

# **Royaume-Uni**

## **1. Aperçu de la législation**

### **1.1. Cadre réglementaire**

Le cadre réglementaire concernant l'aménagement du territoire et de l'urbanisme est centralisé au niveau du gouvernement : un plan national de développement précise les priorités et les modalités d'application par secteurs d'activités. Le plan national peut être adapté en partie au niveau des régions et des « Councils » par les autorités régionales et locales.

### **1.2. Procédure**

Nous considérons ici les cas de demandes qui relèvent des Councils. Les autorités locales de développement décident de délivrer le permis sans devoir en référer à une instance régionale ou nationale.

#### **Etape 1 : Etude d'impact sur l'environnement (EIA)**

Les projets sont groupés par classe selon qu'ils sont soumis ou pas à une Etude d'Impact sur l'environnement avant l'introduction de la demande de permis.

##### **Projets de classe 1**

- Font obligatoirement objet d'une EIA.

##### **Projets de classe 2**

- Ce sont les autorités locales qui évaluent si les projets doivent être soumis à une EIA sur base de critères définis par le législateur (décision appelée « screening opinion »).
- Si le projet est soumis à une EIA et que l'exploitant estime que ce n'est pas justifié, il peut introduire un recours en annulation devant le Secrétaire d'Etat qui prendra une décision finale (appelée « screening direction »).

##### **Projets de classe 3**

- Ne font pas objet d'une EIA.

Il est *conseillé* à l'exploitant de consulter les autorités locales avant de commencer leur EIA afin d'en déterminer conjointement et de façon définitive le contenu. Si les autorités ne sont pas consultées, elles seront autorisées à refuser l'EIA si elles estiment que les informations contenues sont insuffisantes.

La procédure de l'EIA est la suivante :

- Les autorités locales choisissent des consultants statutaires : les consultants statutaires devront fournir toutes les informations dont ils disposent à l'exploitant pour les besoins de l'EIA.
- L'exploitant conduit l'étude EIA qui doit contenir : (1) une description du projet et de son impact sur l'environnement, (2) la description d'actions alternatives, (3) la présentation de mesures visant à réduire les impacts négatifs sur l'environnement, (4) la justification de son choix.
- Le rapport de l'EIA doit être remis en même temps que la demande de permis aux autorités locales ainsi qu'aux consultants statutaires et au Secrétaire d'Etat.

La législation n'exige pas que le rapport d'EIA soit rendu public avant l'introduction de la demande de permis, l'exploitant n'est pas non plus tenu d'informer ou de consulter le public.

### Etape 2 : Demande de permis

Le promoteur d'un projet doit obtenir des autorités locales (Local Planning Authorities) un permis (« planning permission »).

Généralement, le promoteur rencontre les autorités locales avant d'introduire sa demande, discute de la faisabilité juridique de son projet (respect du plan de développement local, régional et national « planning plan ») et un accord informel est obtenu.

La procédure d'obtention d'un permis est la suivante :

- Les autorités locales informent la population par voie d'affichage, par la presse ou encore via des débats sur les chaînes télévisées locales - les voisins directs sont prévenus individuellement par courrier ;
- Les habitants ont accès au dossier durant une période de minimum 6 semaines ;
- Endéans ces 6 semaines, les riverains peuvent faire parvenir leur avis aux autorités locales par écrit.
- La décision émane des autorités locales : celle-ci peut être conditionnelle ou inconditionnelle. Elle se fonde sur des considérations techniques de respect des plans de développement national et régional et sur les conclusions de l'EIA si elle a eu lieu.

### Etape 3 : Recours et enquête publique

Le promoteur peut interjeter appel auprès du Secrétaire d'Etat (Secretary of State) contre un refus de permis ou contre certaines décisions imposées par les autorités locales. Les parties représentées peuvent être des individus, des organes gouvernementaux, des associations, etc. Les débats sont publics. Un inspecteur indépendant est désigné par les autorités locales et préside les audiences. Il est assisté dans sa tâche par des « assesseurs » chargés d'évaluer les arguments techniques avancés par les parties.

A ce stade, trois scénarios sont possibles :

- Scénario 1 : sauf demande expresse des parties, l'inspecteur est chargé d'organiser une enquête publique qui prendra fin lorsqu'il estimera que toutes les parties ont été écoutées. L'enquête publique analyse le projet mais ne propose pas d'alternative.
- Scénario 2 : les parties peuvent décider de commun accord de procéder à une audience présidée par l'inspecteur.
- Scénario 3 : les parties peuvent décider de commun accord de procéder à une représentation écrite. Dans ce dernier cas, les parties envoient leurs commentaires au ministère concerné ainsi qu'à leurs opposants afin de leur permettre de réagir.

