

L'évolution du droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne en 2004 L'entrée en vigueur du *Planning and Compulsory Purchase Act*

PHILIP BOOTH

Professeur à l'université de Sheffield

L'année 2004 marque l'entrée en vigueur du *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* qui est une réforme majeure des instruments de planification et d'urbanisme en Angleterre et au Pays de Galles. Annoncée par le gouvernement comme la plus grande réforme depuis le *Town and Country Planning Act 1947*, qui a mis en place le système actuel d'urbanisme en Grande-Bretagne, la loi a reçu l'assentiment royal le 13 mai et le commencement order pour les articles les plus significatifs date du 28 septembre. Elle est issue du *Planning Green Paper* de 2001 et de toute une série de modifications postérieures qui, elles-mêmes, sont le résultat d'une large consultation et des apports de l'*Office of the Deputy Prime Minister*, le ministère dont relève la responsabilité actuelle en matière d'urbanisme.

L'objet de cet article est donc d'exposer le contenu de la loi et d'évaluer les effets, à supposer qu'une telle évaluation soit possible pour une loi aussi récente. À cette fin, il rappelle les intentions initiales du gouvernement telles qu'elles figuraient notamment dans le *Planning Green Paper*, offre une vue d'ensemble de la réforme, apporte des indications sur les intentions du gouvernement en ce qui concerne la mise en œuvre, et rend compte de l'accueil réservé par les collectivités locales.

En revanche, la présente étude ne revient pas sur les éléments fondamentaux du droit de l'urbanisme britannique qui ont fait l'objet d'articles antérieurs⁽¹⁾. Il convient simplement de rappeler l'importance des pouvoirs discrétionnaires formellement accordés aux décideurs par le *Town and*

(1) Voir J.-B. Auby, Le droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne, *AFDUH* 1999, n° 3 p. 497-513 ; P. Booth, L'évolution du droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne en 1999 et 2000, *Dauh* 2001, n° 5, p. 645-653. Voir également, toujours en langue française : Patrick Birkinshaw et Nicolas Parry, Angleterre et Pays de Galles : flexibilité du droit et maîtrise de l'aménagement, présentation de J.-B. Auby, *Études foncières* n° 111, sept.-oct. 2004, p. 21 et n° 112, nov.-déc. 2004, p. 14.

Country Planning Act et le caractère indicatif des plans d'urbanisme. De même, il convient de noter que le droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne est fondé sur un certain nombre de concepts clés, tels que :

- *development* qui englobe non seulement les travaux de construction mais également ceux de génie civil et des ponts et chaussées, et plus largement tout changement d'affectation des sols, et

- *material considerations* qui n'est pas défini par la loi et confère aux autorités compétentes une marge importante d'appréciation dans les décisions à prendre sur les projets urbains.

Le *Planning Green Paper*: une analyse des problèmes

La période entre la publication du *Green Paper* et l'entrée en vigueur du *Planning and Compulsory Purchase Act* a été plus longue que le gouvernement ne le souhaitait. Le retard est dû en partie au nombre de critiques déposées pendant la consultation, mais aussi à la guerre en Irak qui a retardé le programme législatif. Le contenu du *Green Paper* a fait l'objet d'un article dans le *Dauh* 2003 ⁽²⁾ ; il faisait notamment apparaître que le caractère indicatif des plans d'urbanisme et les pouvoirs discrétionnaires des collectivités locales en matière d'octroi des *planning permissions* donnaient un poids primordial au *planning permission* pour les utilisateurs du sol. D'où une plainte souvent exprimée que le système est producteur de lenteurs inacceptables et ne permet pas à l'opérateur de savoir à l'avance si son projet sera réalisable.

Le *green paper* ne s'est pas arrêté à la critique, qui n'était pas nouvelle, de la lenteur des processus décisionnels ; il a également dénoncé la complexité des plans d'urbanisme et l'insuffisante participation du public à l'élaboration des décisions d'urbanisme.

Pour le premier de ces deux points le gouvernement a fait part de sa volonté d'alléger la procédure très lourde d'élaboration des plans, et d'en simplifier le contenu surtout en évitant des détails pointilleux là où il n'était pas nécessaire. Pour le deuxième, le gouvernement voulait, d'une part éviter que les projets soient bloqués par les objections des propriétaires et des associations de voisinage dont l'objet était tout simplement de protéger leurs espaces privilégiés, et d'autre part de faire participer les « communautés » ⁽³⁾ d'une manière réelle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques en matière d'utilisation de l'espace. Le souci d'éviter

(2) Voir P. Booth, Les évolutions du droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne en 2001 et 2002, *Dauh* 2003, p. 539-548.

