

**Le paysage dans le cadre législatif et réglementaire québécois :
constats et synthèse
bloc thématique 4**

**Projet de recherche ATISÉE
(Analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale)**

Geneviève Brisson (dir.)

UQAR

2019

Auteurs :

Geneviève Brisson, LI. B. Ph. D., Université du Québec à Rimouski
Valérie Jean, M. Dév. Régional, Université du Québec à Rimouski.

Ce document a été réalisé dans le cadre du projet de recherche ATISÉE (Analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale) dirigé par Geneviève Brisson, professeure-chercheure à l'Université du Québec à Rimouski. Ce projet de recherche a bénéficié d'une subvention du CRSH (Conseil de recherche en sciences humaines du Canada).

Pour citer ce document :

Brisson, G. (dir.) (2019). *Le paysage dans le cadre législatif et réglementaire québécois : constats et synthèse. Outil sur le paysage : bloc thématique 4 : projet de recherche ATISÉE (analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale)*, Rimouski, Québec : Université du Québec à Rimouski, disponible sur le site EE@uqar.ca.

Introduction :

Le paysage, bien que de plus en plus présent lors des controverses entourant certains projets de développement, occupe une place ténue dans le cadre législatif et règlementaire québécois. Force est de constater que les balises permettant sa prise en compte dans les réflexions et décisions relatives à l'aménagement du territoire et à l'implantation de projets d'infrastructures sont inégales d'un ministère à l'autre. Le présent bloc thématique dresse un portrait succinct des différentes lois québécoises susceptibles d'influencer la prise en compte du paysage. Nous proposons également un bref survol de ce qui se fait ailleurs dans le monde afin d'apporter quelques éléments de comparaison permettant d'enrichir la réflexion sur les possibles balises du paysage.

Le cadre législatif et règlementaire québécois en matière de paysage : quelques constats

- Il n'existe **aucune loi au Québec spécifique à la notion de paysage**, contrairement à ce qui s'est fait dans plusieurs pays d'Europe.
- Il n'y a **pas de définition du paysage qui soit commune à tous les ministères**. Le paysage est inclus de manière implicite tantôt à travers la notion de biodiversité, tantôt à travers la notion de patrimoine et de cadre de vie.
- Le paysage **est peu envisagé explicitement comme un enjeu transversal** susceptible de recouper toutes les sphères des activités humaines.
- Les instances régionales par le biais des MRC qui sont responsables des questions relatives à l'aménagement du territoire sont celles qui ont le plus réfléchi à la question du paysage. Toutefois, ces **réflexions et les actions prises à l'égard du paysage sont inégales d'une MRC à l'autre** et n'assurent pas une cohérence à l'échelle de tout le territoire québécois.
- Les **informations plus systématiques relatives au paysage** (obtenues par le biais de caractérisations paysagères) **ne couvrent pas l'ensemble du territoire**.

- Les territoires jugés exceptionnels sur le plan esthétique, patrimonial ou dont la biodiversité est remarquable sont actuellement potentiellement pris en compte par le cadre législatif. **Les paysages «ordinaires» qui correspondent à la majorité des milieux de vie qui sont susceptibles de connaître des transformations dans le futur sont moins pris en compte.**
- Le **Québec accuse un certain retard** dans l'intégration pleine et entière du paysage à l'intérieur de balises législatives claires.

| Le paysage dans le cadre législatif et règlementaire québécois : brève synthèse | | | |
|---|--|---|---|
| Ministère concerné | Nom de la Loi | Ce qu'elle dit en bref | Commentaires |
| Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire | <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> (adoptée en 1979) | <ul style="list-style-type: none"> • Principal cadre législatif qui balise la planification et l'aménagement du territoire. • Demande aux MRC de produire un schéma d'aménagement et de développement et de déterminer les portions de territoire qui ont des qualités esthétiques (<i>article 5.6</i>). • En cohérence avec ce schéma, chaque municipalité doit se doter d'un plan d'urbanisme. • Le paysage est peu présent de manière explicite dans la loi. | <p>La notion de paysage est encore ténue, cependant plusieurs MRC ont intégré de manière affirmée des outils complémentaires permettant de prendre en compte le paysage dans leurs réflexions d'aménagement.</p> <p>Outre l'identification des portions de territoire à valeur esthétique, la loi ne demande pas que les enjeux paysagers soient identifiés, mais certaines MRC ont initié cette réflexion et se sont dotées d'outils de suivi et de méthodes d'acquisition de connaissances relatives à leurs paysages et parfois aux façons dont les communautés valorisent leurs paysages.</p> |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | | Ces initiatives sont toujours volontaires. |
|--|--|--|--|