La décision finale dépend du ministre responsable. Elle tient compte de la demande initiale, des conclusions de l'EIA le cas échéant, des motifs de l'introduction en recours et des conclusions de l'enquête publique. Une fois que la décision est rendue publique, les parties qui ont été entendues lors de l'enquête publique peuvent introduire un second recours auprès de la Cour Suprême endéans les trois mois. Les recours peuvent avoir trait à des vices de procédure, introduction d'éléments nouveaux, etc. S'il perd son procès, le promoteur prendra en charge toutes les dépenses liées au recours intenté.

En 1997-1998, 76% des promoteurs et leurs opposants ont choisi de procéder à une représentation écrite, 16% à une audition et seulement 8% à une véritable enquête publique.

On recense approximativement 480 000 demandes de permis par an :

- environ 85-90% sont refusées ;
- 15 000 font l'objet un recours ;
- un tiers des recours conduisent à une révision de la décision.

Les enquêtes publiques sont réputées pour leur efficacité en matière de résolution de conflits notamment parce que tout citoyen peut se présenter aux débats – sans qualification particulière requise – et que tout argument est pris en considération et transcrit au dossier par l'inspecteur.

Toutefois, l'enquête publique – et à un niveau plus général, la participation du public – intervient à un stade déjà très avancé de la procédure : durant l'EIA, le public n'est pas obligatoirement avisé ni consulté, la décision d'octroi du permis ne tient pas compte de leur avis ; les intérêts ou les inquiétudes de la population ne sont prises en compte que lorsqu'un recours est introduit.

Par ailleurs, d'autres critiques sont régulièrement évoquées :

- la neutralité des assesseurs et des inspecteurs est parfois mise en cause ;
- les procédures d'audiences publiques aboutissent rarement au rejet d'un projet mais à quelques modifications dans le plan d'aménagement : cet état de fait entraîne souvent une certaine frustration ou déception de la part de la population à l'égard des procédures de participation du public.

- D'un point de vue financier, les promoteurs ont l'avantage d'être mieux représentés lors des débats (avocats spécialisés, etc.) et d'autre part, étant donné que les audiences ont lieu pendant les heures de travail, il peut s'avérer coûteux pour un particulier d'assister et d'intervenir aux débats.

En 1998, le gouvernement britannique a entamé une modernisation du système de planification qui est toujours en cours. Les révisions envisagées ont pour objectif :

- améliorer l'efficacité et l'efficience du système (réduction des délais de réponse, présentation succincte des plans de développement national) ;
- intégrer les principes de développement durable dans le plan de développement ;
- assurer la protection de l'environnement via les études d'incidences (augmentation du nombre de projets soumis à EIA) ;
- renforcer la communication et la coopération entre les autorités locales, les autorités régionales et les autorités nationales.

Si les nouvelles propositions de loi réservent une attention particulière au respect de l'environnement et au développement durable, elles tiennent très peu compte de systèmes d'information et de participation de la population ; les procédures de participation du public demeurent réactives et peu effectives.

---

## **2. Cas West Wood**

### **2.1. Le projet**

Le West Wood est un bois de ± 250 ha situé dans le district de Shepway (population 95.000) sur la côte sud-est du Kent (non loin de Folkestone). Ce bois fait partie de la forêt de Lyminge protégée pour sa biodiversité (classée site de « Nature Conservation Interest »).

En juin 1994, le site de West Wood est choisi pour accueillir le nouveau centre de vacances « Oasis Village », sur une superficie de 200 ha et pouvant héberger 4.000 vacanciers. Le projet inclut la construction de villas en front de mer, des pavillons en forêt ainsi que des studios et appartements.

Shepway est un district relativement pauvre comparé aux autres régions du Kent : la construction du centre de villégiature favoriserait un développement économique non négligeable, notamment par la création d'emplois. Toutefois, le projet risque de mettre en péril la biodiversité du bois, et de pomper exagérément dans les réserves d'eau de la région.

A quelques semaines de l'annonce du projet, les riverains se rallient et décident de créer un groupe de pression assez bien structuré « Save Lyminge Forest Action Group » (SLFAG) et tentent d'empêcher la mise en route du projet.

### **2.2. Déroulement**

Juillet 94 :

- Les promoteurs de l'Oasis Village soumettent leur projet au Conseil du district.

Août 94 :

- Le SLFAG entame une campagne de sensibilisation féroce.
- En réaction, se crée l' « Oasis Village Support Group », un groupe de riverains qui se positionne en faveur du projet ; leur action restera très en retrait durant toute la période du conflit.

Novembre 94 :

- Malgré les protestations, la proposition est acceptée par les autorités locales.

Avril 95 :

- Insatisfait par la décision du Council, le Département de l'Environnement interjette appel et requiert que le permis soit accordé par le Ministre d'Etat ; une enquête publique est alors décrétée et se tiendra pendant 8 semaines.

