

**LE DROIT FRANÇAIS DU PAYSAGE  
ÉTOUFFE-T-IL  
LES EXPERTISES CITOYENNES ?**

Arnaud de Lajartre,  
Maître de conférences en droit public  
Université d'Angers - France

# CEP et droit français du paysage : quelles expertises reconnues ?

- Un droit français d'une centaine d'années.
- Un droit alimenté par les droits du patrimoine, de l'environnement, de l'urbanisme, etc.
- Une progressive démocratisation de ce droit : enquête publique, consultation, concertation...
- La place des expertises : une affaire de fond mais aussi (et surtout ?) de procédures !
- Des procédures modifiées, mais inégalement selon les outils (MH, sites, PLU, etc.).
- Des procédures, terrains de conflits d'acteurs.

# LE DROIT FRANÇAIS DU PAYSAGE ÉTOUFFE-T-IL LES EXPERTISES CITOYENNES ?

I - Un droit du paysage inégalement  
ouvert à la participation citoyenne

II - Un paysage du droit,  
terrain de conflits d'expertises

# I - Un droit du paysage inégalement ouvert à la participation citoyenne

- 1° - Des législations pionnières mais fermées à l'expression citoyenne
- 2° - Un droit du paysage rénové par l'avènement de la démocratie participative
- 3° - Le droit français du paysage sommé d'écouter davantage l'expertise locale

## I -1° - Des législations pionnières mais fermées à l'expression citoyenne

- Autres temps, autres moeurs : la toute puissance de l'Etat ! Le roi ne peut mal faire...
- Les premières lois françaises de protection des monuments bâtis par l'homme ou par la nature sous la seule expertise des services nationaux.
- Loi 31 décembre 1913 (monuments historiques et leurs abords en 1943 – périmètre de 500 m.), loi du 2 mai 1930 (sites classés ou inscrits), loi 4 août 1962 (secteurs sauvegardés) : pas de concertation, même pas d'enquête publique.

## I - 2° - Un droit du paysage rénové par l'avènement de la démocratie participative

- Acte I de la décentralisation (1982-1983), en particulier en droit de l'urbanisme (si POS).
- Développement de l'enquête publique (1983).
- Développement de la démocratie participative (lois A.T.R. 1992, Voynet 1999, 2002 démocratie de proximité)
- Création des ZPPAU(P en 1993 avec loi Paysage) en 1983, avec enquête publique, aujourd'hui remplacées par des AVAP (concertation + E.P.).
- L'urbanisme, moteur du paysage : obligation de concertation (L. 300-2) pour SCoT, PLU, ZAC, etc.

# I - 3° - La législation française du paysage sommée d'écouter davantage l'expertise locale

- Avènement du droit international en matière de participation : Conventions Aarhus + Florence.
- En droit français : principes d'information et de participation (loi Barnier 1995 / code de l'enviro.)
- Charte constitutionnelle pour l'environnement (2005), article 7 : droit pour toute personne d'être informée, et « de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».
- 1<sup>ère</sup> QPC « sites » (23 nov. 2012) : le Conseil constit. sanctionne l'Etat pour non respect art. 7 (QPC SRCAE).
- Projet de loi Patrimoines : procédure d'EP dans tous les cas (MH – sites – Sect. Sauveg.), même pour déclasser.

## II - Un paysage du droit, terrain de conflits d'expertises

- 1° - L'expertise citoyenne ignorée par la décentralisation ?
- 2° - La décentralisation court-circuitée par l'expertise d'Etat
- 3° - L'expertise d'Etat bradée par ... l'Etat ?



## II - 1° - L'expertise citoyenne ignorée par la décentralisation ?

- Participation citoyenne = pas toujours une expertise : conciliation difficile entre patrimoine commun, intérêt général et intérêts particuliers. Résistance au changement.
- L'expertise d'usage : une expertise scientifique ?
- En général, faible participation des habitants aux procédures de concertation. Problème de la représentativité (ex : moyenne d'âge).
- Mais passage parfois difficile entre démocratie participative et démocratie représentative : les élus suivent plus facilement l'expertise technique de leurs services que celle de la société civile. La concertation, une boîte noire ?
- Ecoute des expertises plus efficace avec monde associatif (procédure de concertation, EP, participation à des organismes consultatifs).

## II - 2° - La décentralisation court-circuitée par l'expertise d'Etat

- Beaucoup de procédures encore aujourd'hui sous maîtrise de l'Etat, soit dans la mise en place du périmètre de protection, soit dans le régime d'autorisations.
- Commission départementale des sites et paysages : instance d'échanges d'expertise, mais aussi terrain de conflits entre élus, associations et services de l'Etat (et parfois personnalités qualifiées)
- Le régime des autorisations de travaux en espaces protégés par l'Etat, « force nucléaire » des services déconcentrés. Droit de veto de l'ABF ou de l'inspecteur des sites sur les projets privés mais aussi publics.
- Décentralisation du paysage inachevée, pour le moment...

## II - 3° - L'expertise d'Etat bradée par ... l'Etat ?

- L'Etat ne parle pas d'une seule voix : des expertises parfois divergentes, des « prés carrés ». Le paysage, sous monopole du ministère de l'environnement ?
- Les contradictions internes des services de l'Etat : DREAL, DRAC, STAP et DDT. Vision sectorielle (comme certaines asso.) ou vision « développement durable ».
- Crise budgétaire et crise des expertises : l'Etat a-t-il encore les moyens de son (ses) expertises ?
- Demain, le recul (de l'abus) de position dominante des experts de l'Etat ? Quel impact sur les paysages ?
- Actuellement 2 projets de loi (Patrimoines et Biodiversité), reflets de ces batailles d'experts.

# Conclusion

- Un droit français qui laisse formellement aujourd'hui une place croissante aux expertises citoyennes : la population et les associations ne sont plus bâillonnées.
- Un usage de ces procédures qui n'est pas à la hauteur des possibilités offertes : la société civile manque de voix. L'Etat continue à faire peur. Tant mieux ?
- Des procédures évidemment instrumentalisées par les structures les plus actives.
- Exemple avec les « grandes gueules » de l'éolien.
- Demain, un recul de l'expertise d'Etat au profit du local.