(3) L'ambiguïté de ce mot est aussi évidente en anglais qu'elle paraît l'être en français, mais son utilisation correspond à un discours vieux d'un siècle sur la vie associative des villes.

les objections égoïstes résultait des critiques des promoteurs mais aussi d'un certain nombre d'urbanistes. L'accent mis sur *community* allait de pair avec le programme législatif de *New Labour* dans d'autres domaines.

Le *green paper* retenait trois autres idées de réforme. La première a été d'introduire une nouvelle procédure pour les projets d'importance nationale. La deuxième concernait le droit des tiers en matière de recours administratifs auprès du ministre. La troisième qui faisait l'objet d'un rapport distinct du *green paper* était une réforme du régime des *planning obligations*. De ces trois idées de réforme, la première a été l'objet d'un débat passionné au Parlement et ailleurs ; le gouvernement l'a finalement abandonnée. La deuxième était présentée comme un simple refus d'instaurer un système dans lequel un tiers pourrait faire appel au ministre dans l'hypothèse d'une décision de la collectivité locale favorable à un projet contesté ; le gouvernement a fermement maintenu sa position et n'a pas cédé à la demande exprimée avec énergie d'instaurer un tel recours au profit des tiers. Seule la troisième idée de réforme a abouti, même si c'est d'une façon un peu différente de celle envisagée initialement.

Le *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*

Sur le plan juridique, le *Planning and Compulsory Purchase Act* retient des modifications du *Town and Country Planning Act 1990*, qui est la loi-cadre pour l'urbanisme en Angleterre et au Pays de Galles et qui reste toujours en vigueur. La nouvelle loi se divise en neuf parties dont les quatre premières sont les plus significatives pour la réforme des instruments d'urbanisme et de planification territoriale.

■ 1^{re} partie : fonctions régionales

La première partie de la loi instaure un nouvel échelon dans la hiérarchie des *development plans*, à savoir les *regional spatial strategies (RSS)*. Ils répondent à un besoin exprimé depuis longtemps de la mise en place d'une stratégie spatiale au niveau de la région, compte tenu des limites des *structure plans* – anciens plans stratégiques préparés pour le territoire des comtés – qui ne couvraient pas des territoires suffisamment grands pour répondre aux exigences de l'urbanisation actuelle. À vrai dire, les RSS ne sont pas sans précédent. Le gouvernement conservateur avait créé une série de documents (les *regional policy guidance notes*) qui définissaient la politique nationale en ce qui concerne l'urbanisation future au niveau des régions. C'était les *government offices* qui en avaient la charge après consultation des collectivités locales. Ces documents n'avaient aucune force juridique, mais dans la mesure où le système britannique laisse un

pouvoir discrétionnaire aux collectivités locales et au gouvernement central, ces documents indicatifs de la politique régionale avaient une incidence importante sur les décisions à prendre dans l'élaboration des plans d'urbanisme et les permis d'urbanisme (*planning permissions*).

Le gouvernement de T. Blair a conservé ces *regional policy guidance notes* tout en les soumettant à une *examination in public* conduite par un inspecteur. D'ailleurs, à partir de 1997, le gouvernement a instauré des assemblées régionales dont les membres sont des délégués des collectivités locales ; c'était un premier pas vers la création des assemblées directement élues qui auraient un rôle important dans l'élaboration des politiques régionales. Toutefois, il convient de noter que ces *regional policy guidance notes* ne se prononçaient sur les politiques de l'utilisation future des sols que d'une manière générale, sans préciser les affectations des sols ni même exprimer une vision stratégique de l'urbanisation de la région. Et de même, elles n'avaient aucun statut juridique et comptaient tout simplement parmi les autres *material considerations* à appliquer dans la prise de décisions. Mais, dans la pratique, de tels documents avaient plus de portée qu'aurait pu le laisser supposer l'absence de statut juridique ; ils pouvaient exercer une force de levier sur les politiques locales d'aménagement. Néanmoins, leur légitimité démocratique et leur faiblesse comme mode d'expression d'une prospective régionale rendaient nécessaire une réforme.

