

# Les évolutions du droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne en 2001 et 2002<sup>(1)</sup>

PHILIP BOOTH

Professeur à l'université de Sheffield

L'année 2002 a été marquée par l'engagement d'une refonte majeure du droit de l'urbanisme en Angleterre et au Pays de Galles. Cette refonte du droit, qui a été présentée, de manière peut-être excessive, comme étant la plus grande réforme depuis le *Town and Country Planning Act* de 1947, mérite donc une analyse permettant de mieux comprendre ses origines et ses effets potentiels.

Dès les élections de 2001, le gouvernement a annoncé son intention de réformer la loi et son Premier ministre, T. Blair, a nommé Lord Falconer ministre de l'urbanisme et lui a confié la tâche de mener à bien cette réforme. Lord Falconer a agi avec promptitude et a fait paraître en décembre 2001 le *planning green paper*<sup>(2)</sup> qui dégage les grandes lignes des réformes proposées. Ensuite s'est déroulée une période de consultation; les résultats de cette dernière ont donné lieu, en juillet 2002, à la publication de deux livres blancs; le projet de loi (*Planning and Compulsory Purchase Bill*) a été déposé en décembre; on peut penser que la loi fera l'objet de l'assentiment royal au cours de l'été prochain.

Avant d'examiner le contenu des réformes proposées, il convient de rappeler les traits essentiels du droit de l'urbanisme actuel et quelques-uns des problèmes qu'il pose. Tout d'abord il faut souligner que le système anglais est nettement différent de ceux qui relèvent de la tradition de droit administratif codifié de l'Europe continentale. Il est marqué d'une part par

<sup>(1)</sup> Voir J.-B. Auby, Le droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne, *Afduh* 1999, n° 3, p. 497-513; Philip Booth, L'évolution du droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne en 1999 et 2000, *Dauh* 2001, n° 5, p. 645-653.

<sup>(2)</sup> *Planning: delivering a fundamental change.*

une hiérarchie de plans d'urbanisme, indicatifs et non réglementaires, qui ne sont pas opposables aux tiers, et d'autre part par l'existence d'un pouvoir discrétionnaire reconnu par la loi aux collectivités locales intéressant l'élaboration des plans et l'octroi des permis. Il convient également de noter que ce droit de l'urbanisme qui propose une liberté d'action aux décideurs relève d'une tradition de droit écrit qui définit les limites du pouvoir des administrations sans pour autant essayer de codifier toutes les possibilités d'action. D'où la distinction anglaise entre *law* (la loi) dont l'interprétation est l'apanage des juges et *policy* (la politique) qui englobe les choix ouverts à l'administration qui en principe n'intéressent pas les juges en tant qu'ils respectent les limites imposées par la loi. Dans le droit de l'urbanisme cette liberté d'action est partagée par les administrations centrales et locales : ainsi les collectivités locales qui sont les bénéficiaires de cette possibilité d'agir librement sont contrôlées à leur tour par la politique édictée par le gouvernement.

Les grandes lignes du système actuel remontent au *Town and Country Planning Act* de 1947, qui est lui-même le résultat d'une réflexion approfondie sur les faiblesses de l'encadrement juridique de l'urbanisme de la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle. La loi de 1947 a été révisée à plusieurs reprises et la loi actuelle, approuvée en 1990, constitue une sorte de codification d'une série de révisions antérieures. La loi de 1990 a fait à son tour l'objet d'une révision par le *Planning and Compensation Act* de 1991.

La hiérarchie actuelle des plans ne date pas de 1947 mais d'une réforme importante résultant d'une loi en 1968 ; cette loi a distingué deux niveaux : les *structure plans* (plans de structure) qui ébauchaient une vision stratégique pour l'aménagement des comtés et les *local plans* (plans locaux) qui mettaient la stratégie au niveau des districts, en indiquant l'utilisation future des sols d'une manière plus ou moins précise. Cette hiérarchie a été modifiée à la suite des réformes de l'administration locale, dans un premier temps avec la suppression des comtés métropolitains en 1984-6, et au cours des années 1990 du fait du remplacement des deux échelons de districts et comtés par les *unitary authorities* (collectivités unitaires). Cette disparition de certains comtés a nécessité la mise en place de plans hybrides, les *unitary development plans* (plans d'urbanisme unitaires) qui comportent un volet stratégique comme les *structure plans* et un plan détaillé avec des prescriptions ponctuelles à l'instar des *local plans*. Tous ces plans sont réunis sous l'appellation de *development plans* dans les *Town and Country Planning Acts*.