| | | | |
|---|---|---|---|
| <p>Ministère de la Culture et des Communications</p> | <p><i>Loi sur le patrimoine culturel</i> (a remplacé en 2012 la Loi sur les biens culturels adoptée en 1972)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La Loi instaure la notion de paysages culturels patrimoniaux (articles 2, 17, 18) qui sont des paysages qui doivent être façonnés en partie par des activités humaines particulières : ces caractéristiques paysagères peuvent être considérées pour leur intérêt historique, emblématique ou identitaire. • La désignation de l'attribution du statut de paysage culturel patrimonial vise surtout les paysages jugés exceptionnels. • Si la désignation est donnée, la municipalité concernée doit produire un rapport de mise en œuvre d'un plan de conservation (article 24), la MRC doit l'inclure dans son schéma d'aménagement (article 23) | <p>Le paysage est surtout envisagé en fonction de l'intérêt esthétique et historique des lieux et reste vague pour tout autre paysage ne faisant pas l'objet d'un intérêt patrimonial de type paysage remarquable et emblématique.</p> <p>La loi ne concerne que peu de territoire et inclut difficilement les paysages ordinaires qui ne sont ni emblématiques, ni historiques ou remarquables.</p> <p>L'intérêt identitaire du paysage reste pour l'instant difficile à déterminer et le caractère remarquable auquel il doit renvoyer limite les réalités paysagères potentiellement couvertes par la Loi.</p> |
| <p>Remarques :</p> <p><i>Le MCC du Québec incite à «l'aménagement culturel du territoire» : Il ne s'agit pas d'une loi, mais d'une initiative qui vise à accompagner les municipalités et les MRC afin qu'elles concilient de manière plus cohérente l'aménagement du territoire et la culture au sens large. Cette initiative invite les municipalités et les MRC à travailler de près avec leurs communautés pour comprendre le territoire et le planifier collectivement sous forme de projet de territoire. Le paysage y est envisagé en tant que manifestation culturelle du territoire où chaque territoire est susceptible d'être porteur de significations pour sa population. Il s'agit d'une avancée intéressante permettant de donner plus de poids aux initiatives locales et régionales en matière de paysage.</i></p> | | | |

| | | | |
|---|--|---|---|
| <p align="center">Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques</p> | <p align="center"><i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> (adoptée en 1972 et récemment modifiée en 2018)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Le paysage n'y est pas explicitement nommé. • Le paysage est inclus dans les directives pour la réalisation des études d'impacts prévues par la Loi et concerne surtout la dimension du paysage liée à la biodiversité et aux qualités environnementales et de cadre de vie. | <p>Inclusion du paysage plus affirmée suite aux controverses autour de certains projets où le paysage a été nommé comme une préoccupation de la population.</p> <p>Dans les études d'impact, la prise en compte du paysage vise surtout à proposer des mesures d'atténuation et d'intégration visuelle des infrastructures.</p> <p>Depuis 2005, les mesures de suivi environnemental incluent le paysage en tant que composantes sociales de l'environnement.</p> |
| <p align="center">Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques</p> | <p align="center"><i>Loi sur la conservation du patrimoine naturel</i> (adoptée en 2002)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Vise à mettre en place un réseau d'aires protégées représentatives de la biodiversité. • Mentionne explicitement le paysage sous le vocable de «paysage humanisé» • Correspond à « une aire constituée à des fins de protection de la biodiversité d'un territoire habité, terrestre ou aquatique, dont le paysage et ses composantes naturelles ont été façonnés au fil du temps par des activités humaines en harmonie avec la nature et présentent des caractéristiques intrinsèques | <p>L'inclusion nécessaire de la biodiversité diminue grandement la portée de la désignation.</p> <p>La division entre nature et culture tend à restreindre le paysage au domaine de l'écologie naturelle et à lui retirer ses autres dimensions, et ce, malgré l'appellation de paysage humanisé et l'inclusion des activités humaines à l'origine du paysage désigné.</p> |