L'article 1^{er} de la loi de 2004 oblige chaque région à élaborer un *regional spatial strategy* (§ 1 [1]) qui doit obligatoirement prendre en compte les politiques nationales décidées par le ministre (§ 1 [2]). Leur élaboration est confiée au *regional planning body* (§ 2 [1]) qui est en réalité l'assemblée régionale existante. Selon l'article 38 (3a), le RSS est désormais inclus dans la définition des mots *development plan* du *Town and Country Planning Act 1990*. Le RSS devient dès maintenant « une considération pertinente » au sens de l'article 70 de cette dernière loi qui doit être prise en compte dans les décisions ponctuelles.

■ 2^e partie : développement local

Cette partie de la loi procède à la refonte des documents locaux d'urbanisme et impose de nouvelles obligations aux collectivités locales. L'article 13 oblige les collectivités locales à procéder à un diagnostic du territoire au regard :

- de ses caractères physique, économique, social et environnemental ;
- de l'utilisation des sols ;
- de la démographie ;
- des systèmes de communication et des transports ;
- de toute autre considération qui pourra avoir une incidence sur ces sujets ;

– de toute autre considération qui pourra être prescrite par le ministre (§ 13 [2]).

Si des études de ce genre font partie depuis longtemps du travail des collectivités locales, c'est la première fois qu'elles sont prescrites par la loi. On notera également l'importance du pouvoir retenu par le ministre de se prononcer sur le contenu de ces études.

La deuxième obligation imposée aux collectivités locales par l'article 15 est l'élaboration d'un *local development scheme* (*LDS*). Il convient de noter que le *LDS* n'est pas en soi un plan d'urbanisme. Il est constitué par l'ensemble des documents (*local development documents* – *LDD*) que la collectivité locale a élaborés ou qui sont en cours d'élaboration pour définir la politique en matière d'utilisation des sols de son territoire. Il apparaît désormais clairement, tant à la lecture de cet article que des considérations développées dans le *planning green paper* et des positions prises par le ministre, que les collectivités locales ne sont plus tenues de faire un plan pour tout leur territoire.

En effet, le *LDS* doit comprendre deux éléments : d'une part les *local development documents* qui « doivent, pris dans leur ensemble, exposer les politiques de l'autorité locale (peu importe la manière dont elles sont exprimées) en ce qui concerne l'aménagement (*development*) et l'utilisation des terrains du territoire » (§ 17 [3]) ; d'autre part un *statement of community involvement* (*SCI* – un exposé de la participation des communautés). La loi elle-même reste muette en ce qui concerne le contenu des *SCI*. Une fois que les deux volets seront achevés, ils constitueront le *local development framework*, une locution fréquemment retenue par le *planning green paper* mais qui ne figure pas dans la nouvelle loi.

Pour les *LDD*, la loi précise que les documents doivent être en conformité avec les politiques de la *RSS* (§ 19 [3]) et que les collectivités locales sont tenues de consulter officiellement le *regional planning body*. Les *LDD* sont également soumis à « un examen indépendant » (§ 20) dont les conclusions doivent être respectées par la collectivité locale (§ 23 [2-4]). Un dernier point est l'obligation de faire une évaluation de la durabilité du développement proposé (§ 19 [5]). Comme avec les *SCI*, la loi ne précise pas la forme et le contenu des *LDD*. Ce faisant, la nouvelle loi est conforme à la tradition législative où la loi définit les grands principes visés mais reporte les détails de sa mise en œuvre à une réglementation secondaire ou à l'exposé des intentions du gouvernement dans une circulaire ministérielle ou un *planning policy statement*.

Dans un premier temps, le gouvernement a envisagé que les *LDD* comprendraient un document « léger » écrit exposant la politique en matière d'utilisation des sols pour tout le territoire, secondé par de véritables plans d'urbanisme pour les seuls quartiers où un changement d'af-

fection est prévu ou qui s'avère particulièrement complexe. Toutefois, les services municipaux des grandes agglomérations se sont montrés réticents à l'égard d'une telle limitation, et il semble probable que pour les territoires fortement urbanisés on élaborera un plan pour l'ensemble, ce qui n'est pas exclu par la loi.