Le droit de l'urbanisme prévoit également un large pouvoir d'intervention des collectivités locales en matière non seulement de construction

mais aussi d'affectation des bâtiments et des sols. Ce pouvoir est assuré par la délivrance d'un permis (qualifié de *planning permission*, permis d'urbanisme, en langage courant) exigé pour toute action de *development*. Ce dernier mot est le sujet d'une définition détaillée dans l'article 55 du *Town and Country Planning Act*; il englobe la construction, les ouvrages de génie civil et des ingénieurs des ponts et chaussées, et *any material change of use of buildings and other land* (tout changement matériel de l'affectation des bâtiments et des sols). Un certain nombre d'actions de *development* sont exclues de cette définition, notamment l'utilisation des sols ou des bâtiments pour l'agriculture. De plus, un règlement d'application énumère les constructions et les changements d'affectation des sols qui, en raison de leur faible envergure, sont formellement dispensés de la nécessité d'un permis préalable. À l'exception des mines et des carrières qui relèvent des comtés, l'octroi des permis est confié aux districts.

En cas de refus de permis d'urbanisme, il est possible de déposer un recours administratif auprès du ministre (actuellement le *Deputy Prime Minister*). L'examen du recours est confié à un inspecteur qui se prononce lui-même, par délégation du ministre, après soit un échange d'écrits, soit une enquête publique formelle, soit une audience publique informelle. Les tiers peuvent faire valoir leur point de vue à l'occasion de ces recours.

Si les districts se prononcent sur la très grande majorité de demandes de permis, il convient de noter que le ministre dispose d'un pouvoir d'évocation: ce pouvoir d'évocation, formellement sans limites, est, en pratique, utilisé de manière exceptionnelle, dans le cas des projets majeurs ou de ceux qui ne respectent pas les choix des plans d'urbanisme. Dans tous les cas, une enquête publique précède la décision prise par le ministre. Actuellement, sur environ 550 000 demandes de permis déposées en Angleterre au cours d'une année, environ 300 dossiers font l'objet de ce pouvoir d'évocation.

Si le demandeur d'un permis peut, en cas de refus, déposer un recours administratif, en revanche, en cas de délivrance du permis, les tiers se trouvent largement démunis. Ils ne disposent pas de la possibilité de faire un recours administratif; un examen judiciaire de la prise de décision est envisageable, mais il est assorti de conditions très restrictives. Les tiers disposent toutefois du droit d'être consultés lors de l'élaboration d'un plan et de l'instruction des permis, et les collectivités sont tenues de prendre en compte leurs avis.

Les permis d'urbanisme sont octroyés ou refusés au regard de deux considérations identifiées dans l'article 78 de la loi: d'une part, les collectivités locales doivent avoir égard au *development plan* en tant qu'il inté-

resse bien la décision à prendre ; d'autre part, elles sont tenues d'avoir égard à *any other material considerations* (toute autre considération pertinente), locution que la loi ne définit pas. De cette rédaction de la loi on peut facilement comprendre tout à la fois l'originalité du droit anglais et la liberté potentielle dont disposent les collectivités locales.

La liberté des collectivités locales est freinée par deux éléments importants :

- d'abord, les juges se sont prononcés sur le sens de certains termes du droit de l'urbanisme, et notamment sur la notion de *material considerations*, en précisant ce qui est ou non de l'ordre du *material*, dans le cas de l'octroi d'un permis d'urbanisme. Ils se sont montrés soucieux de limiter la liberté potentielle des collectivités dans le but de protéger les libertés personnelles ;
- ensuite, le gouvernement a fait paraître au fil des années une série de documents (les *Planning Policy Guidance Notes*) qui définissent la politique nationale en matière d'aménagement du territoire et de l'utilisation future des sols. Ces documents peuvent être invoqués au titre des considérations *material* à l'occasion de la délivrance des permis.

