement si on souhaite transposer dans la réalité un tel modèle de régulation du paysage concerne la désignation et les prérogatives du seigneur du paysage. Seul maître sur son fief et seul habilité à limiter les usages des actuels propriétaires fonciers, ainsi que ceux des propriétaires d'autres ressources (eau, forêts ou propriété intellectuelle), il doit bénéficier, de la part de ces derniers, de la 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 le démantèlement – au moins partiel – de la propriété privative : les propriétaires (fonciers et autres) délèguent au seigneur leurs droits (implicites) sur le paysage – droits dont ils bénéficient en vertu du principe d'accession notamment – et, en contrepartie, celui-ci, par ses pouvoirs souverains, s'engage à assurer la meilleure « mise en culture » du paysage, et ce de manière à garantir la durabilité de son exploitation. 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.

Conclusion

L'analyse du développement historique des modes de régulation du paysage en Suisse

22. Selon cette norme, le propriétaire d'un bien-fonds peut, rappelons-le, librement jouir – dans le respect des servitudes fixées par le Code civil et des lois publiques – de l'ensemble des objets physiquement présents sur sa parcelle.

23. Par « droits de disposition » on entend l'ensemble des droits se rapportant aux modalités de transferts (ou d'engagement) du titre formel de propriété. Il s'agit concrètement du droit de vendre, louer, hypothéquer, transmettre par héritage, voire donner, le titre de propriété sur une chose détenue à titre privé.

24. On retrouve ici le vieux mécanisme foncier, parfois utilisé dans les politiques d'aménagement du territoire, du prélèvement et de la redistribution de la plus-value foncière.

durant la seconde moitié du XX^e siècle a permis de mettre en lumière une série de tensions induites par les caractéristiques mêmes de cette « ressource » en cours de re-découverte et de re-définition. Elle a également permis de montrer que l'une des causes principales de ces différentes tensions résidait dans la contradiction fondamentale existant entre la conception privative de la propriété foncière et le concept même de « paysage » ou d'« espace paysager », qui, lui, suppose un rapport (de propriété) plus collectif à l'environnement et au territoire, donc une rehiérarchisation entre intérêt public et intérêts privés.

À cet égard, les trois types-idéaux de régulation politique du paysage que nous avons brièvement évoqués ici – la patrimonialisation, la communautarisation et la plura-

domanialisation – constituent chacun une tentative de réponse théorique à cette contradiction fondamentale entre garantie de la propriété foncière privative et gestion durable d'un bien collectif territorialisé. Leur utilité en l'état actuel de leur développement est essentiellement heuristique et analytique en ce qu'ils permettent d'identifier, de décomposer et de réarticuler les principaux enjeux politiques de réallocation de droits de propriété et d'usage observables à l'occasion des différents arrangements qui ont émergé au fil du temps. Mais ils peuvent également inspirer de nouveaux arrangements, dont on peut espérer qu'ils permettront, à terme, de concilier intérêts individuels privés et intérêts collectifs publics quant à la gestion de ce qui constitue rien de moins que notre cadre de vie.

Bibliographie

Aubin, David, Stéphane Nahrath et Frédéric Varone — 2006, « Paysage et propriété. Un retour vers la *plura dominia* ? », in D. Vander Gucht et F. Varone eds., *Le paysage à la croisée des regards*. Bruxelles, La lettre volée : 171-190.

Bachmann, Stefan — 1999, *Zwischen Patriotismus und Wissenschaft. Die schweizerischen Naturschutzpioniere (1900-1938)*. Zürich, Chronos Verlag.

Bart, Jean — 1998, *Histoire du droit privé. De la chute de l'Empire romain au XIX^e siècle*. Paris, Montchrétien.

Bisang, Kurt, Stéphane Nahrath et Adèle Thorens — 2000, « Screening historique des régimes institutionnels de la ressource "paysage" (1870-2000) ». Working Paper IDHEAP 8/2000, Chavannes-près-Renens.

Bromley, Daniel W. — 1991, *Environment and economy. Property rights and public policy*. Oxford/Cambridge, Blackwell.

Caviezel, Werner — 1974, « La garantie de la propriété considérée à la lumière de la récente jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière, avec application particulière aux mesures prises en faveur de la protection du paysage ». Berne, Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage.

Coase, Ronald H. — 1960, « The problem of social costs », *Journal of Law and Economics* 3 : 1-44.

Crettaz, Bernard — 1993, *La beauté du reste. Confession d'un conservateur de musée sur la perfection et l'enfermement de la Suisse et des Alpes*. Genève, Zoé.

Delort, Robert et François Walter — 2001, *Histoire de l'environnement européen*. Paris, PUF.

Devlin, Rose Anne et Quentin R. Grafton — 1998, *Economic rights and environmental wrongs. Property rights for the common goods*. Cheltenham/Northampton, Edward Elgar.

Gerber, Jean-David — 2006, *Structures de gestion des rivalités d'usage du paysage. Une analyse comparée de trois cas alpins*. Zurich/Coire, Rüegger Verlag.

Kissling-Naef, Ingrid, Frédéric Varone eds. — 2000, *Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung. Innovative Steuerungsansätze am Beispiel der Ressourcen Luft und Boden*. Zurich/Coire, Rüegger Verlag.