■ 3^e partie : development et development planning

Cette brève partie de la loi clarifie le caractère juridique des *LDD* et des *RSS*. L'article 38 propose une nouvelle hiérarchie de plans d'urbanisme et d'aménagement territorial (*development plans*) pour ce qui concerne les définitions du *Town and Country Planning Act*. De même, cet article précise que, dans l'hypothèse d'un conflit entre *development plans* de genres différents, le plus récent l'emporte sur ceux qui lui sont antérieurs.

L'article 39 impose l'obligation à toute personne et à toute instance compétente en matière de *RSS* et de *LDD* d'agir « avec l'objectif de contribuer à la mise en œuvre du développement durable » (§ 39 [2]).

■ 4^e partie : l'octroi des permis d'urbanisme

La première nouveauté de cette partie de la loi est la possibilité offerte aux collectivités locales d'élaborer un règlement dispensant de permis pour certaines affectations des sols dans les périmètres définis par le règlement. Il convient de rappeler qu'une des spécificités du droit de l'urbanisme est de donner un sens très large au mot *development* et d'obliger tous ceux qui veulent entreprendre un *development* de n'importe quelle sorte à solliciter un permis préalable. Pour éviter que les travaux d'importance mineure soient l'objet d'une procédure administrative, il est accordé au ministre le pouvoir d'édicter un règlement (le *General Permitted Development Order*) qui prévoit toute une série de formes de *development* pour lesquelles le règlement vaut permis.

C'est justement ce pouvoir, dont le champ d'application est élargi, qui est également attribué aux collectivités locales, dans le but de permettre plus de souplesse et de rapidité dans les procédures administratives afin d'assurer un aménagement rapide. À la différence du *General Permitted Development Order*, ce *Local Development Order* peut être taillé sur mesure en fonction des besoins spécifiques localement.

Il convient de noter que ce pouvoir n'est pas vraiment nouveau : en effet, dès 1947 il était permis au ministre de faire un règlement visant n'importe quelle forme de *development* dans n'importe quel endroit. Dans la pratique, à quelques exceptions près, les ministres successifs chargés de l'urbanisme n'ont utilisé ce pouvoir que pour la création et la modification d'un règlement général, tel le *General Permitted Development Order*. Le

gouvernement de madame Thatcher au début des années 1980 a permis la création de *development orders*, qui intéressaient des projets spécifiques; il s'agissait en réalité de faire échec à l'obstruction des collectivités locales de gauche face aux spéculations immobilières; mais cette réforme fut fortement contestée et finalement eut peu de succès. La nouveauté de la rédaction du *Planning and Compulsory Purchase Act* est d'accorder ce pouvoir aux collectivités locales.

La deuxième réforme en ce qui concerne les permis d'urbanisme vise le régime des *planning obligations*. La possibilité d'accords contractuels entre une collectivité locale et un promoteur compte parmi les aspects les plus incertains du système britannique. Ces accords pourraient viser la création ou le financement des équipements supplémentaires pour mieux intégrer un projet dans son environnement. Dans un premier temps, de tels accords devaient être soumis au ministre, et étaient donc peu utilisés. À partir de 1968, la loi fut modifiée pour permettre aux collectivités locales de négocier de tels accords; l'objectif poursuivi par le législateur était d'assouplir les procédures et d'éliminer certaines contraintes juridiques tout en assurant la réalisation des projets dans les meilleures conditions. Ils étaient incontestablement des outils d'une utilité majeure.

La pratique des collectivités locales a presque tout de suite suscité une critique vigoureuse dans la mesure où ces accords représentaient une sorte d'impôt sur la promotion immobilière qui échappait au contrôle du Parlement et exposait les promoteurs à de véritables extorsions de fonds. Si, au début, le gouvernement conservateur s'est montré méfiant à l'égard de ces accords, lui aussi a été convaincu de leur utilité, au point qu'en 1991 la loi fut modifiée pour permettre aux promoteurs d'offrir des *planning obligations*; dès lors, l'offre du promoteur se présentait comme un bénéfice supplémentaire que l'autorité compétente devait prendre en compte parmi les *material considerations* dans l'instruction du permis (*Town and Country Planning Act 1990*, § 106).

Si la possibilité des accords contractuels offrait une certaine souplesse au système, elle présentait également des défauts :

– l'ambiguïté de l'instrument : la *planning obligation* était-elle une taxe des profits immobiliers ou un *impact fee* telle qu'elle est exigée des promoteurs aux États-Unis ?