Il faut également tenir compte des prescriptions sur le contenu des plans qui s'imposent aux collectivités locales parce que les *structure plans* (et le volet stratégique des *unitary development plans*) sont approuvés par le ministre et parce que les politiques locales sont mises à l'épreuve des politiques nationales lors d'une enquête sur un projet.

Un dernier élément mérite d'être noté. La loi offre aux collectivités locales et aux promoteurs la possibilité de négocier les *planning obligations* ; il s'agit d'accords aux termes desquels le promoteur s'engage, en contrepartie de la délivrance du permis, à réaliser des équipements. Conçus comme un moyen de faire aboutir certains projets en permettant la réalisation des infrastructures rendues nécessaires, ces accords sont devenus de plus en plus une manière pour les collectivités de se faire payer les équipements que, faute de moyens financiers, elles ne peuvent réaliser elles-mêmes.

## 1. Les effets pervers du système

Ce système a soulevé un certain nombre de critiques importantes. Certes, en principe, il présente l'avantage de la souplesse : les collectivités locales sont à même d'apprécier les considérations à prendre en compte dans l'élaboration des plans et l'octroi des permis ; et les promoteurs sont en mesure

de négocier la réalisation de leurs projets en arguant de *material considerations*. Mais cette souplesse n'est pas sans défauts.

D'abord – et depuis longtemps – les délais de l'octroi de permis sont fortement critiqués par les promoteurs. Si on les compare à ceux de la pratique observée en France, ils ne paraissent pas démesurés. Mais puisque les plans d'urbanisme ne sont qu'indicatifs et qu'il n'y a aucun droit de construire ou de changer l'affectation d'un bâtiment sans un permis valable, le délai séparant le dépôt d'une demande de la décision finale prend une importance primordiale pour le promoteur s'il entend que soient prises en compte des *material considerations* autres que le plan. Cette double incertitude qui concerne à la fois les délais d'instruction et le résultat d'une demande a eu tendance à mettre l'accent sur l'efficacité du système : si le résultat est toujours lié aux aléas de *material considerations*, on peut au moins insister sur l'importance d'être informé de la décision dans les meilleurs délais. Et si on insiste sur l'efficacité du système plutôt que sur la qualité des décisions, l'urbanisme risque de devenir un « service » offert aux « consommateurs » au lieu d'une vision stratégique du devenir urbain.

La deuxième critique concerne l'élaboration des plans. La souplesse des plans indicatifs se paie d'un manque de précision, souvent reproché par les promoteurs et parfois aussi par les tiers. Mais il convient de relativiser le reproche des promoteurs : à la fin des années 1980, le gouvernement a proposé l'annulation des *structure plans* qu'il estimait trop imprécis ; or, l'association des constructeurs de maisons s'est employée à démontrer que, tout au contraire, une stratégie générale aidait les constructeurs à identifier les terrains constructibles sans trop limiter leur capacité de négociation avec les propriétaires.

Toutefois, pour assurer une plus grande certitude dans l'application des plans d'urbanisme pour la délivrance des permis, une modification apportée par le *Planning and Compensation Act* en 1991 a élevé le plan au rang de « considération première » à prendre en compte ; était ainsi établie une sorte de hiérarchie entre les *material considerations*. Cette modification n'a pas eu l'effet escompté ; et son impact semble négligeable dans l'octroi des permis ; mais elle a eu une incidence importante, inattendue d'ailleurs, sur l'élaboration des plans : les promoteurs et les propriétaires, soucieux d'assurer leurs projets futurs, se sont attachés aux détails des plans d'une manière beaucoup plus pointilleuse qu'auparavant, au cours de la phase de consultation, précédant l'adoption du plan ; cette phase s'en est trouvée allongée. Il en résulte des lenteurs de la procédure telles que les plans sont parfois périmés avant leur approbation, que s'établit une sorte de ronde

perpétuelle d'élaboration, d'approbation et de révision. On est loin de la vision d'un système léger et souple.

