

ETUDE DE DROIT COMPARÉ SUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIÈRE DE PAYSAGE DANS LE CONTEXTE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE

La Convention de Florence va entrer en vigueur le 1er mars 2004, impliquant de la part des Etats parties à cette Convention une conformité de leurs normes internes respectives avec les ambitions de la Convention.

En matière de participation du public, cette mise en conformité est particulièrement essentielle dans la mesure où les individus participent à la fois à l'identification du paysage, à sa protection, sa gestion et sa mise en valeur. Des procédures doivent exister au moment opportun pour donner au public les moyens d'intervenir à tous les stades.

En respectant les objectifs formulés dans la Convention de Florence, les Etats parties respectent aussi les ambitions participatives clairement énoncées dans la Convention d'Aarhus, de même que la volonté du Conseil de l'Europe de développer la citoyenneté sur le terrain et de renforcer la pratique de la démocratie.

A travers l'étude de 12 Etats européens - l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède, la Turquie - plusieurs tendances ont été observées.

En particulier, la participation ne figure pas comme un principe général à valeur légale pour l'ensemble des pays consultés. Néanmoins, elle donne lieu à certaines dispositions ponctuelles dans la plupart des pays.

S'agissant de la notion de "public", elle n'est pas interprétée partout de façon identique. Globalement, il est possible de distinguer les Etats pour lesquels le public s'entend des particuliers, et les Etats pour lesquels le public désigne également, pour l'essentiel, les autorités étatiques, régionales et locales et les professionnels. La participation doit être ouverte à tout public, y compris les enfants, même s'il n'est pas directement et juridiquement concerné. De même, au niveau de l'ouverture des structures chargées de la politique paysagère, soit cette ouverture s'entend sans restriction, soit cette ouverture est essentiellement concentrée sur les autorités locales et régionales et les associations.

Dans tous les cas, les procédures existantes révèlent l'absence de distinction entre les institutions chargées de la conception des politiques du paysage et celles chargées de la réalisation des politiques du paysage. La distinction du public à ces deux stades distincts n'est d'ailleurs pas prévue. De même, il n'existe pas véritablement de dispositions internes aux Etats consultés spécifiques à la définition des objectifs de qualité paysagère.

De plus les politiques publiques prennent généralement en compte le paysage, de manière directe ou indirecte. Il en est ainsi en particulier des politiques de l'environnement et de la conservation de la nature, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de la protection du patrimoine.

Mais il n'existe que très peu d'instruments spécifiques à la politique du paysage et les procédures de participation mises en œuvre sont celles relatives à l'élaboration d'autres instruments. Les dispositions qui influent directement ou indirectement sur le paysage concernent surtout le paysage remarquable et le paysage urbain. Par contre, les notions de paysage dégradé ou de paysage transfrontalier sont rarement abordées.

En définitive, s'il est admis que les procédures de participation jouent en faveur d'une intégration des préoccupations paysagères dans la mise en œuvre des politiques publiques, il existe néanmoins un certain déficit des procédures de participation et une identification lacunaire du paysage. L'effet de la participation du public sur la décision finale reste mesurée.

Dès lors, pour combler ces différentes lacunes et intégrer progressivement les ambitions de la Convention européenne du paysage en matière de participation du public, plusieurs orientations peuvent être proposées. Elles visent principalement :

- une sensibilisation et une éducation du public au paysage ;
- un effort au niveau de la formation et de la recherche ;
- une révision des modalités de participation en matière paysagère ;
- une intégration plus systématique de la protection des paysages au niveau des diverses politiques

sectorielles.