– l'inégalité de l'instrument : les *planning obligations* favorisent les parties du pays où les valeurs foncières sont les plus élevées ;

– la difficulté pour les collectivités d'établir les limites de la négociation possible avec les promoteurs.

La solution prônée par le gouvernement est d'instaurer une sorte de tarification où le taux des bénéfices serait établi au préalable et intégré dans les documents d'urbanisme. Si une telle solution paraît répondre aux

difficultés des *planning contributions* elle n'a aucun impact sur deux des trois difficultés notées ci-dessus.

Le *Planning and Compulsory Purchase Act* ne résout en rien le problème. En effet, la loi a abrogé l'article 106 du *Town and Country Planning Act 1990* en le remplaçant par deux nouveaux articles (§ 46 et 47 de la présente loi), dont la rédaction est très différente. On ne fait plus mention des accords ou des obligations, qui se voient remplacés par le concept de *contributions* que le ministre est autorisé à définir par la voie d'un règlement secondaire. Pour l'instant, cette partie de la loi n'est pas entrée en vigueur, et le gouvernement a annoncé son intention de ne pas la mettre en vigueur avant 2006. En attendant, le régime des *planning obligations* reste en place. Et il convient de noter que les pouvoirs de ces articles sont entièrement permissifs (« *the Secretary of State may...* » au lieu de : « *the Secretary of State shall...* »), même si le contenu éventuel d'un tel règlement est précisé.

Les autres modifications au régime de l'octroi des permis sont relativement mineures. Pour la première fois, les collectivités locales ne sont plus obligées d'examiner toute demande de permis, dans l'hypothèse où une demande semblable a été rejetée et où, dans l'estimation de la collectivité locale, rien n'a changé (§ 43). Il en va de même pour une demande qui en double une autre déjà déposée auprès de la collectivité locale. L'objet de ces modifications est de limiter une pratique courante des promoteurs consistant à déposer de multiples demandes de permis avec l'intention de négocier les détails de l'une d'entre elles, mais en même temps à déposer un appel auprès du ministre afin d'obtenir une décision favorable dans un délai plus court. Un demandeur de permis a le droit de faire un appel si sa demande n'est pas examinée dans les délais prévus par la loi (normalement huit semaines). Si le demandeur considérait que son projet risquait d'être refusé, il était de son intérêt de saisir le ministre dès que possible et en même temps de laisser une deuxième demande faire son chemin – la loi prévoit la possibilité d'une extension des délais d'instruction si le demandeur donne son accord – dans l'espoir de négocier les détails d'un projet pour se voir octroyer un permis éventuel de la collectivité locale.

L'article 51 réduit, de cinq à trois ans, la durée de validité des permis. Dans un premier temps, de 1947 à 1968, un permis accordé *ran with the land*, c'est-à-dire que, s'attachant au terrain, il a un caractère réel et non personnel – à quelques exceptions près –, pour être annulé, exige le paiement d'une indemnité égale à la valeur du terrain. Il est vite apparu qu'une telle disposition avait d'importants effets pervers qui ont conduit à une modification de la loi. La réduction du délai relève de l'intérêt d'assurer une urbanisation dans les meilleures conditions et d'éviter le gel de terrains bénéficiaires de permis non mis en œuvre.

■ 7^e partie : l'enlèvement de l'immunité de la Couronne des Planning Acts

Un principe fondamental du droit britannique est que la Couronne n'est pas liée par les lois, sauf dans l'hypothèse d'une mention spécifique. Il convient de noter que la Couronne recouvre le gouvernement et chacun de ses ministères, et donc les bâtiments et les terrains qui appartiennent aux ministères. Si les documents d'urbanisme pouvaient couvrir les terrains appartenant à la Couronne dès 1947, il n'en allait pas de même pour ce qui concernait l'octroi des permis. Pour combler une lacune évidente, dès 1984 une procédure administrative spéciale fut mise en place pour apprécier l'opportunité de travaux ou d'ouvrages de *development* entrepris par le gouvernement. Mais cette solution n'était pas satisfaisante dans la mesure où elle n'avait aucune force juridique, et ne s'était pas appliquée au *Crown Estate*, la propriété inaliénable de la Couronne dont les souverains sont les gestionnaires.

La présente loi exige désormais que la Couronne se soumette aux exigences de permis d'urbanisme comme tout autre propriétaire ordinaire ; il en va de même pour les promoteurs qui font des opérations sur des terrains de la Couronne.