La troisième critique porte sur les décisions concernant les grands projets d'infrastructure, tels que les aéroports et les centrales. Ces projets sont normalement évoqués par le ministre et soumis à une enquête publique. Si les enquêtes publiques se sont montrées efficaces pour les projets de taille petite ou moyenne, pour ceux qui relèvent de choix nationaux, il est toujours difficile de concilier la satisfaction de l'intérêt national et la limitation de l'impact du projet sur l'environnement immédiat. Le problème n'est pas nouveau. Déjà, à la fin des années 1960, la sélection d'un site pour le troisième aéroport de Londres s'est avérée exceptionnellement difficile. Dans les années 1990, le cas du cinquième terminal à Heathrow, dont l'enquête a duré cinq ans, a provoqué un débat vif sur l'efficacité de la procédure.

La quatrième critique concerne les *planning obligations*. Depuis longtemps ils sont le sujet de divisions entre d'une part ceux qui considèrent que ces accords sont un fardeau inacceptable imposé aux promoteurs par les collectivités locales sans restrictions, et d'autre part ceux qui au contraire prônent ces accords dans lesquels ils voient un moyen efficace de faciliter la réalisation d'un projet aux conditions les plus avantageuses. Deux éléments du débat méritent discussion. D'un côté, il apparaît que les collectivités locales mesurent mal le rapport entre la valeur et l'envergure du projet et les bénéfices offerts dans le *planning obligation* et, de ce fait, franchissent souvent les limites raisonnables de négociation sur les projets. D'un autre côté, les collectivités sont parfois tentées de céder à l'offre du promoteur de réaliser un équipement important, en perdant de vue les inconvénients du projet d'opération intéressé.

## 2. Vers une réforme du droit de l'urbanisme

Ce sont ces quatre critiques que le gouvernement a voulu surmonter, au travers des propositions de réforme exposées dans le *planning green paper*. L'avant-propos a fait apparaître trois objets principaux d'insatisfaction ayant guidé la rédaction des propositions :

D'abord, le système actuel est trop complexe : il y a trop de plans différents dont la portée n'est pas claire ; l'articulation de la politique à mener sur le terrain avec les politiques nationales était parfois défectueuse.

Ensuite, le système est lent et lourd ; l'élaboration et la révision des plans coûtent cher et prennent trop de temps ; l'instruction des permis est lente et son aboutissement difficile à prévoir ; d'une manière générale, le système est générateur d'incertitude.

Enfin, en dépit des procédures formelles de consultation, la participation du grand public n'est pas satisfaisante.

Il en résulte des propositions de réforme, tout particulièrement marquée par la refonte de la hiérarchie des plans. Ces propositions peuvent être réunies autour des cinq points qui suivent.

1. Les *structure plans* seraient supprimés et remplacés par les *regional spatial strategies* (les stratégies régionales spatiales) élaborées au niveau des régions, déjà dotées de nouvelles instances administratives et délibératives. Il s'agirait là d'une évolution par rapport au système actuel de *regional policy guidance*, faits de documents élaborés sous l'égide des *government offices of the regions* en concertation avec les collectivités locales. L'intention est d'en faire de véritables plans d'aménagement du territoire qui tireraient leur force statutaire de leur inscription dans la hiérarchie formelle des *development plans* prévus par la loi. Le *planning green paper* prévoit également des plans sous-régionaux. En principe les *regional spatial strategies* seraient élaborées par les nouvelles assemblées régionales avec la participation des *government offices of the regions*.

Les *local plans* et des *unitary development plans* seraient supprimés et remplacés par ce qu'il est convenu d'appeler le *local development framework* (l'encadrement local du développement). Ce *framework* serait léger; il s'agirait essentiellement d'un document écrit; il ne comporterait de documents cartographiques (*action plans*) que pour les quartiers dont l'aménagement ou la restructuration sont prévus ou dont la protection en raison de leur caractère historique est souhaitable. Ces *local development frameworks* devraient être rapidement élaborés et les collectivités locales seraient obligées de les mettre à jour tous les ans. De plus, ils comporteraient obligatoirement un projet pour assurer la participation des populations concernées par leur élaboration et leur mise à jour.