Knoepfel, Peter, Ingrid Kissling-Naef et Frédéric Varone eds. — 2001, *Institutionnelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich*. Basel/Genf/Munich, Helbing und Lichtenhahn. — 2003, *Institutionnelle Ressourcenregime in Aktion*. Basel/Genf/Munich, Helbing und Lichtenhahn.

Knoepfel, Peter, Stéphane Nahrath et Frédéric Varone — 2007, « Institutional regimes for natural resources. An innovative theoretical framework for sustainability », in P. Knoepfel ed., *Environmental policy analysis. Learning from the past for the future. 25 years of research*. Berlin, Springer : 455-506.

Le Dinh, Diana — 1992, « Le Heimatschutz, une ligue pour la beauté. Esthétique et conscience culturelle au début du siècle en Suisse », *Histoire et société contemporaines* 12.

Leimbacher, Jörg et Thomas Perler — 2000, « Juristisches Screening der Ressourcenregime in der Schweiz (1900-2000) ». Working Paper de l'IDHEAP 9/2000, Chavannes-près-Renens.

Miller, Roland de — 1999, « Matériaux pour l'histoire de l'environnement en Suisse. Patrimoine, écologie et environnement (1815-1998) ». Berne, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage. Documents « Environnement » 106.

Moor, Pierre — 1982, « Aménagement du territoire et expropriation matérielle : l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral », *Repertorio di giuris-*

prudenza patria 115 (5) : 270-286. — 2002, « L'expropriation matérielle », *Droit administratif* 2 : 741-755.

Munz, Robert, Andri Bryner et Dominik Siegrist — 1996, *Landschaftschutz im Bundesrecht*. Coire/Zurich, Rheinaubund/Rüegger Verlag.

Nahrath, Stéphane — 1999, « La "polémique de Panossière" : un objet de recherche alpine ? », in *Recherche alpine. Les sciences de la culture face à l'espace alpin*. Actes de l'atelier de recherche de l'Académie suisse des sciences humaines et sociales des 27 et 28 novembre 1998, Château de Hünigen. Berne, Académie suisse des sciences humaines et sociales : 77-99. — 2000, « Governing wildlife resources ? L'organisation de la chasse en Suisse comme exemple de régimes institutionnels de gestion d'une ressource naturelle », *Revue suisse de science politique* 1 (6) : 123-158. — 2003, « La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990 ». Thèse de doctorat. Lausanne, IDHEAP-Université de Lausanne.

Ost, François — 1995, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*. Paris, La Découverte.

Ostrom, Elinor — 1990, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, Cambridge University Press. — 2000, « Reformulating the commons », *Revue suisse de science politique* 6 (1) : 29-52.

Pfister, Christian — 1996, *Das 1950er Syndrom. Der Weg in die Konsumgesellschaft*. Bern/Stuttgart, Haupt Verlag.

Rentsch, Hans — 2003, *Umweltschutz auf Abwegen. Wie Verbände ihr Beschwerderecht einsetzen*. Zurich, Orell Füssli.

Rodewald, Reimund et Peter Knoepfel eds. — 2005, *Institutionnelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung*. Zurich/Coire, Rüegger Verlag.

Walter, François — 1990, *Les Suisses et l'environnement. Une histoire du rapport à la nature, du XVIII^e siècle à nos jours*. Genève, Zoé. — 2004, *Les figures paysagères de la nation. Territoire et paysage en Europe (XVI^e-XX^e siècle)*. Paris, Éditions de l'EHESS.

Résumé

Stéphane Nahrath, *Propriété privative et régulation du paysage en Suisse*

Partant du constat de la re-découverte récente du paysage en tant que ressource socionaturelle à préserver, l'auteur soutient l'idée selon laquelle la régulation efficace et durable d'une ressource passe par la création de droits de propriété, clairement définis et attribués aux différents groupes sociaux concernés par son usage et sa gestion. Toutefois, le paysage n'appartenant, d'un point de vue formel, à personne, ce sont en réalité les politiques publiques qui, tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle, ont créé des formes de droits d'usage sur cette ressource. Après avoir rappelé les grandes étapes de ce processus, l'auteur étudie les principales tensions qui traversent l'histoire de cette régulation. À cette occasion, les limites de notre conception moderne – privative – de la propriété (foncière) sont plus particulièrement discutées. L'article présente trois stratégies possibles pour dépasser les blocages contemporains résultant de l'hégémonie de la propriété privative.

Mots clés

politiques publiques, propriété privative, re-découverte du paysage, ressource, Suisse

Abstract

Stéphane Nahrath, *Private property and the regulation of the landscape in Switzerland*

Given the recent re-discovery of the landscape as a socionatural resource to be preserved, the idea is advanced that effectively, sustainably regulating this resource involves creating clearly defined property rights to be attributed to various social groups concerned in using and managing the landscape. From a formal viewpoint however, the landscape belongs to no one. Rights to use this resource were created by public policies during the second half of the 20th century. After recalling the main phases in this process, the major lines of tension running through the history of this regulatory process are described; and the limits of our modern (private) conception of (landed) property are discussed. Three possible strategies are presented for moving beyond the current points of blockage linked to the hegemony of private property.

Keywords

public policies, private property, re-discovery of the landscape, resource, Switzerland