■ 8^e partie : expropriation (compulsory purchase)

L'autorisation accordée aux collectivités locales d'exproprier les terrains nécessaires à l'urbanisation de leur territoire fait l'objet de l'article 226 du *Town and Country Planning Act 1990*. Le *Planning and Compulsory Purchase Act* ne modifie pas au fond le régime antérieur, mais apporte une précision destinée à faciliter l'utilisation par les collectivités locales des pouvoirs qui leur sont reconnus. En effet, si la loi exige toujours que toute collectivité locale justifie sa décision d'exproprier un terrain, la rédaction du nouvel article n'impose plus que l'expropriation soit « rendue nécessaire » (*required*) pour la réalisation de projets d'urbanisation ou de renouvellement urbain, mais seulement qu'elle « facilite » de tels projets. Cette rédaction élimine une difficulté juridique dans la mesure où la nécessité absolue était difficilement justifiable devant le juge.

De même, la nouvelle loi a refondu les critères de justification. La rédaction antérieure dépendait du langage classique des *Town and Country Planning Acts* en exigeant une justification au regard du plan d'urbanisme et toute autre considération pertinente. La nouvelle rédaction oblige les collectivités locales à n'utiliser le pouvoir d'expropriation que dans l'hypothèse où il « promeut ou améliore le bien-être » économique, social ou environnemental de leur territoire (§ 226 [1A]). L'effet de cette rédaction est de séparer, d'une part, l'appréciation de l'intérêt général de l'expro-

priation et, d'autre part, la réflexion sur les « considérations pertinentes » à prendre en compte lors de l'instruction du permis de construire pour le projet éventuel à construire sur le terrain exproprié.

Une évaluation du *Planning and Compulsory Purchase Act*

Il est bien évident que l'entrée en vigueur de la nouvelle loi est trop récente pour permettre d'évaluer ses effets. Il est toutefois possible d'offrir quelques réflexions sur l'importance du *Planning and Compulsory Purchase Act* pour l'évolution du droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne⁽⁴⁾. Un point de départ est évidemment de savoir si la nouvelle loi inaugure une réforme fondamentale ou s'il s'agit tout simplement d'une série de retouches ponctuelles à un droit qui reste inchangé dans ses grandes lignes.

Certes, le *Planning and Compulsory Purchase Act* ne change rien au caractère indicatif des plans britanniques et n'enlève pas le pouvoir discrétionnaire accordé à l'autorité compétente en matière d'urbanisme. De même, les rapports de force entre les propriétaires, les promoteurs, les collectivités locales et l'État central ne sont pas transformés par la nouvelle loi, avec une exception, celle de l'habilitation des régions, un point sur lequel nous devons revenir. Les principes de base tels qu'ils ont été longuement discutés dans les années 1940 ne sont pas mis en cause. De plus, la portée des réformes est inégale. Pour la plupart, les procédures du *development control* (les procédures d'octroi des permis d'urbanisme) ne font l'objet que de changements ponctuels. Dans d'autres cas, il s'agit plutôt d'une nouvelle rédaction des articles pour les rendre plus clairs. Les réformes les plus importantes sont bien évidemment celles qui concernent les documents d'urbanisme.

■ *L'habilitation des régions*

Les *Regional Spatial Strategies*, qui prendront désormais leur place dans la hiérarchie des *development plans*, constituent une des réformes – contestée dans un premier temps – les plus importantes de la nouvelle loi. Comme nous l'avons vu, les RSS sont le résultat d'une évolution relativement lente qui remonte à la fin des années 1980 avec la « redécouverte »

(4) La loi ne s'applique qu'en Angleterre et au Pays de Galles, sauf en ce qui concerne la propriété de la Couronne. Jusqu'à la décentralisation des pouvoirs et la création d'un Parlement écossais, le droit de l'urbanisme écossais suivait celui d'Angleterre dans ses détails autant que dans ses grandes lignes. Si désormais il est permis de croire que l'Écosse se distinguera de plus en plus de l'Angleterre dans son droit et dans sa politique en matière d'urbanisme, il n'en reste pas moins que la réforme en Angleterre est étudiée de près par les responsables écossais.

de l'échelle régionale dans l'aménagement du territoire. Mais, au moins en principe, les nouvelles RSS seront beaucoup plus importantes que le *Regional Policy Guidance* qui les a précédées. D'abord il est clair que ces stratégies feront l'objet de documents cartographiques qui envisageront une répartition de l'urbanisation future de la région et pas seulement une série de propositions générales écrites. Elles relèvent d'un intérêt croissant dans l'aménagement régional dont l'origine est surtout la pression foncière dans le sud-est de l'Angleterre.