2. Des *business planning zones* (les zones destinées aux nouveaux quartiers d'affaires) seraient créées pour inciter à l'implantation des nouvelles industries. Dans de telles zones, ces dernières n'auraient pas besoin d'un permis si elles se conformaient aux normes d'implantation édictées dans un document zonal. Cette proposition consiste en réalité dans l'extension des *simplified planning zones* introduites pendant les années 1980, à cette différence près que la localisation des *business planning zones* serait identifiée par les assemblées régionales dans les *regional spatial strategies*.

3. De nouvelles procédures seraient mises en place pour les grands projets d'infrastructure. L'objectif est d'éliminer les lenteurs des enquêtes publiques et d'éviter que l'intérêt national soit sacrifié au bénéfice de

l'égoïsme des opposants. La proposition du *green paper* consiste à prévoir une procédure parlementaire appréciant l'utilité du projet, intervenant avant une enquête publique locale sur l'évaluation de ses impacts.

4. Une sorte de « tarification » serait introduite pour encadrer les *planning obligations* de telle sorte que les avantages retirés par la collectivité soient proportionnés à la valeur et l'échelle du projet ; le gouvernement a proposé que les collectivités locales puissent elles-mêmes définir cette « tarification » par rapport aux objectifs de leurs plans d'urbanisme et dans le cadre des normes établies par le gouvernement<sup>(3)</sup>.

5. En revanche, l'idée d'introduire un droit de recours au bénéfice des tiers n'a pas été retenue ; le *green paper* a envisagé la possibilité, au bénéfice des tiers, d'un droit partiel de recours contre les décisions des collectivités locales mais y a finalement renoncé, en estimant que les difficultés d'application l'emporteraient sur les avantages attendus.

Au-delà de ces éléments majeurs qui nécessitent tous des modifications législatives, le *green paper* a proposé une série de modifications ponctuelles dont la plupart pourraient être effectuées par voie administrative plutôt que législative. Il convient de noter qu'aucune modification majeure n'était proposée au système de l'octroi de permis.

### 3. La réponse au *green paper*

Le *green paper* a provoqué un débat beaucoup plus animé que le prévoyait le gouvernement : plus de 16 000 réponses ont été enregistrées dans la période de consultation entre décembre 2001 et mars 2002. Le *green paper* a également été passé au crible par un *select committee* (une commission parlementaire d'enquête) de la Chambre des Communes qui a émis des réserves sur certains aspects. Les critiques peuvent se résumer ainsi :

La suppression des *structure plans* a suscité des opinions partagées. Mais si les *regional spatial strategies* ont fait l'objet d'un large accord, le transfert des responsabilités à des assemblées qui ne sont pas encore élues au suffrage direct a fait l'objet de critiques.

La nouvelle hiérarchie des plans introduit un surcroît de complexité, là où il était prévu de simplifier et de rationaliser. La gestion des rapports

<sup>(3)</sup> En effet, la proposition concernant les *planning obligations* ne faisait pas partie du *planning green paper* mais était le sujet d'un papier – *Planning obligations : delivering a fundamental change* – émis par le gouvernement au même moment.



entre le *regional spatial strategy*, le *local development framework* et les *action plans* s'avère particulièrement difficile. L'application des plans risque d'être encore plus difficile.

Le gouvernement a mis l'accent sur la participation des populations, mais la portée de l'amélioration risque d'être finalement limitée, du fait notamment de l'effet de la hiérarchie des plans.

La proposition d'introduire une procédure parlementaire pour les grands projets a paru insuffisamment réfléchie et présenter le danger que les impacts environnementaux ne soient pas pris en compte de manière satisfaisante. De plus, la question s'est posée de l'attitude que retiendrait le gouvernement et notamment si, à l'occasion de l'évaluation parlementaire des projets, il exigerait la discipline de vote des députés de la majorité.