| | | | |
|---|---|--|--|
| | | remarquables dont la conservation dépend fortement de la poursuite des pratiques qui en sont à l'origine » . (article 2). | |
| Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques | <p><i>Loi sur le développement durable</i></p> <p>(adoptée en 2006)</p> <p>les 16 principes de la Loi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Santé et qualité de vie; • Équité et solidarités sociales; • Protection de l'environnement; • Efficacité économique; • Participation et engagement; • Accès au savoir; • Subsidiarité; • Partenariat et coopération intergouvernementale; • Prévention; • Précaution; • Protection du patrimoine culturel; • Préservation de la biodiversité; • Respect de la capacité de support des écosystèmes; • Pollueur payeur; • Internalisation des coûts. | <ul style="list-style-type: none"> • Se veut un cadre de gestion pour tous les ministères et organismes québécois. • La Loi inclut 16 principes qui recoupent toutes les sphères des activités humaines. • Le paysage est inclus en tant que patrimoine culturel incluant les biens, les lieux et les paysages associés à des savoirs et à des traditions (article 6). | <p>Le paysage traverse néanmoins implicitement plusieurs principes de la loi, notamment à travers la protection de l'environnement, la santé et la qualité de vie.</p> <p>Cette loi pourrait jouer un rôle structurant favorisant une prise en compte plus cohérente et englobante du paysage dans l'ensemble des actions gouvernementales.</p> <p>Néanmoins, la loi est un cadre de référence pour les politiques publiques et les actions gouvernementales, mais reste peu applicable concrètement sur le terrain.</p> |

Survol de l'inclusion de la notion de paysage dans le cadre législatif ou réglementaire ailleurs dans le monde

| Pays | En bref |
|--------------------------------|--|
| Europe | <p>Signature en 2000 de la <i>Convention européenne du paysage</i> qui dote l'Europe d'une définition commune du paysage défini comme étant :</p> <p><i>« partie de territoire telle qu'elle est perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations »</i></p> <p>Buts de la Convention :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages y compris les paysages dit «ordinaires» • S'assurer que les pays signataires s'engagent à reconnaître juridiquement le paysage comme une composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, faisant du paysage un des fondements de l'identité des populations • S'assurer de mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage • Intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelles, environnementales, agricoles, sociales et économiques, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. |
| France | <p><i>Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages</i> adoptée en 1993</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porte sur la protection et la mise en valeur des paysages naturels, urbains, ruraux, exceptionnels ou banals. • Cette loi complète la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et modifie certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques. • Elle donne un statut officiel au paysage et place le paysage au cœur de l'action publique • Les PNR sont un des outils permettant l'adoption de charte de paysage visant à mettre en cohérence les différents acteurs des collectivités locales sur cette question. |
| Espagne (Catalogne) | <p><i>Loi catalane sur la protection, la gestion et l'aménagement du paysage</i> adoptée en 2005</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confère une protection juridique aux paysages catalans ainsi que des outils de gestion et de mise en valeur. • La Catalogne dans cette foulée s'est dotée d'un observatoire du paysage chargé par le gouvernement d'effectuer un catalogue sur le paysage pour l'ensemble du territoire catalan. • But de ce catalogue : avoir une vue d'ensemble des problématiques paysagères et une gestion cohérente des politiques sectorielles pouvant modifier les paysages. Tous les territoires sont concernés y compris les paysages dits «ordinaires». • Des méthodes participatives ont enrichi le catalogue et permettent d'avoir des informations sur les valorisations faites par les habitants de leurs paysages. |