Mais la mise en place des RSS fait partie d'une politique d'habilitation des régions dans le même sens que la loi SRU a marqué la volonté de renforcer l'intercommunalité en France. Déjà, sous le gouvernement conservateur, des instances gouvernementales avaient été mises en place à ce niveau, les *Government Offices of the Regions* regroupant dans un premier temps le travail de quatre ministères, dont la vocation est d'assurer une cohérence dans la mise en œuvre des politiques nationales. À partir de 1997, ces instances furent complétées par la création des *Regional Development Agencies* chargées d'élaborer un plan de développement économique. En même temps, le gouvernement a créé des assemblées régionales dont les membres étaient soit délégués par les collectivités locales, soit les notables régionaux. L'intention du *Planning Green Paper* est de voir l'élaboration des RSS confiée aux assemblées régionales. Après certaines hésitations, le gouvernement a décidé la création d'un niveau régional d'administration démocratique dont une des tâches les plus significatives serait l'aménagement de son territoire.

C'est sur ce dernier point que les espoirs du gouvernement ont échoué. Conscient que le sentiment national était méfiant à l'égard des assemblées régionales, le gouvernement a soumis la proposition d'une assemblée élue à un référendum dans la région anglaise réputée avoir l'identité régionale la plus forte, à savoir la région Nord-Est dont la capitale est Newcastle. L'échec du référendum a rendu impensable la mise en place de telles assemblées ailleurs, au moins à court terme. Il en résulte que si les assemblées régionales telles qu'elles sont actuellement ont la charge des RSS, le contrôle démocratique sera atténué.

■ Le Local Development Framework

La réforme des documents d'urbanisme local annonce le deuxième changement profond du système antérieur. Il est beaucoup plus difficile de savoir si la réforme atteint les objectifs du gouvernement ou quels en seront les résultats. Le gouvernement a affiché sa volonté que le système soit plus simple et plus efficace et fasse participer les « communautés » aux décisions à prendre dans l'utilisation future des sols. Il y a évidemment un conflit inhérent à de tels objectifs ; faire participer des gens dans les proces-

sus décisionnels suppose des délais prolongés; le nombre de documents proposés par la loi ne va pas dans le sens de la simplification. Le discours du gouvernement sur la participation des « communautés » et sa volonté d'éviter l'égoïsme des propriétaires est témoin d'un conflit inhérent aux objectifs et d'une ambiguïté dans la compréhension de la légitimation différente d'une démocratie représentative et d'une démocratie participative.

De plus, il est bien évident que le gouvernement reste toujours indécis sur le contenu des *LDD* malgré une documentation croissante à ce sujet, qui démontre clairement la complexité de cette nouvelle échelle de documents d'urbanisme. De façon générale, les collectivités locales seront obligées d'expérimenter comme bon leur semble et sans doute y en aura-t-il certaines pour qui le défi dépassera les connaissances et l'expertise.

Mais il est à remarquer que le *Planning and Compulsory Purchase Act* a été accueilli avec beaucoup plus de chaleur que le *Planning Green Paper*. Pour l'instant, on ne peut offrir qu'un témoignage anecdotique de l'avis des collectivités locales, mais il est évident que l'on voit dans la nouvelle loi l'occasion d'un renouveau de l'urbanisme au niveau local. Il convient de rappeler les éléments de la réforme des documents d'urbanisme locaux : le *statement of community involvement* qui oblige chaque collectivité locale à prendre au sérieux la participation des publics concernés par les documents d'urbanisme ; la capacité offerte par la nouvelle rédaction de la loi de viser les quartiers qui ont le plus grand besoin d'être mis à l'étude ; l'accent mis sur l'élaboration d'une stratégie *locale*.