Février 96 :

- Suite à l'enquête publique, le Ministre approuve la demande de permis, nonobstant l'avis contraire de la population et sans moduler la proposition initiale.

Mars 96 :

- L'association des riverains (SLFAG) introduit un second appel auprès de la Cour Suprême qui approuve une fois de plus le projet. La SFLAG introduit alors un recours au près de la House of Lords qui lui est refusé.

Avril 96 :

- Des groupes environnementalistes indépendants (« eco-warriors ») interviennent alors dans le conflit et établissent un campement dans le bois afin d'empêcher la construction du village de vacances. Ces derniers reçoivent le soutien et la sympathie de la population qui leur fournit de la nourriture et des couvertures. La Commission des Forêts (propriétaire du terrain) obtient un ordre d'expulsion des « campeurs ».

## 2.3. Acteurs et discours

Les acteurs ont des conceptions différentes de l'occupation de leur territoire : pour certains il est un cadre de vie à préserver, une réserve naturelle à protéger vu la biodiversité particulière, une zone à développer économiquement ou un champ de bataille où s'affrontent des choix idéologiques.

### Favorables au projet

#### Le promoteur du projet

#### Les autorités locales (discours dominant)

#### Oasis Village Support Group

- **Discours utilitariste** : en raison des retombées évidentes du projet en terme de développement économique de la région, la majorité des élus locaux soutiennent le projet depuis le début. Une partie de la population (souvent les habitants de longue date) est également sensible à la création d'emplois que générera le projet. De plus, les autorités locales soutiennent que les ressources naturelles du West Wood seront gérées de manière plus adéquates que précédemment.

### Opposants au projet

#### Save Lyming Forest Action Group

#### Les autorités locales (discours minoritaire)

#### Groupe environnementaliste externe « Eco Warriors »

- **Discours protectionniste** : ce discours est principalement tenu par les riverains qui ont formé le SFLAG quelques semaines après l'introduction de la demande et qui ont conduit la campagne d'opposition avec vigueur. Ils revendiquent avant tout la protection de leur cadre de vie – et de leur qualité de vie – qui est rudement mis en péril par la construction de l'Oasis Village.

- **Discours environnementaliste** : une minorité au sein des autorités locales sont opposées au projet et défendent la protection de la biodiversité de la forêt et des ressources aquifères.
- **Discours idéologique** : ce discours est tenu par les organisations environnementalistes qui sont intervenues en fin de conflit : leurs arguments sont liés à la défense de valeurs environnementales plus générales (protection de la nature et du patrimoine naturel pour les générations futures). Leurs revendications dépassent clairement le contexte local.

## 2.4. Stratégies mises en œuvre

### Promoteur

- **Stratégie type « profil bas »**  
 Cette stratégie est favorisée par le système légal anglais et l'habitude de négocier de façon informelle l'accord avec les autorités locales préalablement à l'introduction officielle du projet.

### Opposants

- **Stratégie du recours juridique** (SFLAG)  
 Tous les recours possibles ont été intentés par l'association « Save Lyning Forest Action Group », sans succès. Dans le système législatif anglais, celui qui perd la cause doit couvrir les frais liés au procès des deux parties. Malgré le risque de coûts élevés, cette option implique la mise en œuvre d'une enquête publique et assure ainsi à toutes les parties d'être prise en considération avant d'arrêter la décision.
- **Stratégie type droits civils** (Eco Warriors)  
 Ces stratégies ne reposent pas sur un recours en justice mais s'appuient sur des principes généraux tels que les droits de l'homme, les droits civils, la liberté d'expression ou la protection de l'environnement. Elle vise la mobilisation de l'opinion publique par des actions médiatiques ou des pressions au niveau des décideurs et des pouvoirs publics. Cette stratégie a été développée principalement par « Eco Warriors » au nom de la protection de l'environnement dont les actions à la « Greenpeace » visent à sensibiliser l'opinion publique et dépassent le contexte local.

## 2.5. Facteur de rigidification

- Le manque de transparence : les autorités et le promoteurs ont conclu un accord informel avant l'introduction officielle de la demande. Bien que cette pratique soit une habitude courante au Royaume-Uni, il n'empêche qu'elle contribue à exacerber un sentiment de frustration au sein des riverains.