| | |
|--------------------|--|
| Royaume-Uni | <p><i>Loi sur les parcs nationaux et l'accès à la campagne</i> adoptée en 1949, la Loi CROW adoptée en 2000 (Loi sur la campagne et le droit de circuler <i>Countryside and right of way</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vise la protection et la gestion des paysages significatifs. • Les paysages humanisés sont reconnus depuis plusieurs décennies, notamment à travers la reconnaissance des paysages de campagne comme caractéristiques culturelles anglaises. • Mise en place d'un statut spécifique relatif au paysage avec l'instauration des régions de beauté remarquable (areas of outstanding natural beauty). • Le Royaume-Uni a mis en place une méthodologie de caractérisation des paysages qui couvre l'ensemble du territoire (Landscape character assessment) |
| Suisse | <p><i>Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (article 78) de la nouvelle constitution suisse</i> en 1967</p> <ul style="list-style-type: none"> • Est la base légale de la protection de la nature et des paysages. • Permet un droit de recours aux communes et aux associations pour la protection de la nature et des paysages. • L'office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a procédé à une évaluation de l'évolution des paysages suisses à l'échelle du pays ce qui devient un document de référence. |
| États-Unis | <p>Il n'y a pas de loi spécifique au paysage et cette question est traitée indirectement par les politiques sectorielles. Les interventions relatives au paysage sont l'affaire des États. Certains États sont plus actifs que d'autres. Chaque État a le pouvoir d'adopter une législation obligeant les municipalités à inclure des mesures de protection et de mise en valeur de leurs paysages.</p> |

Pour en savoir plus :

Office fédéral de l'environnement, des Forêts et du paysage (OFEFP) (2003). «Paysage 2020, analyses et tendances». *Cahier de l'environnement*, No. 352. Berne, 152 pages.

Document d'analyse et de synthèse des connaissances et des tendances des évolutions des paysages suisses. Le document dresse d'abord un état des lieux et ensuite propose un travail prospectif cohérent avec les objectifs du développement durable afin de comparer les dynamiques présentes et les paysages souhaités collectivement pour l'avenir.

Paquette, S., Poullaouec-Gonidec, P., Domon, G. (2008). *Guide de gestion des paysages au Québec. Lire, comprendre et valoriser le paysage.* Chaire en paysage de l'Université de Montréal, 97 pages.

Guide qui présente les grandes lignes pour une gestion collective des paysages. Il aborde les enjeux du paysage, les méthodes de connaissances des paysages sous l'angle physico-spatial et sous l'angle socio-culturel, et un panorama des outils législatifs et réglementaires québécois qui encadrent le paysage. Enfin, quelques outils de valorisation du paysage et des informations relatives à la façon de conduire un projet de paysage sont présentés.

Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions (2006). *Cadre de référence pour la protection des paysages : quelques expériences étrangères.* 14 pages.

Québec, ministère de la Culture et des communications (2017). *Territoire hérité, habité, légué – l'aménagement culturel du territoire*. 70 pages. [en ligne] https://www.mcc.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Amenagement_culturel_du_territoire/Guide_en_aménagement_culturel_du_territoire-18-05.pdf

Pour des informations sur les Lois québécoises :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-19.1>

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/P-9.002>

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/Q-2>

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-61.01>

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/D-8.1.1>

Pour des informations sur la Convention européenne du paysage :

<https://www.coe.int/fr/web/landscape/about-the-convention>

Pour des informations sur la Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages en France :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000541949&categorieLien=id>

Pour la Loi catalane sur la protection, la gestion et l'aménagement du paysage en Catalogne :

http://www.catpaisatge.net/fitxers/Llei_Paisatge_fr.pdf

Pour la Loi sur les Parcs nationaux et l'accès à la campagne au Royaume-Uni :

<http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC143117>

Pour la Loi sur la protection de la nature et des paysages en Suisse :

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19660144/201701010000/451.pdf>