Toutefois, d'autres éléments suscitent une certaine inquiétude en ce qui concerne la mise en œuvre de la loi. Le gouvernement a proposé un calendrier très ambitieux que les collectivités locales sont obligées de respecter dans l'élaboration des *LDD*. L'histoire de chacune des réformes antérieures, à savoir celles de 1947, de 1968 et de 1991, montre qu'il existe un décalage important entre l'intention et le fait. De plus, si le calendrier est respecté par la moitié des collectivités locales, l'inspectorat, qui a la charge de mener les enquêtes dans les documents d'urbanisme, se verra en toute probabilité débordé par l'ampleur du travail à faire dans les années à venir. Finalement, le flou qui reste dans les intentions du gouvernement sur le contenu des documents d'urbanisme ne laisse pas augurer une transition facile.

■ **Le nouveau régime des planning contributions**

D'une certaine manière, la réforme des accords contractuels dans le cadre du droit de l'urbanisme est l'aspect le moins satisfaisant de la nouvelle loi. La rédaction de la nouvelle loi n'apporte pas de réponse aux critiques du système, ni aux réserves des commentaires sur la proposition

de « tarification » annoncée en 2001. Pire, la loi elle-même renvoie à un règlement qui n'est pas encore publié pour tous les détails du nouveau régime.

Pour mieux comprendre exactement ce qui se passe, on est obligé de sortir de la loi elle-même ; il devient clair que le débat sur le régime des *planning obligations/contributions* est en toute probabilité intimement lié à une tension au cœur du gouvernement entre *Office of the Deputy Prime Minister (ODPM)* et Chancelier de l'Échiquier qui est devenu de plus en plus concerné par les effets économiques des contrôles du système de l'urbanisme. Au moment où les parties principales du *Planning and Compulsory Purchase Act* sont entrées en vigueur, l'ODPM a émis une ébauche de circulaire sur la mise en œuvre de l'article 106 du *Town and Country Planning* dont la période de consultation s'est achevée en janvier. Cette circulaire en remplacera une qui date de 1997, elle-même constituant une tentative de mettre de l'ordre dans un système critiquable.

Cette ébauche suscite quelques commentaires. Tout d'abord, elle témoigne de la volonté de l'ODPM de voir la continuité des accords négociés, au moins dans le moyen terme. De plus, il est significatif que la circulaire annonce l'intention de renvoyer la publication du règlement qui permettra l'entrée en vigueur des articles 46 et 47 du *Planning and Compulsory Purchase* au moment où le Chancelier de l'Échiquier se prononcera sur le rapport qui a étudié l'offre de logement⁽⁵⁾. Il est à remarquer que cette étude, destinée à mesurer les effets pervers des contrôles d'urbanisme sur les valeurs foncières et par conséquent sur l'offre des logements à des prix abordables, était menée par le ministère des finances, et ne relève pas de l'ODPM qui possède la compétence en matière d'urbanisme. À noter à cet égard que le bruit court que l'ODPM disparaîtrait après les élections de cette année et que les responsabilités en matière d'urbanisme seraient confiées au ministère des finances.

Un deuxième point concerne la rédaction de la circulaire. Pour la première fois les conseils reconnaissent le caractère inéquitable de l'utilisation des *obligations* et incitent les collectivités locales à réfléchir sur les participations financières à la création des infrastructures liées à un projet.

(5) K. Barker, *Delivering stability : securing our future housing needs*, London, HM Treasury, 2004. Le rapport qui devait examiner « le rôle de la compétitivité, la capacité, la technologie et le financement dans la promotion de l'habitat, et l'interaction de ces éléments avec le système d'urbanisme et de la planification territoriale et les objectifs de l'aménagement du gouvernement » est disponible en version électronique à l'adresse suivante : www.barkerreview.org.uk

Bibliographie

Pour l'instant, il n'existe que peu de commentaires sur la nouvelle loi. Au plan juridique, on peut consulter :

S. Tromans, M. Edwards, R. Harwood, J. Thornton (2005 – à paraître) *Planning and Compulsory Purchase Act 2004 : a guide to the new law*, London, The Law Society.

Le texte de la nouvelle loi est disponible à l'adresse suivante :
<http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2004/20040005.htm>

L'ébauche de la circulaire sur les *planning obligations* est disponible à l'adresse suivante :

http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_032594.pdf

À consulter également : le *Planning Policy Statement n° 1 : Creating sustainable communities* rendu public janvier, 2005 :

http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_034815.pdf

qui esquisse les objectifs du gouvernement pour la mise en œuvre du droit de l'urbanisme.