Les *business planning zones* relèvent d'une formule qui n'a pas connu un grand succès dans le passé (seules treize *simplified planning zones* sont créées depuis 1986); elles ne sont pas des gages de la qualité urbanistique des opérations et ne sont pas de nature à assurer un aboutissement rapide de celles-ci.

La « tarification » des *planning obligations*, peut-être souhaitable en soi, ne résoudrait pas les problèmes fondamentaux posés par cette procédure contractuelle qui risque de fausser l'octroi des permis.

Le rejet d'un droit de recours accordé aux tiers a été d'autant plus vivement critiqué que, selon les commentateurs, il n'était pas solidement argumenté par le *green paper*.

Finalement, certains commentateurs ont reproché au *green paper* de n'être rien d'autre qu'un assortiment de propositions sans cohérence; notamment, il ne fait pas apparaître les objectifs de l'urbanisme. Aussi ont-ils demandé au gouvernement d'introduire dans le projet de loi éventuelle une *statement of statutory purpose* (une formulation des objectifs de la loi), comme c'était le cas dans le *Town and Country Planning Act* de 1947.

En juillet 2002 le gouvernement a fourni ses réponses <sup>(4)</sup> aux avis recueillis dans la période de consultation; c'est là la dernière étape avant l'examen du projet de loi par la Chambre des Communes.

Des cinq éléments de réforme évoqués ci-dessus, seules les propositions d'introduire une procédure parlementaire pour les grands projets et de mettre en place la tarification des *planning obligations* sont abandonnées. Toutes les deux feront l'objet d'une réflexion administrative postérieure. Toutes les propositions nécessitant une modification de la loi figurent dans

<sup>(4)</sup> Les réponses ont pris la forme de deux livre blancs: *Sustainable communities: delivering through planning* et *Making the system work better: planning at regional and local levels*.

le *Planning and Compulsory Purchase Bill* <sup>(5)</sup> actuellement devant les Communes. De plus, le gouvernement a retenu la proposition de réintroduire la définition d'objectifs : l'article 38 du projet de loi exige que tous ceux qui exercent les pouvoirs de la loi en ce qui concerne l'élaboration des plans doivent « les exercer... en vue de contribuer à la réalisation du développement durable ». Il est certain que cette formule ne suffira pas à satisfaire ceux qui souhaitaient que soient définis des objectifs.

Il reste à voir en quelle mesure le projet de loi évoluera au cours du débat parlementaire. Il convient, à cet égard, de noter que l'impact des réformes dépend dans une large mesure des détails de leur mise en œuvre qui seront l'objet de conseils ministériels. Pour l'instant tout ce que l'on peut dire, c'est que le projet de loi, dans l'état où il se trouvait en octobre, n'était pas vraiment de nature à réduire les inquiétudes exprimées dans les commentaires sur le *green paper*.

### Bibliographie

Les références données dans les articles de Jean-Bernard Auby et Philip Booth cités offrent une perspective sur le caractère du système actuel anglais. Pour l'instant, il n'y a pas de présentation globale des réformes, même si elles ont été l'objet d'une série de réflexions ponctuelles.

Pour un tour d'horizon de l'urbanisme au Royaume-Uni, voir : Cullingworth, J. B. et Nadin, V. (2002), *Town and country planning in the UK*, 13<sup>e</sup> ed. Londres : Routledge.

Pour une histoire de l'évolution du droit en ce qui concerne les permis d'urbanisme, voir : Booth, P. (2003), *Planning by consent : the origins and nature of British development control*. Londres : Routledge (à paraître).

Pour une réflexion personnelle sur la réforme du droit anglais et une comparaison avec la loi SRU en France, voir : Booth, P. (2002), La réforme en question, *Études foncières* n° 100, déc.

Tous les documents concernant la réforme émis par le gouvernement ainsi que le texte du *Planning and Compulsory Purchase Bill* sont disponibles sur Internet, à l'adresse :

<http://www.planning.odpm.gov.uk/consult/greenpap/greenind.htm>.

<sup>(5)</sup> Les réformes qui portent sur *compulsory purchase* (l'expropriation) sont d'une importance relativement mineure.