- L'accès limité à l'information : bien que le cadre légal ait été respecté, les autorités locales et le promoteur ont tenu la population aussi ignorante que possible et ce dès le début de la procédure. De ce fait, la population a rapidement développé un sentiment d'injustice vis à vis des autorités locales.
- La loi britannique ne prévoit aucune procédure d'information ou de négociation avant l'introduction d'un premier recours. Une réunion de concertation a eu lieu mais de façon tardive. A ce stade les parties sont de toutes façons dans un cadre conflictuel marqué. Si l'on considère par ailleurs que la partie qui perd le procès doit couvrir les frais juridiques totaux, le climat ne favorise plus les échanges constructifs.
- Les acteurs ont développé rapidement des critiques personnelles à l'égard de leur opposants: « ils ont des centres de vacances ailleurs » , « ils sont vénéreux et agressifs ». Ce genre de considérations personnelles augmente rapidement les tensions.
- Lors de la phase la plus chaude du conflit, les opposants (surtout les groupes environnementalistes) se sont référés à des principes de justice tels que la défense de l'environnement. A ce stade ce sont des conflits idéologiques qui sont entrés en ligne de compte, et il est difficile de partir sur de telle conceptions pour résoudre un problème concret.

## Conclusion

Les principaux facteurs de rigidification sont dus d'une part à l'état de la procédure légale en vigueur en U.K et d'autre part à la radicalisation du conflit.

La population n'a pas été consultée à un stade précoce du conflit car cela n'est pas obligatoire. La réaction a été une radicalisation des positions et l'intervention d'une organisation extérieure dont les motivations dépassent le cadre local et se fondent sur la défense de positions idéologiques, ce qui a positionné le conflit à un niveau beaucoup plus passionnel.

Cette intervention aurait eu moins de sens dans un contexte où la concertation et la consultation sont à la base de la prise de décision. On peut néanmoins se demander si de telles interventions ne sont pas cependant nécessaires lorsqu'il n'y a pas de communication entre population et pouvoirs publics, n'est-ce pas là une des dérives des conflits que craignent les pouvoirs publics wallons et européens.



### **3. Conclusion générale Royaume-Uni**

Critères normatifs	Législation U.K.			Cas West Wood		
	oui	non	Pas info	oui	non	Pas info
<b>Information sur le contenu du projet et ses incidences</b>						
Existante avant la première décision	X			X		
accessibilité (horaire, coût)	X				X	
vulgarisation	X			X		
<b>Expertise ou E.I.E</b>						
neutralité reconnue par tous						X
contenu écologique	X			X		
contenu technique	X			X		
contenu cadre de vie	X			X		
contenu santé	X			X		
vulgarisation	X			X		
<b>Consultation des riverains</b>						
existante	X			X		
avant la première décision	X			X		
orale (par écrit uniquement)		X			X	
avis relayé au niveau de l'organe de décision	X			X		
<b>Concertation (1) Enquête Publique</b>						
existante	X			X		
avant première décision		X			X	
présence médiateur externe	X			X		
travaux de sensibilisation et information préalables				X		
conclusion relayée au niveau de l'organe de décision	X			X		
débat constructif, caractérisé par l'écoute					X	
<b>L'autorité politique locale</b>						
transparence des procédures de décisions du point de vue des riverains					X	
transparence des procédures de décisions du point de vue des promoteurs				X		
absence de parti-pris reconnu par les riverains et les promoteurs					X	
<b>Les riverains</b>						
mouvement structuré				X		
représentativité					X	
<b>Les ONG's</b>						
expérience passée				X		
dialogue avec autorités					X	
<b>Gestion post-implantation</b>						
Comité d'accompagnement		X			X	
Représentativité mixte		X			X	

Remarques :

*(1) La procédure d'enquête publique et la tenue de la réunion de concertation n'a lieu que après introduction d'un recours. Une réunion de concertation publique doit en principe avoir lieu mais peut également être remplacée par une consultation individuellement de façon orale ou écrit ou si les parties le demandent. C'est souvent le cas étant donné que la partie perdante aura à supporter les frais de l'enquête publique.*

Le Plan de Développement National (planning national plan) détermine les priorités d'actions du gouvernement britannique ainsi que les modalités d'application pour tout ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'urbanisme. A un niveau local, les autorités locales de développement (Local planning Authorities) ont le devoir d'évaluer les demandes de permis en fonction uniquement des directives incluses dans le plan national.

La population n'est consultée à aucun stade de la planification, ni au niveau national, ni au niveau local. La seule possibilité d'émettre son avis ne survient que si elle entame une procédure de recours en justice

Le cas analysé date de 1994. Le cadre légal britannique n'a cependant pas beaucoup évolué depuis, du moins en ce qui concerne les principes qui sous-tendent le mécanisme de décision et la répartition des pouvoirs.

Si certains amendements ont été introduits dans la législation actuelle, principalement pour la protection de l'environnement, il est à noter qu'aucune mesure ne prévoyant une consultation de la population ou une information en amont du projet n'est envisagée. Le pouvoir de décision reste entre les mains des autorités locales et les textes officiels continuent à encourager les contacts et les accords informels entre ces dernières et les exploitants, avant l'introduction de la demande, afin d'éviter des retards et des difficultés par suite.

---